

Utr. Ø.L.D. 20. december 1972

Ø.L.D. 20. december 1972 i sag I 40/1971

Landsretssagfører *Lars O. Grønborg*
mod
Indenrigsministeren

Under denne sag har sagsøgeren landsretssagfører Lars O. Grønborg påstået Indenrigsministeren dømt til at anerkende, at lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til folketinget – som bekendtgjort af indenrigsministeren i lovebekendtgørelse nr. 366 af 10. August 1970 – paragraf 43 stk. 1 første punktum, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 paragraf 31 stk. 2 for så vidt angår de som nr. 1) 2) og 3) betegnede betingelser for et partis deltagelse i fordelingen af tillægsmandater. Det gøres gældende, at de nævnte tre betingelser, "spærreregler", er i strid med grundlovens krav om en valg måde, der sikrer en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Som biintervenienter til støtte for sagsøgerens påstand er i medfør af retsplejeloven § 252, stk. 1, indtrådt psykotekniker og formand for Danmarks Retsforbund Ib Christensen, lektor, cand. polit. Ole Flygård, redaktør Poul Westergård, formand for Danmarks Kommunistiske Parti Knud Jespersen og socialrådgiver Hanne Reintoft.

De i folketingsvalglovens § 43, stk 1, fastsatte betingelser for et partis deltagelse i fordelingen af tillægsmandater er, at partiet enten

1. har opnået mindst eet kredsmandat, eller
2. inden for hvert af to af de i § 17, stk 2, omhandlede tre hovedområder (hovedstaden, øerne og Jylland) har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i området er afgivet pr. kredsmandat, eller
3. i hele landet har opnået mindst 2 % af de afgivne gyldige stemmer.

Angående de i tidligere lovbestemmelser indeholdte regler om mandatfordelingen skal følgende nævnes:

Indtil grundloven af 5. juni 1915 blev alle folketingsmedlemmer valgt ved flertalsvalg i enkeltmandskredse, og der skete derfor ingen fordeling af tillægsmandater. I 1915 grundlovens § 32 blev der optaget nogle til den nugældende grundlovs § 31, stk. 2 og 3, svarende bestemmelser om sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.

Regler om fordeling af tillægsmandater findes derfor første gang i lov nr. 142 af 10. maj 1915 om valg til rigsdagen. Efter denne lovs § 42 kunne partier, der hverken ved kredsvalgene på øerne og i Jylland eller ved listevalgene i København-Frederiksberg havde opnået noget mandat, ikke få noget tillægsmandat. Ifølge § 43 i valglov nr. 139 af 11. april 1920 var tildeling af tillægsmandater betinget af, enten at vedkommende parti havde opnået mindst eet kredsmandat, eller at der på partiets kandidater indenfor et af de tre hovedområder, København-Frederiksberg, øerne og Jylland, var afgivet mindst lige så

mange stemmer, som der i gennemsnit var afgivet pr. mandat (amts- og tillægsmandater) i landet som helhed.

Efter § 44 i valglov nr. 80 af 15. marts 1939 kunne et parti opnå andel i tillægsmandaterne, såfremt der på dets kandidater indenfor et af de tre hovedområder var afgivet mindst ligeså mange stemmer, som der i gennemsnit var afgivet pr. kredsmandat i landet som helhed. Denne valglov bortfaldt med forkastelsen af grundlovsforslaget af 1938.

Ifølge § 43, stk. 1, i valglov nr. 279 af 9. juni 1948 skete fordelingen af tillægsmandater imellem de partier, som enten havde opnået eet kredsmandat eller inden for et af de tre hovedområder havde opnået mindst lige så mange stemmer som i gennemsnit var afgivet pr. mandat (kreds- eller tillægsmandater) i landet som helhed. Efter bestemmelsens stk. 3 skulle et parti, der havde opnået flere kredsmandater end det samlede mandattal, som partiet efter stk. 1 var berettiget til, afgive det overskydende antal mandater efter visse nærmere regler.

Valglov nr. 171 af 31. marts 1953, § 43, stk. 1, bestemte, at ved fordeling af tillægsmandater kom kun de partier i betragtning, som enten havde opnået mindst eet kredsmandat eller i landet som helhed havde opnået mindst 60.000 stemmer eller inden for hvert enkelt af de tre hovedområder havde opnået mindst ligeså mange stemmer, som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i området taget som helhed var afgivet pr. kredsmandat. Bestemmelsen i valgloven af 1948 om afgivelse af kredsmandater er ikke gentaget i valgloven af 1953 med senere ændringer.

Sagsøgeren har fremlagt en "Opstilling" over afgivne stemmer, som ved valgene siden 1960 på grund af "spærrereglerne" ikke er blevet repræsenteret. Disse stemmetal var ved de enkelte valg følgende:

den 15. november 1960	76.628
" 22. september 1964	94.739
" 22. november 1966	86.452
" 23. januar 1968	102.597
" 21. september 1971	199.589

Sagsøgeren har endvidere foretaget beregninger over antallet af folketingskandidater, der ved de nævnte valg må antages at være blevet udelukket fra at opnå et folketingsmandat som følge af spærrereglerne. Det skal efter beregningerne dreje sig om i alt 46 kandidater, deraf fra valget den 21. september 1971 13 kandidater, herunder de i sagen indtrådte biintervinienter.

Til støtte for sin påstand har sagsøgeren gjort gældende, at bestemmelsen i grundlovens § 32 om en ligelig repræsentation såvel ud fra en ordfortolkning som på baggrund af bestemmelsens tilblivelseshistorie må forstås som et for lovgivningsmagten bindende direktiv om en forholdsmæssig mandat fordeling, således at et parti, der ved et valg opnår 1/175 af de afgivne stemmer, har krav på et mandat. Med henvisning til "Ordbog over det danske sprog" gøres det gældende, at ordet ligelig, når det anvendes i forbindelse med en deling, betyder det samme som forholdsmæssig. Under rigsdagsforhandlingerne angående forslaget til grundloven af 1915 blev ordene ligelig og forholdsmæssig brugt i flæng, og der blev fra flere sider givet udtryk for, at en forholdsmæssig repræsentation var sikret ved bestemmelsen om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt

vælgerne. Kravet i valgloven af 1915 om opnåelse af et kredsmandat var historisk begrundet og blev ikke dengang opfattet som en egentlig spærreregulering. Betingelserne for at opnå tillægsmandater blev iøvrigt i væsentlig grad lempet ved valgloven af 1920. Ifølge udtalelser under folketingets forhandlinger skete disse lempelser ud fra et ønske om at opfylde grundlovens krav om ligelig repræsentation, og der blev givet udtryk for, at ændringerne var ment som en hjælp til de små partier. Valgloven af 1920 virkede ved 20 valg, og kun ved det sidste af disse valg bevirkede dens bestemmelser, at et parti ikke opnåede repræsentation. De ved valgloven af 1953 og senere ændringslove indførte skærpede bestemmelser, har derimod medført, at to eller flere partier ved hvert valg er blevet udelukket fra repræsentation, ved valget i 1971 således 5 partier, der tilsammen havde opnået ca. 6,7 % af de afgivne stemmer.

Sagsøgeren har endvidere anført, at den omstændighed at indførslen af de skærpede regler angives at være foretaget ud fra et ønske om at sikre en arbejdsdygtig regering og at undgå for stor fraktionsdannelse, ikke kan give hjemmel til at fravige grundlovens krav om en ligelig repræsentation. Kravet om en forholdsmæssig mandatfordeling kan ikke modificeres i videre omfang, end det følger af bestemmelsen i grundlovens § 31 stk. 3. Det påberåbte effektivitetshensyn ville iøvrigt kunne anføres til støtte for indførsel af en væsentlig højere spærreprocent end den nugældende. Hertil kommer, at erfaringerne såvel her i landet som i andre lande har vist, at spærreregler ikke er nødvendige for at sikre folketingets rimelige arbejdsvilkår og en arbejdsdygtig regering. Efter sagsøgerens opfattelse er spærrereglerne udtryk for de større partiers ønske om at udelukke de små partier fra folketinget og de deraf følgende kommunikationsmuligheder til vælgerne. Sagsøgeren har tilføjet, at han personligt gennem 11 år har stemt på et parti, som på grund af spærrereglerne ikke har opnået repræsentation, hvorfor hans anskuelser ikke har været repræsenteret i folketinget.

Psykotekniker Ib Christensen har på egne vegne og for partiet Danmarks Retsforbund til støtte for sagsøgerens påstand yderligere henvist til, at den ved valgloven for 1953 indførte skærpelse af spærrereglerne ikke var båret af saglige grunde. Medens der i 1939 var 9 partier repræsenteret i Folketinget, så var der i det folketing, som vedtog grundloven og valgloven i 1953, kun repræsenteret 6 partier, og 6 partier i Folketinget er ikke for mange. Han har videre anført at valglovens spærreregler er unødvendige og uønskkelige. De gør det yderligere svært for små partier at opnå repræsentation i Folketinget, idet vælgerne afholder sig fra at stemme på de små partier af frygt for at deres stemme skal være spildt.

Redaktør Poul Westergård har til støtte for sagsøgerens påstand anført, at spærrereglerne medfører en klar og urimelig forskelsbehandling i strid med grundlovens ord, ånd og principper. Spærrereglerne udnyttes af de store partier, der forud for hvert valg søger at skræmme vælgerne fra at stemme på de små partier ved at fremhæve faren for stemmespild.

Sagsøgte har gjort gældende at, grundlovens § 31 ikke foreskriver en matematisk nøjagtig mandatfordeling efter forholdstal, og at en sådan beregningsmåde intet sted er forudsat i forarbejderne til grundloven af 1915 eller senere grundlove. Tværtimod henskydes det udtrykkeligt til valgloven at træffe bestemmelse om, hvorvidt forholdstalsvalgmåden skal føres gennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse.

Når valg i enkeltmandskredse kan bibeholdes, ligger heri en klar afvigelse fra et matematisk princip, og bestemmelsen i § 31, stk. 3 viser også, at man ikke har villet binde sig til et sådant princip. I "Ordbog over det danske sprog" nævnes flere forståelser af ordet

ligelig, og det bestrides, at ordet i grundlovens § 31 er brugt i den af sagsøgeren hævdede betydning. Det antages at være anvendt som udtryk for en ensartet og rimelig fordelingsmåde. At ordet ligelig ikke under rigsdagsforhandlingerne angående grundloven af 1915 er anvendt i den af sagsøgeren påståede betydning fremgår også klart deraf, at forslaget til valgloven af 1915, der var til behandling samtidig med grundlovsforslaget, gjorde andel i tillægsmandater betinget af opnåelse af et kredsmandat, et krav som er strengere end de nugældende regler.

Såvel ved vedtagelsen af valgloven af 1915 som ved vedtagelsen af de senere valglove har lovgivningsmagten fundet spærreregler nødvendige for at undgå for mange småpartier og fraktionsdannelser og derved at sikre folketingets rimelige arbejdsvilkår og folkestyrets effektivitet. De gældende bestemmelser i valglovens § 42 går ikke udover, hvad dette saglige hensyn tilsiger.

Retten må være enig med sagsøgte i, at ordene "til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne" i grundlovens § 31, stk. 2, ikke kan forstås som påbydende en ren matematisk fordeling af mandaterne på grundlag af stemmetallene, da grundlovens § 31 i stk. 2 i slutningen og i stk. 3 indeholder regler, der tillader fravigelser fra en sådan ren matematisk fordeling.

Retten må også være enig med sagsøgte i, at forarbejderne til grundlovene fra 1915 og 1953 ikke afgiver støtte for den opfattelse, at der i valgloven ikke må optages andre fravigelser fra et matematisk lighedelsprincip end sådanne, som følger af reglerne i grundlovens § 31, stk. 2, i slutningen og stk. 3. Når henses til, at valgloven af 10. maj 1915 – der indeholder den strengeste spærreregul, Danmark har haft – blev vedtaget af det folketing, som samme forår vedtog forslaget til grundloven af 5. juni 1915, samt til at valgloven af 31. marts 1953 ligeledes blev vedtaget af det folketing, som samme forår vedtog forslaget til grundloven af 5. juni 1953, må retten finde at de i de nævnte valglove indeholdte spærreregler ikke går ud over, hvad man ved grundlovens givelse har fundet foreneligt med grundlovenes bestemmelser.

Da de siden 1953 gennemførte ændringer i valglovens bestemmelser om fordeling af tillægsmandater ikke har medført væsentlige eller principielle ændringer i adgangen til at opnå tillægsmandater, findes de nugældende bestemmelser i lovbekendtgørelse nr. 366 af 10. august 1970 § 43, stk. 1 ikke at være i strid med grundlovens § 31, stk. 2, og der vil derfor være at give dom efter sagsøgtes frifindelses påstand.

Hver part bør efter omstændigheder bære sine omkostninger.

Thi kendes for ret:

Sagsøgte, Indenrigsministeren, bør for tiltale af sagsøgeren, landsretssagfører Lars O. Grønborg, under denne sag fri at være.

Hver part bærer sine sagsomkostninger.