

Grundlagsutskottet

Vilande förslag till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag (RP 55/2014 rd)

INLEDNING

Remiss

Vilande förslag till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag (RP 55/2014 rd) (VLF 1/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor emeritus Heikki Paloheimo
- minister Lauri Tarasti.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Veli-Pekka Viljanen.

DET VILANDE LAGFÖRSLAGET

Med anledning av regeringens till 2014 års riksmöte överlämnade proposition (RP 55/2014 rd) har riksdagen på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen vid 2014 års riksmöte beslutat godkänna ett förslag till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Enligt lagförslaget ska landet för riksdagsval med beaktande av antalet finska medborgare vara indelat i minst nio och högst tolv valkretsar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det vilande förslaget till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag

Enligt 25 § 1 mom. i grundlagen väljs riksdagsledamöterna genom direkta, proportionella och hemliga val. Alla röstberättigade har lika rösträtt. I 2 mom. står det att för riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst tolv och högst arton valkretsar. Bestämmelsen om indelningen i valkretsar har i sak haft samma innehåll sedan 1906. Enligt förarbetena till grundlagen är utgångspunkten en sådan valkretsindelning som betraktad som en helhet

Betänkande GrUB 4/2015 rd

uppfyller proportionalitetskraven i grundlagen och garanterar att valsystemet fungerar på samma sätt i hela landet. Vidare ska valkretsindelningen trygga den politiska proportionaliteten och den regionala representativiteten (RP 1/1998 rd, s. 82—83).

Syftet med grundlagsbestämmelsen om största och minsta antal valkretsar är att säkra att riksdagsvalen är politiskt proportionella och regionalt representativa. Dessutom är bestämmelsen avsedd att se till att en enskild riksdagsmajoritet eller regeringskoalition inte ska kunna driva igenom reformer som faktiskt innebär betydande förändringar i valsystemet.

I det aktuella lagförslaget står det att för riksdagsval ska landet med beaktande av antalet finska medborgare vara indelat i minst nio och högst tolv valkretsar. Följden blir att det nuvarande minimiantalet valkretsar blir maximiantal och det intervall som kan föreskrivas genom vanlig lag blir hälften så stort som nu. Att det största antalet valkretsar blir begränsat till tolv i grundlagen gör att indelningen i valkretsar allt mer frikopplas från indelningen i landskap, som tidigare i stor utsträckning har styrt valkretsindelningen.

I sitt betänkande GrUB 14/2014 rd under riksmötet 2014 föreslog grundlagsutskottet att ändringsförslaget skulle godkännas i enlighet med propositionen (RP 55/2014 rd). I betänkandet ingick två reservationer. I andra behandlingen i plenum godkändes förslaget om att ändra grundlagen med rösterna 117—72 att vila till det första riksmötet efter valet. Enligt grundlagens 73 § 1 mom. ska förslaget godkännas med oförändrat sakinnehåll med minst två tredjedelars majoritet vid riksmötet efter valet.

Propositionen (RP 55/2014 rd) bereddes i en parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet. Arbetsgruppens uppdrag byggde på programmet för statsminister Jyrki Katainens regering, där regeringen förbinder sig att ändra grundlagen på så sätt att det maximala antalet valkretsar på Fastlandet är 6—12. Arbetsgruppen föreslog att 25 § i grundlagen skulle ändras så att det ska finnas minst nio och högst tolv valkretsar i landet. I arbetsgruppens förslag ingick tre avvikande meningar.

Grundlagsutskottet lägger vikt vid att grundlagen ska vara relativt beständig och att inställningen till ändringar i den därför ska vara återhållsam. Ändringar bör beredas noggrant och utifrån ett brett samförstånd. Utskottet har tidigare sagt bland annat följande i frågan: ”Man får inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utgående från en bred debatt i strävan efter samsyn.” (GrUB 5/2005 rd, s. 2).

Utskottet framhåller att ändringen i 25 § i grundlagen inte bör handla om vilken valkretsindelning eller vilket antal valkretsar som ska gälla enligt uppfattningen i nuläget. När man överväger att ändra grundlagsbestämmelsen är den väsentliga frågan inom vilka gränser som det i framtiden ska gå att ordna om antalet valkretsar med enkel majoritet. Utskottet påpekar att en ändring av antalet valkretsar inte är det enda möjliga sättet att förbättra proportionaliteten vid val. Om grundlagsbestämmelsen som reglerar antalet valkretsar ändras på det sätt som föreslås i lagförslaget

Betänkande GrUB 4/2015 rd

kan det sätta gränser för analysen av alternativ i strävan efter lösningar för att utveckla vårt valsystem i en riktning som balanserat inbegriper både proportionalitet och regional representativitet, menar utskottet.

Med hänvisning till det ovanstående och med beaktande av hur det aktuella förslaget om ändring av grundlagen eventuellt kan inverka på de grundläggande principerna för vårt valsystem samt med hänsyn till att riksdagsgruppernas åsikter gått isär vid beredningen av förslaget och i riksdagsbehandlingen anser utskottet inte att det är behövligt eller ändamålsenligt att lagförslaget godkänns. Därför föreslår utskottet att det vilande lagförslaget förkastas.

Proportionaliteten och utvecklingen av vårt valsystem

Proportionaliteten vid riksdagsval har varit uppe för politisk debatt under riksdagens hela historia. Problemen med proportionaliteten har diskuterats särskilt efter det att storleksskillnaderna mellan valkretsarna började växa kraftigt på 1970-talet i och med tilltagande flyttningsrörelser. Försök att förbättra proportionaliteten har gjorts genom att små valkretsar slagits samman. Senast gjordes en sådan ändring genom att Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets slogs samman till en ny Sydöstra Finlands valkrets, medan Norra Savolax valkrets och Norra Karelen valkrets ombildades till Savolax-Karelen valkrets. Resultatet blev sammanlagt tolv valkretsar, alltså det minimiantal som grundlagen tillåter. Proportionaliteten kan således inte längre förbättras genom att små valkretsar slås samman, om inte någon stor valkrets samtidigt delas upp.

Grundlagsutskottet har behandlat problem med Finlands valsystem flera gånger. År 1998 förut-satte riksdagen i två repriser utifrån grundlagsutskottets förslag till uttalande (GrUB 5/1998 rd och GrUB 10/1998 rd) att regeringen utreder proportionalitetsproblemen vid riksdagsval och vid behov bereder sådana ändringar i vallagstiftningen som dels stärker proportionaliteten, dels förhindrar en splittring av det politiska fältet (RSv 89/1998 rd och RSv 262/1998 rd). Utskottet har också betonat att det är viktigt att både den politiska och den regionala proportionaliteten förverkligas vid riksdagsval. En bättre genomförd proportionalitet kan bidra till att förbättra politikens trovärdighet och öka medborgarnas intresse för val (GrUB 5/1998 rd, se även GrUB 10/1998 rd och GrUB 11/2010 rd).

Förra valperioden analyserade utskottet orsakerna till det låga valdeltagandet och hur valsystemet kan utvecklas bland annat i sitt betänkande GrUB 3/2014 rd om statsrådets demokratipolitiska redogörelse. Utskottet ansåg att valsystemet i sin nuvarande form inte är särskilt proportionellt och att skillnaden mellan olika valkretsar i fråga om den s.k. dolda röstspärren har ökat sedan 1970-talet i och med att storleksskillnaderna mellan kretsarna har vuxit. Enligt undersökningar inverkar antalet ledamotsplatser i valkretsen på partiernas kandidatuppställning och på väljarbeteendet. I små valkretsar ställer färre partier upp och valdeltagandet är lägre än i de stora valkretsarna. Det förekommer också mer taktisk röstning i små valkretsar; man röstar på ett parti och en kandidat som förmodas ha goda möjligheter att bli invald. I små valkretsar finns det fler partier som inte får ett enda mandat, medan de stora partiernas andel av platserna är mycket större än deras andel av rösterna. Det betyder att proportionaliteten är svagare också till denna del. I betänkandet tog utskottet också upp att de andra nordiska länderna har högre valdeltagande och tydligare alternativ att välja mellan. Utskottet menade att vi i Finland kunde utreda möjligheterna att komplettera personvalet med ett alternativ att rösta enbart på parti (GrUB 3/2014 rd, s. 5).

Betänkande GrUB 4/2015 rd

Utskottet understryker att den politiska proportionaliteten vid riksdagsval bör säkras och att den s.k. dolda röstspärren bör sänkas så att varje väljares röst tillmäts samma tyngd i valet och så att också väljarna i de små valkretsarna kan välja en kandidat från det parti de anser vara bäst utan att behöva befara att rösten går till spillo. Samtidigt vill utskottet lyfta fram att den regionala representativiteten utöver proportionaliteten är en väsentlig princip i vårt valsystem. Därför bör också tillräcklig regional representativitet vägas in när valsystemet utvecklas och reformeras.

Utskottet förutsätter att en parlamentarisk beredning inleds för att utveckla vårt valsystem och se över vallagstiftningen. I beredningen ska utskottets ståndpunkter ovan beaktas. Utskottet understryker att beredningen ska vara öppen för insyn och att den bör gå ut på att förutsättningslöst och i ett brett perspektiv undersöka olika alternativ för att få valsystemet att fungera på bästa sätt och höja valdeltagandet, förbättra proportionaliteten vid val, sänka den s.k. dolda röstspärren och säkra den regionala representativiteten. (*Utskottets förslag till uttalande*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar det vilande lagförslaget VLF 1/2015 rd (RP 55/2014 rd).

Riksdagen godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att en parlamentarisk beredning inleds för att utveckla vårt valsystem och se över vallagstiftningen. I beredningen ska grundlagsutskottets ståndpunkter beaktas. Riksdagen understryker att beredningen ska vara öppen för insyn och att den bör gå ut på att förutsättningslöst och i ett brett perspektiv undersöka olika alternativ för att få valsystemet att fungera på bästa sätt och höja valdeltagandet, förbättra proportionaliteten vid val, sänka den så kallade dolda röstspärren och säkra den regionala representativiteten.

Helsingfors 15.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent

Betänkande GrUB 4/2015 rd

medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

Betänkande GrUB 4/2015 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Valkretsreformen har varit en lång process. På 2000-talet har två parlamentariska grupper funde-
rat på hur den bör genomföras. Redan före det hade frågan varit uppe för diskussion flera gånger.
Det rör sig alltså inte om någon hastigt påkommen fråga som blivit aktuell på grund av maktför-
hållandena förra regeringsperioden eller majoritetens vilja i någon enskild riksdag.

Efter det att valkretsarna kom till har antalet ledamöter från respektive valkrets förändrats myck-
et till följd av flyttningsrörelser. Det har lett till att röstspärren i små valkretsar har blivit oskäligt
hög. Till exempel har den varit uppe i hela 15 procent i valkretsar med sex mandat. Därför har väl-
jarna varit tvungna att rösta enligt en viss taktik. De har inte kunnat rösta på den kandidat de velat
rösta på, om rösten riskerat att gå till spillo.

Syftet med den vilande propositionen (RP 55/2014 rd) är att "överväga att man justerar den gäl-
lande valkretsindelningen genom att sammanslå valkretsar med höga dolda röstspärar". I propo-
sitionen tar regeringen också upp hur en nedre gräns på nio valkretsar påverkar den politiska pro-
portionaliteten och den regionala representativiteten. Det står i propositionen att en nedre gräns
på nio valkretsar uppfyller detta krav.

Dessutom beaktar regeringen särdragen hos Lapplands valkrets. Även grundlagsutskottet har ti-
digare påpekat att de regionala språkförhållandena ska beaktas i valkretsindelningen (jfr t.ex.
GrUB 21/2009 rd). Det föreslagna minsta och största antalet ändrar inte det nuvarande valsyste-
mets väsentliga drag. Grundlagens specialvillkor för valkretsindelningen innebär också att land-
skapsindelningen fortfarande i huvudsak ligger till grund för valkretsindelningen.

Det står alltså klart att vårt valsystem behöver ses över. Nu är alla medborgares röster inte lika
värda på olika håll i landet. När valsystemet reformeras är ett alternativ för att åtgärda svagheter i
systemet att slå samman olika valkretsar. Det alternativet bör inte uteslutas, framför allt inte ef-
tersom det inte funnits beredskap att driva några alternativa modeller framåt, till exempel ett sys-
tem med utjämningsmandat. Därför bör den föreslagna ändringen i grundlagen genomföras.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner det vilande lagförslaget VLF 1/2015 rd (RP 55/2014 rd).

Helsingfors 15.10.2015

Ville Niinistö gröna