

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag (RP 55/2014 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av — direktör Sami Borg, Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att Finlands grundlag ändras i fråga om indelningen i valkretsar. Genom den föreslagna lagen indelas landet för riksdagsval i minst nio och högst tolv valkretsar. Dessutom bildar landskapet Åland en egen valkrets.

Genom de krav på antalet valkretsar som uppställs i grundlagen säkerställs den regionala re-

presentativiteten vid valen å ena sidan och beaktas förverkligandet av den politiska proportionalityten å andra sidan.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits vid det första riksmötet efter riksdagsvalet 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att Finlands grundlag ändras i fråga om indelningen i valkretsar. Genom lagförslaget ändras 25 § 2 mom. i grundlagen så att det ska finnas minst nio och högst tolv valkretsar i landet. Dessutom bildar

landskapet Åland även fortsättningsvis en egen valkrets.

Förslaget bygger på programmet för statsminister Jyrki Katainen, där regeringen förbinder sig att ändra grundlagen "på så sätt att det maximala antalet valkretsar på Fastlandet är 6—12".

GrUB 14/2014 rd — RP 55/2014 rd

Propositionen har tagits fram av en parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet och med företrädare för alla riksdagsgrupper. Arbetsgruppens förslag på 9—12 valkretsar var inte enhälligt, utan tre avvikande meningar lämnades in.

Genom att i grundlagen kräva ett lägsta och ett högsta antalet valkretsar garanteras man å ena sidan regional representativitet vid val samtidigt som man å andra sidan beaktar att den politiska proportionaliteten förverkligas.

Enligt förarbetena till grundlagen är utgångspunkten en sådan valkretsindelning som betraktad som en helhet uppfyller proportionalitetskravet i grundlagen och garanterar att valsystemet fungerar på samma sätt i hela landet. Vidare ska valkretsindelningen trygga den politiska proportionaliteten och den regionala representationen (RP 1/1998 rd, s. 82—83).

Grundlagsutskottet har flera gånger tagit upp frågan hur valsystemet tryggar proportionaliteten och den regionala representationen. År 1998 förutsatte riksdagen utifrån grundlagsutskottets förslag till uttalande två gånger (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 genomförs 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).

I sitt betänkande om den demokratipolitiska redogörelsen (GrUB 3/2014 rd) ansåg utskottet att den regionala representativiteten tillgodoses tämligen väl i det finländska valsystemet. Men i sin nuvarande form är systemet inte särskilt proportionellt och skillnaden mellan olika valkretsar i fråga om den s.k. dolda röstspärren har ökat sedan 1970-talet i och med att storleksskillna-

derna mellan kretsarna har ökat. Problemen i samband med proportionaliteten och den dolda röstspärren har varit uppenbara i flera decennier, men partierna har inte kunnat nå tillräckligt samförstånd om hur de på bästa sätt bör åtgärdas. I mars 2013 godkändes dock en ändring av vallagen enligt vilken nuvarande Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets slås samman till en ny Sydöstra Finlands valkrets, medan Norra Savolax valkrets och Norra Karelen valkrets ombildas till Savolax-Karelen valkrets. Den nya kretsindelningen ska tillämpas första gången vid riksdagsvalet 2015.

Genom den ändringen av valkretsindelningen är antalet valkretsar för tillfället tolv, vilket är det minimiantal som grundlagen förutsätter. Inom de gränser som den gällande 25 § i grundlagen sätter är det inte längre möjligt att sammanslå valkretsar om man inte samtidigt delar upp någon av valkretsarna i två.

Enligt propositionsmotiven kan det minsta antalet valkretsar i ett land som Finland som är vidsträckt geografiskt inte med tanke på dagens antal valkretsar vara avsevärt mindre utan att den regionala representativiteten försämras och valsystemets innehåll ändras på ett väsentligt sätt. Regeringen anser ändå att en nedre gräns på nio valkretsar på ett tillräckligt sätt tryggar att den regionala representationen bevaras.

Det högsta antalet valkretsar ska å sin sida garantera politisk proportionalitet vid val. Inom de nuvarande valkretsarna med mindre befolkningssunderlag finns det fortfarande relativt höga dolda röstspärren med avseende på den politiska proportionaliteten. Enligt motiveringen kan behovet av valkretsändringar således inte uteslutas under en överskådlig framtid.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

RESERVATION 1***Motivering***

Lagförslaget om att ändra 25 § i grundlagen bör förkastas. Visserligen kommer förslaget om det godkänns sannolikt att leda till att små valkretsar slås ihop, vilket i sin tur skulle öka genomförandet av proportionalitetsprincipen vid riksdagsval. Men samtidigt skulle ändringen indirekt försvaga den representativa demokratis regionala representativitet och dimension utan tillräckligt tungt vägande skäl — detta beror på att det högsta antalet valkretsar samtidigt minskar från nuvarande arton till tolv, det gällande minimumtalet. Propositionen kan anses styra den vanliga lagstiftningen och begränsa den alltför mycket.

Riksdagen godkände under valperioden 2007—2011 en proposition som innebär reformering av vårt valsysteem. Det lämnades vilande över valet, men förkastades sedan under denna valperiod av en riksdagsmajoritet. Detta förslag som bygger på en s.k. valområdesmodell eller på utjämningsmandat, och skulle ha kunnat anses förverkliga både proportionalitet och regional representation bäst av de diskuterade modellerna. Det som var mindre lyckat i det förslaget var röstspärren på tre procent, som riksdagsmajoriteten trots grundlagsutskottets motsatta åsikt bestämde att skulle ingå i lagförslaget för att förhindra en uppsplittring av partifältet. Förslaget

förkastades, delvis för att det ansågs vara svåröverskådligt för väljarna, men också för att det kunde leda till att det drar ut så pass mycket på tiden att räkna ut valresultatet och bestämma platsfördelningen att man inte nödvändigtvis redan på valdagen vet hur platserna fördelas, utan t.ex. först dagen därpå.

Förkastandet av valsystemsreformen, som tämligen väl förverkligade proportionalitet och regional representation, motiverades med synnerligen tunna argument som underskattade medborgarnas fattningsförmåga. Vi sannfinländare anser att valområdesmodellen fortfarande skulle vara det mest hållbara sättet att reformera vårt valsysteem och därför anser vi det inte särskilt ändamålsenligt att stödja en proposition som inte innefattar bästa möjliga valsysteem för att genomföra proportionalitet och regional representation på ett välavvägt sätt. Utgångspunkten måste vara en valreform som står sig tidsmässigt och som inte ligger i vägen för reformering av regionala samhällsstrukturer utifrån regionernas egna utgångspunkter och särdrag.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tom Packalén /saf

RESERVATION 2***Motivering***

Justitieministeriet tillsatte i mars 2013 en parlamentarisk arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till ändring av 25 § i grundlagen i fråga om valkretsindelningen. Arbetsgruppens uppdrag byggde på en punkt i regeringsprogrammet för regeringen Katainen. Där står följande: "Regeringen förbinder sig till en ändring av grundlagen på så sätt att det maximala antalet valkretsar på Fastlandet är 6—12". Denna formulering kom in i en bilaga till regeringsprogrammet som resultatet av skiftesrika regeringsförhandlingar. Detta är en synnerligen speciell formulering som skrevs in efter en högst lättvindig beredning.

Med andra ord hade arbetsgruppen inte fria händer när den började överväga huruvida och i så fall i vilken utsträckning det fanns anledning att ändra antalet valkretsar. Uppdraget gick i princip ut på att genomföra det som stod i regeringsprogrammet. Arbetsgruppen kunde således bara gå in för att skriva en motivering till regeringens vilja. Detta trots att arbetsgruppen kom fram till en högre nedregräns än i regeringsprogrammet. Enligt den gällande 25 § i grundlagen är Finland indelat i minst tolv och högst arton valkretsar för riksdagsval.

Arbetsgruppens förslag, dvs. lagförslaget, är en betydande ändring av grundlagen. Det innebär att det gällande minimiantalet blir nytt maximum. Grundlagsexperter har ansett att förfarandet för att genomföra ändringen är synnerligen tveksamt. Bland annat har den respekterade grundlagsexperten professor Mikael Hidén påpekat att ordningen för riksdagsvalet är en så pass väsentlig del av det demokratiska statskicket att betydande ändringar i ordningen egentligen bör vara möjliga bara utifrån ett brett och långsiktigt samförstånd. Väsentliga ändringar bör enligt honom i princip inte anses vara en fråga som en enstaka regeringskoalition ska kunna driva igenom i riksdagen med stöd av sitt regeringsprogram.

Regeringen Katainen drev redan i vanlig lagstiftningsordning igenom en revidering av valla- gen där antalet valkretsar minskade från fjorton till tolv genom att Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets blev Sydöstra Finlands valkrets samt Norra Savolax valkrets och Norra Karelen valkrets Savolax-Karelen valkrets. Reformen drevs igenom utan att i någon nämnvärd utsträckning beakta yttrandena från de berörda parterna.

Grundlagsutskottet har tidigare yttrat följande om grundlagsändringar: "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 sam- syn".

Den nu aktuella beredningen har inte gått till väga på detta sätt. Den politiska bedömning som gjordes i samband med förhandlingarna om regeringsprogrammet uppfyller inte kravet på grundliga och omsorgsfulla bedömningar inför grundlagsändringar. Ändringar i de konstitutionella grunderna för valsyste- met bör bygga på ett brett politiskt samförstånd. Regeringen ger en tämligen lättvindig bild av grundlagsändringar när en snabbt tillkommen formulering i regeringsprogrammet nu genomförs utifrån en par veckor lång arbetsgruppsberedning.

Vårt valsyste- m bygger på två centrala principer: proportionella val och regional representation som garanteras genom valkretsar. Färre valkretsar leder obestridligen till ökad proportionalitet, men försvagar samtidigt den regionala representativiteten. Eftersom frågan om regional representativitet nu åsidosatts kan resulta-

GrUB 14/2014 rd — RP 55/2014 rd

tet inte anses vara hållbart. Det kan inte anses vara skäligt att göra den nuvarande nedre gränsen till ny övre gräns.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 6 mars 2015

Tapani Tölli /cent
Simo Rundgren /cent