

RP 55/2014 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås 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 regio-

nala representativiteten vid valen å ena sidan och beaktas förverkligandet av den politiska proportionaliteten 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.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
MOTIVERING.....	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE.....	3
2.1 Nuvarande valkretssystem och utveckling av det.....	3
2.1.1 Grundlag	3
2.1.2 Vallag.....	5
2.1.3 Valkretsarnas befolkningsprognoser.....	6
2.1.4 Dolda röstspärrar.....	7
2.2 Utveckling av administrativa områdesindelningar	10
2.3 Valkretssystem i andra nordiska länder.....	11
2.3.1 Sverige	12
2.3.2 Norge	12
2.3.3 Danmark.....	13
2.4 Bedömning av nuläget.....	13
3 FÖRESLAGNA ÄNDRINGAR.....	14
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER.....	14
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN.....	15
6 IKRAFTTRÄDANDE.....	15
7 LAGSTIFTNINGSORDNING.....	15
LAGFÖRSLAG.....	16
Lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag	16
BILAGA.....	17
PARALLELLTEXT.....	17
Lag om ändring av 25 § i Finlands grundlag	17

MOTIVERING

1 Inledning

Om de centrala principerna för det finska valsyste­met föreskrivs i grundlagen. I grund­lagens 24 § finns bestämmelser om riksdagens sammansättning och valperiod. Grund­lagens 25 § gäller förrättandet av riksdagsval. I 1 mom. föreskrivs att riksdagsvalen är direkta, proportionella och hemliga samt om lika rösträtt. I paragrafens 2 mom. föreskrivs följande om grunderna för indelningen i valkretsar: "För riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst tolv och högst aderton valkretsar. Utöver detta bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot." Enligt 4 mom. utfärdas närmare bestämmelser om valkretsarna genom lag.

Under den senaste valperioden föreslog regeringen en ändring av 25 § i grundlagen i samband med en större reform av valsyste­met (RP 7/2010 rd). Enligt förslaget var målet att revidera valsyste­met så att valdistrikten för uträkning av valresultatet bildade ett valområde som omfattar hela landet. Avsikten var att på detta sätt förbättra valets politiska proportionalitet utan att ingripa i valkretsindelningen, och i propositionen föreslogs inte ens någon ändring av 25 § 2 mom. i grundlagen. Riksdagen förkastade lagförslagen vid det första riksmötet efter valet (RD 14/2011 rd). Då riksdagens grundlagsutskott föreslog att de vilande lagförslagen ska förkastas var det enligt utskottet viktigt att riksdagsvalsyste­met reformeras under den pågående valperioden utifrån riksdagens tidigare uttalanden utan att de grundläggande principerna för valsyste­met rubbas (GrUB 2/2011 rd).

I mars 2013 antog riksdagen lagen om ändring av 5 § och 11 § i vallagen. Då förenades nuvarande Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets till Sydöstra Finlands valkrets och Norra Savolax valkrets och Norra Karelen valkrets bildade Savolax-Karelen valkrets (RP 123/2012 rd, RSv 18/2013 rd). Antalet valkretsar i det finländska fastlandet är

således 12. Den nya valkretsindelningen ska tillämpas första gången vid riksdagsvalet 2015.

Sammanlagningen av valkretsarna bygger på regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. I programmet står att valkretsarna organiseras så att valkretsarnas storlek blir jämnare. Enligt regeringsprogrammet ska regeringen också "förbinda sig till en ändring av grundlagen på så sätt att det maximala antalet valkretsar i det finländska fastlandet är 6—12". Det här målet i regeringsprogrammet ligger bakom denna aktuella regeringsproposition.

Grundlagen ska vara relativt beständig i konstitutionen. Enligt denna princip ska man vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat följande:

"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." (Gr UB 5/2005 rd, s. 2, se också GrUB 9/2010 rd, s. 3). Grundlagen har ändrats tre gången under lagens giltighetstid.

2 Nuläge

2.1 Nuvarande valkretssystem och utveckling av det

2.1.1 Grundlag

De grundläggande principerna för riksdagsvalsyste­met har varit nästan oförändrade sedan riksdagsreformen år 1906. De gällande bestämmelserna om valkretsindelningen i

grundlagens 25 § bottnar således i 1906 års riksdagsordning som föreskriver att landet ska vara indelat i minst tolv och högst aderton valkretsar. Ytterligare var det möjligt att bilda valkretsar för val av endast en riksdagsledamot om ortsförhållandena påkallade avvikelse från det proportionella valsättet (RO 4 §). Då föreskrevs det i vallagen att i Lapplands valkrets som bildas av ett härad, väljs en riksdagsledamot. Åland hörde då till Åbo södra valkrets utan särställning och egen representant som landskapet fick först vid 1948 års riksdagsval.

Bestämmelserna om valkretsar i riksdagsordningen 1906 flyttades direkt till 1928 års riksdagsordning där de blev oförändrade tills grundlagen totalreformerades. Bestämmelserna om minsta och högsta antal valkretsar i grundlagens 25 § ändrades inte vid totalreformen 2000, men möjligheten enligt riksdagsordningens 4 § 2 mom. till avvikelse från det proportionella valsättet begränsades till att gälla bara Åland. I bestämmelsen om valkretsarnas minsta och högsta antal togs också in följande text: ”på grundval av antalet finska medborgare” (RP 1/1998 rd). Enligt det förberedande arbetet kring grundlagen utgår man från en sådan valkretsindelning som uppfyller grundlagens krav på ett proportionellt valsätt och som garanterar att valsystemet fungerar på samma sätt i hela landet. Ytterligare ska valkretsindelningen trygga förverkligandet av politisk proportionalitet och regional representativitet (RP 1/1998 rd, s. 81/II).

Sedan 1906 års valreform har det pågått en diskussion om hur proportionaliteten vid riksdagsval förverkligas i praktiken. År 1998 förutsatte riksdagen i två repriser utifrån grundlagsutskottets förslag till uttalande (GrUB 5/1998 rd, GrUB 10/1998 rd) att regeringen utreder proportionalitetsproblemen vid riksdagsval och vid behov bereder sådana ändringar i vallagstiftningen som dels stärker proportionaliteten och dels förhindrar en splittring av det politiska fältet (RSv 89/1998 rd och RSv 262/1998 rd). Utvecklingen av

frågan om det proportionella valsättet utredes av Valkommissionen 2000 (KB 2001:8), Demokrati 2007-kommittén (KB 2005:1) och Valområdeskommissionen (KB 2008:2). Utgående från kommissionens förslag gav regeringen riksdagen en proposition med förslag till lagar om ändring av 25 § i Finlands grundlag samt vallagen och 9 § i partilagen (RP 7/2010 rd). När grundlagutskottet vid riksmötet 2011 efter valet kom med ett förslag att lagförslagen förkastas ansåg utskottet det viktigt att riksdagsvals-systemet reformeras under den pågående valperioden enligt riksdagens uttalanden med iakttagande av de grundläggande principerna för Finlands vals-system.

Det hittills mest omfattande projektet för att se över grundlagen gällde inte grundlagens bestämmelser om valsystemet (Promemoria av arbetsgruppen Grundlag 2008. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:8; Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen. Justitieministeriets betänkanden 9/2010; RP 60/2010 rd) eftersom frågan om att förbättra den politiska proportionaliteten i valsystemet bereddes då separat.

Enligt grundlagstutskottet är det viktigt att den politiska och regionala proportionaliteten förverkligas vid riksdagsval och att en bättre genomförd proportionalitet också kan bidra

till politikens trovärdighet och öka medborgarnas intresse för valen (GrUB 5/1998 rd, s. 3/II, se även GrUB 10/1998 rd och GrUB 11/2010 rd).

När grundlagsutskottet behandlade ändringen av vallagen som gällde sammanslagning av vissa valkretsar (RP 123/2012 rd) konstaterade utskottet att i de områden som berördes av reformen finns det enligt inkommen utredning ett flertal olika indelningar av förvaltningsområdena som avviker från valkretsindelningen. Enligt utskottet finns det skäl att överväga om valkretsindelningen är ändamålsenlig med hänsyn till den övriga områdesindelningen (GrUB 1/2013 rd).

2.1.2 Vallag

Enligt vallagen 1906 var landet indelat i 16 valkretsar av vilka i en, dvs. Lapplands valkrets, valdes bara en ledamot. Valkretsarna var då (ledamotsplatserna per valkrets vid valet 1907 finns också med på listan):

- Nylands läns valkrets, 23 platser (nuv. Nylands valkrets och Helsingfors valkrets)
- Åbo läns södra valkrets, 17 platser (nuv. Egentliga Finlands valkrets)
- Åbo läns norra valkrets, 17 platser (nuv. Satakunta valkrets)
- Tavastehus läns södra valkrets, 11 platser (nuv. Tavastlands valkrets)
- Tavastehus läns norra valkrets, 11 platser (nuv. Birkalands valkrets)
- Viborgs läns västra valkrets, 13 platser (nuv. Kymmene valkrets)
- Viborgs läns östra valkrets, 17 platser
- St Michels läns valkrets, 14 platser (nuv. Södra Savolax valkrets)
- Kuopio läns västra valkrets, 13 platser (nuv. Norra Savolax valkrets)
- Kuopio läns östra valkrets, 11 platser (nuv. Norra Karelen valkrets)
- Vasa läns södra valkrets, 12 platser (nuv. Vasa valkrets)
- Vasa läns norra valkrets, 10 platser (nuv. Vasa valkrets)
- Vasa läns östra valkrets, 11 platser (nuv. Mellersta Finlands valkrets)
- Uleåborgs läns södra valkrets, 13 platser (nuv. Uleåborgs valkrets)
- Uleåborgs läns norra valkrets, 6 platser (nuv. Uleåborgs valkrets och Lapplands valkrets)
- Lapplands valkrets, 1 plats (en del av Lapplands nuvarande valkrets)

Valkretsarna ändrades inte före riksdagsvalet 1939 då man slog ihop Uleåborgs läns valkretsar och bildade en ny Lapplands läns valkrets. Viborgs läns valkretsar fanns inte längre kvar vid valet 1945. Då bildades Kymmene läns västra och östra valkrets. Vid valet 1948 bildade Åland en egen valkrets och Kymmene läns valkretsar slogs samman. Nästa ändring skedde vid valet 1954 då man bildade Helsingfors valkrets. Vid valet 1962 slog man samman Vasa läns valkretsar och bildade Mellersta Finlands läns valkrets. Det har hänt relativt få ändringar i valkretsarnas allmänna utveckling trots att ändringarna i kommunstrukturen ofta har lett till justeringar. Från år 1906 fram till år 1998 byggde valkretsindelningen på länsindelningen så att ett län bildade en valkrets om länet inte hade indelats i två eller flera delar på grund av länets storlek. Efter reformen av länsförvaltningen har valkretsindelningen i regel följt landskapsindelningen.

De nuvarande valkretsarna bildar en egen valförvaltningsindelning som inte direkt följer några andra regionala indelningar av förvaltningsområden. Närmast följer valkretsindelningen fortfarande landskapsindelningen som innefattar 18 landskap och Åland. Enligt 5 § i den gällande vallagen (714/1998)

indelas landet i valkretsar ”utgående från landskapsindelningen”. De nuvarande valkretsarna är (efter ikraftträdandet av ändringen av vallagen 1.9.2013, antalet ledamotsplatser enligt befolkningsdatasystemet 31.12.2012):

- Helsingfors valkrets (21 platser)
- Nylands valkrets (35 platser)
- Egentliga Finlands valkrets (17 platser)
- Satakunta valkrets (9 platser)
- landskapet Ålands valkrets (1 plats)
- Tavastlands valkrets (14 platser)
- Birkalands valkrets (19 platser)
- Sydöstra Finlands valkrets (ändr. år 2013, 17 platser)
- Savolax-Karelen valkrets (ändr. år 2013, 16 platser)
- Vasa valkrets (16 platser)
- Mellersta Finlands valkrets (10 platser)
- Uleåborgs valkrets (18 platser)
- Lapplands valkrets (7 platser)

Enligt vallagens 7 § utgör landet en valkrets vid presidentval och Europaparlamentsval, men vid det tekniska förrättandet av dessa val följs valkretsindelningen vid riksdagsval enligt vad som särskilt föreskrivs i vallagen. Vid kommunalval bildar kommunen en valkrets.

I vallagens 6 § ingår bestämmelser om fördelningen av riksdagsmandat mellan valkretsarna. Enligt paragrafen görs fördelningen av riksdagsmandaten mellan valkretsarna, med undantag för landskapet Ålands valkrets, på grundval av antalet finska medborgare som enligt befolkningsdatasystemet har haft hemkommun i Finland i den aktuella valkretsen den sista dagen i den sjätte kalendermånaden före valdagen. Fördelningen, som iakttar de ändringar i kommunindelningen som börjar gälla vid ingången av valåret, verkställs genom att antalet finska medborgare i den aktuella valkretsen divideras med det sammanräknade antalet finska medborgare i valkretsarna och genom att det tal som fås multipliceras med talet 199. Varje valkrets får ett platsantal som motsvarar det hela tal som räkneoperationen ger. Om alla platser inte då blir fördelade, fördelas de återstående platserna mellan valkretsarna i den ordning som följer av decimaltalens storlek i de tal som räkneoperationen gett. Fördelningen verkställs av statsrådet i god tid före riksdagsvalet genom beslut som publiceras i Finlands författningssamling.

Valkretsindelningen och storleken av valkretsarna som bygger på indelningen, dvs. antalet platser i en valkrets, inverkar på partiernas kandidatuppställning och väljarnas röstningsbeteende. Enligt riksdagsvalsundersökningen 2007 ställer färre partier upp i små valkretsar än i stora valkretsar.

Röstningsaktiviteten är lägre i små valkretsar än i stora valkretsar. Undersökningen visar också att det förekommer mer taktisk röstning i små valkretsar; man röstar på ett parti och en kandidat som förmodligen har goda möjligheter att bli invald. I små valkretsar finns det fler partier som inte får ett enda

mandat vid valet. Stora partiers andel av mandaten är mycket större i små valkretsar än partiernas andel av rösterna. Proportionaliteten förverkligas således också sämre i små valkretsar. Unga, kvinnor och minoriteter som ställer upp som kandidat har relativt sett sämre framgång vid valen i små valkretsar. Rösterna ger inte lika bra effekt i små valkretsar för där finns fler ”förlorade” röster.

Med tanke på proportionaliteten vid valen är det i och för sig eftersträvansvärt att valkretsarna är ungefär lika stora när det gäller folkmängden. Att befolkningen är koncentrerad till Södra Finland och i synnerhet i huvudstadsregionen innebär dock att detta mål inte går att nå utan att valkretsarna i andra delar av landet blir avsevärt stora regionalt.

2.1.3 Valkretsarnas befolkningsprognoser

När man analyserar valkretsindelningens hållbarhet ska man ta hänsyn till områdets befolkningsutveckling. Statistikcentralens befolkningsprognoser beskriver framtida befolkningsutveckling i ett utvalt område. Statistikcentralens befolkningsprognoser är s.k. demografiska trendberäkningar som visar områdets framtida folkmängd om befolkningsutvecklingen fortsätter på samma sätt som under de senaste åren.

Nedan visas Statistikcentralens befolkningsprognoser för de nuvarande valkretsarna 20 år framåt (före ändringen av vallagen). Prognosernas folkmängder omfattar alla åldersklasser och också andra än finska medborgare (enligt vallagens 6 § bygger mandatfördelningen uttryckligen på antalet finska medborgare).

	2013	2033
Helsingfors vk	607 673	703 793
Nylands vk	974 274	1 144 288
Egentliga Finlands vk	471 277	503 365
Satakunta vk	225 599	220 646
Tavastlands vk	380 834	413 469
Birkalands vk	499 371	562 216
Kymmene vk	313 478	303 489
Södra Savolax vk	151 589	139 733
Norra Savolax vk	247 746	245 632

Norra Karelen vk	165 463	162 727
Vasa vk	443 818	472 030
Mellersta Finlands vk	276 338	291 471
Uleåbors vk	483 796	515 993
Lapplands vk	182 550	182 578
landskapet Ålands vk	28 967	35 215

Befolkningsprognoserna ger vid handen att ändringarna i valkretsarna är relativt små under de kommande 20 åren med undantag för Helsingsfors valkrets och Nylands valkrets där prognoserna visar tillväxt. Befolkningsutvecklingen i Kymmene, Södra Savolax, Norra Savolax och Norra Karelen som slagits

samman genom ändring av vallagen, ser ut att gå neråt en aning, likaså i Satakunta valkrets. I Lapplands valkrets ser folkmängden ut att hållas på samma nivå.

Enligt prognostiserade folkmängder år 2033 ser mandatfördelningen per valkrets ut så här (beräkningen är vägledande eftersom i prognoserna ingår också andra än finska medborgare):

Valkrets	Folkmängd	Jämförelsetal	Mandatantal	”Röstspärr”
Helsingfors	703793	28,8943	24	4,0
Nyland	1144288	38,8494	39	2,5
Egentliga Finland	503365	17,0896	17	5,6
Satakunta	220646	7,4911	7	12,5
Tavastland	413469	14,0376	14	6,7
Birkaland	562216	19,0877	19	5,0
Sydöstra Finland	443222	15,0477	15	6,3
Savolax Karelen	408359	13,8641	14	6,7
Vasa	472030	16,0258	16	5,9
Mellersta Finland	291471	9,8957	10	9,1
Uleåborg	515993	17,5184	18	5,3
Lappland	182578	6,1987	6	14,3
Sammanlagt	5861430		199	

2.1.4 Dolda röstspärrar

Med en dold röstspärr avses den beräknade andel av rösterna i en viss valkrets som ett parti eller en annan kandidatuppställare måste få för att få minst en kandidat invald. Till exempel i Nylands valkrets räcker det kalkymässigt med en under tre procents andel av hela valkretsens röster för ett riksdagsmandat, medan en kandidatuppställare i Södra Savolax valkrets (innan Sydöstra Finlands valkrets bildades) måste få en andel på

ca 14 procent av rösterna för ett mandat (RP 123/2012 rd, s. 3).

Skillnaderna i storleken av dolda röstspärrar mellan valkretsarna började växa på 1970-talet när valkretsarnas storleksskillnader ökade. Skillnaderna i storleken av dolda röstspärrar mellan valkretsarna var som minst på 1950- och 1960-talet. Då var skillnaden mellan den minsta och största valkretsspecifika dolda röstspärren 6-8 procentenheter i valkretsarna i det finländska fastlandet. Vid riksdagsvalen på 1980- och 1990-talet var skillnaden mellan den minsta och

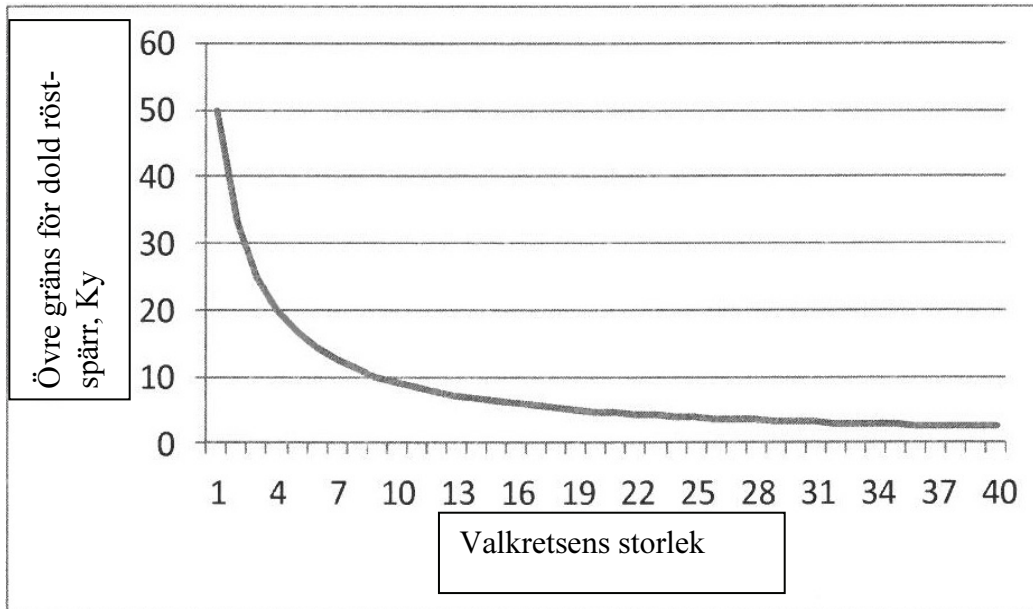
största valkretsspecifika dolda röstspärren ungefär 9 procentenheter.

Vid riksdagsvalen på 2000-talet har skillnaden varit redan över 11 procentenheter. De största dolda röstspärarna i de nuvarande valkretsarna är i Lapplands (12,5 %), Satakuntas (10,0 %) och Mellersta Finlands (9,1 %) valkrets.

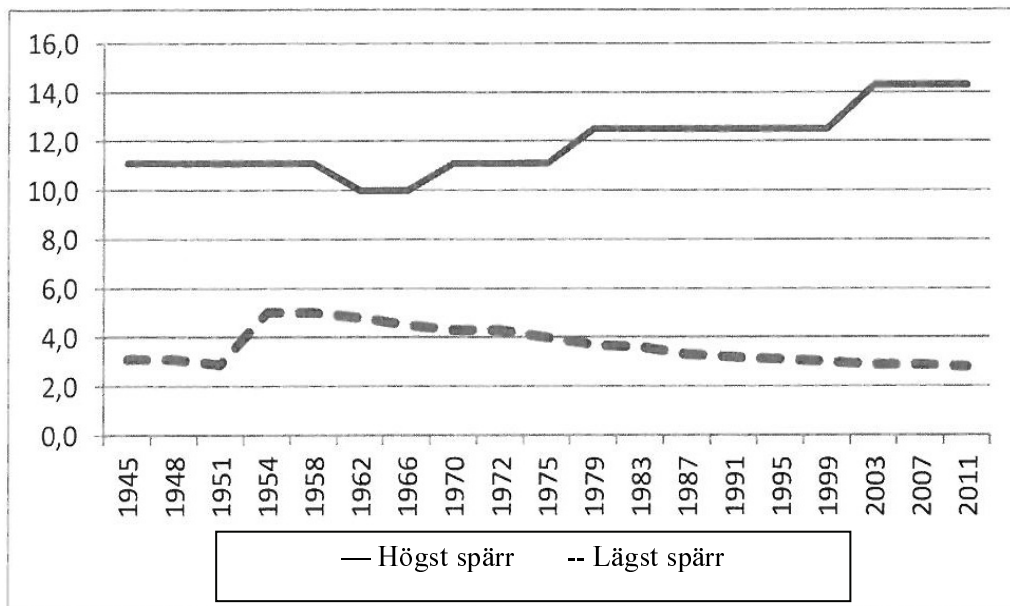
Betydelsen av dolda röstspärar framhävs också av att valundersökningen visar ett tydligt samband mellan en hög dold röstspärr och låg röstningsprocent (se Borg, Sami och Paloheimo, Heikki (red.): *Vaalit yleisödemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tammerfors: Tampere University Press. 2009).

Följande figurer 1 och 2 samt tabell 1 visar närmare utvecklingen av dolda röstspärar (källa: Heikki Paloheimo, Promemoria till arbetsgruppen som bereder översynen av grundlagens 25 § 9.4.2013.). Figur 1 visar hur den övre gränsen för en dold röstspärr (Ky) varierar enligt valkretsens storlek när valkretsens storlek (mandatantal) växer från ett till fyrtio och valresultatet räknas antingen enligt d'Hondts eller St Lagües metod. Med den dolda röstspärrens övre gräns avses den andel av rösterna som säkrar ett mandat för partiet i valkretsen.

Figur 1. Övre gräns för dold röstspärr (Ky) i olikstora valkretsar



Figur 2. Variationsbredden av den övre gränsen för dold röstspärr (Ky) vid riksdagsvalen 1945–2011 i det finländska fastlandets valkrets



Tabell 1. Övre gräns för dold röstspärr (Ky) per valkrets 1962–2011

VALKRETS	1962	1966	1970	1972	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Helsingfors	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	5,0	4,8	4,5	4,5	4,5
Nyland	5,6	5,3	4,8	4,5	4,0	3,7	3,6	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8
Egentliga Finland	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Satakunta	6,7	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,7	7,7	8,3	9,1	10,0	10,0	10,0
Åland	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Tavastland	6,7	6,7	6,7	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	7,1	7,1	7,1	6,7	6,7	6,7
Birkaland	7,7	7,7	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	6,3	5,9	5,9	5,3	5,3	5,3
Kymmene	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,7	6,7	7,1	7,1	7,1	7,7	7,7	7,7
Södra Savolax	8,3	9,1	9,1	9,1	10,0	10,0	10,0	11,1	11,1	11,1	11,1	14,3	14,3	14,3
Norra Savolax	7,7	7,7	8,3	8,3	8,3	8,3	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	10,0
Norra Karelen	9,1	10,0	11,1	11,1	11,1	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	14,3	14,3
Mellersta Finland	8,3	8,3	8,3	9,1	9,1	9,1	9,1	5,3	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
Vasa	4,8	4,8	5,0	5,3	5,3	5,3	5,3	9,1	5,3	5,3	5,6	5,6	5,6	5,6
Uleåborg	5,3	5,3	5,3	5,3	5,6	5,6	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Lappland	10,0	9,1	10,0	10,0	10,0	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	12,5	12,5	12,5

2.2 Utveckling av administrativa områdesindelningar

Frågan om valkretsindelningen måste också ses mot andra administrativa områdesindelningar och utvecklingen av dem. Även grundlagsutskottet hänvisade till detta i betänkandet om ändringen av vallagen (GrUB 1/2013 rd).

I grundlagens 122 § 1 mom. föreskrivs om målet om en indelning i sinsemellan förenliga områden när förvaltningen organiseras. Enligt motiveringarna till grundlagen innebär detta ett krav på att undvika många olika områdesindelningar vid organisering av den statliga regional- och lokalförvaltning (RP 1/1998 rd, s. 177/1). Enligt grundlagens nämnda moment ska man vid områdesindelningar också tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket enligt lika grunder. I betänkandet om propositionen om grundlagen konstaterade grundlagsutskottet att språkförhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd, s. 35).

Genom reformen av den statliga regionalförvaltningen som infördes vid ingången av år 2010 övergick länsstyrelsernas, närings- och arbetscentralernas, de regionala miljöcentralernas, miljötillståndsverkens, vägdi-

striktens och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråers arbetsuppgifter till två flerbranschmyndigheter som är regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centraler). På Åland arbetar Statens ämbetsverk på Åland som statens regionförvaltningsmyndighet.

För tillfället finns det sex regionförvaltningsverk: regionförvaltningsverket i Södra Finland, Sydvästra Finland, Östra Finland, Västra och Inre Finland, Norra Finland och i Lappland. Antalet NTM-centraler är däremot 15: Lappland, Kajanaland, Norra och Mellersta Österbotten, Österbotten, Södra Österbotten, Mellersta Finland, Norra Savolax, Norra Karelen, Södra Savolax, Birkaland, Satakunta, Egentliga Finland, Sydöstra Finland, Tavastland och Nyland. Nio NTM-centraler sköter uppgifter inom alla de tre huvudsakliga ansvarsområdena (näring, trafik och miljö). De andra centralerna har ett eller två ansvarsområden. Centralerna och enheterna har också getts uppgifter som överträder centralernas egna verksamhetsområden. NTM-centralernas områdesindelningar är därför lite svårtolkade. Inom EU:s regionpolitik tillämpas en s.k. NUTS-områdesindelning som delvis avviker från regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas områdesindelningar.

Regionförvaltningsreformen har minskat antalet regionförvaltningsmyndigheter påtag-

ligt. Områdesindelningarna är också i regel mer förenliga än tidigare. Utvidgningar av verksamhetsområdena och ändringar i områdesindelningarna är ännu att vänta inom regionalförvaltningen. För tillfället är till exempel verksamhetsområdena för den statliga lokalförvaltningen ungefär delvis lika stora som regionalförvaltningens verksamhetsområden. Enligt statsrådets redogörelse om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (SRR 1/2013 rd) ska regionförvaltningsverkens antal och områdesindelningar ses över på nytt.

Verksamhetsområdena för den statliga lokalförvaltningen har kanske ändrats mest under de senaste åren. Verksamhetsområdena följer i regel landskapsgränserna, men kan också vara större. Inom den närmaste framtiden är det inte några stora ändringar att vänta när det gäller verksamhetsområdena. Avsikten är dock att inleda ett utredningsarbete som handlar om arbets- och näringsbyråernas och magistraternas införlivning med regionalförvaltningen. Polisen, tullen, nödcentralerna, försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet har egna områdesindelningar som delvis avviker från varandra. Dessa indelningar har ett löst samband med landskapsindelningen.

Inom en viss del av statsförvaltningen har områdesindelningar avvecklats helt när ämbetsverk och funktioner har slagits samman till landsomfattande helheter, såsom till exempel Skatteförvaltningen.

Landskapsindelningen har legat till grund för områdesindelningarna inom statens regionalförvaltning. I dag finns det 18 landskap. Antalet landskapens samarbetsområden enligt lagen om regional utveckling är nio. Landskapsindelningen har varit tämligen beständig, men när kommunstrukturen ändras och kommunstorleken växer kan det vara möjligt att det uppstår tryck att minska antalet landskap. Landskapsindelningens historiska traditioner och de olika områdenas starka landskapsidentitet inverkar på bedömningen av möjligheterna att ändra landskapsindelningen. Utgående från det ovan relaterade kan man dock konstatera att områdesindelningarna och andra administrativa områdesindelningar inom statens regional-

och lokalförvaltning inte längre följer landskapsindelningen fullständigt.

De olika typerna av administrativa områdesindelningar syns också inom social- och hälsovårdens förvaltningsstrukturer och den övriga förvaltningen inom det interkommunala samarbetet.

2.3 Valkretssystem i andra nordiska länder

När man har reformerat Finlands valsystem har man i allmänhet inte fäst så stor vikt vid andra länders valsystem. På grund av Finlands säregna valsystem med inslag såväl från parti- som personval har det varit svårt att jämföra vårt system med andra länders system. Alla valsystem är problematiska när man tänker på samordning av den politiska proportionaliteten och regionala representativiteten. Andra länders system har inte heller gett några direkta lösningsmodeller för att förbättra proportionaliteten och trygga den regionala representativiteten i Finland.

De olika ländernas valsystem bygger vanligen på en valkretsindelning. Kandidaterna ställs upp per valkrets och väljarna röstar i en bestämd valkrets. I många länder räknas valresultatet också valkretsspecifikt, dvs. bara på en nivå. I dessa system är det svårt att samtidigt trygga en god regional representativitet och politisk proportionalitet vid mandatfördelningen. Flera länder tillämpar ett valsätt som går ut på att resultaten räknas på två eller tre olika nivåer. På det här sättet genomför man bättre principen om regional representativitet och politisk proportionalitet. Vidare kan man ha röstspärrar som grundar sig på lagstiftning. Valkretsindelningen i olika länder visar i och för sig inte hur principen om proportionalitet genomförs i valsystemet. Detta utgångsläge måste uppmärksammas i nästa översikt över de andra nordiska ländernas valkretssystem. Översikten bottenar i huvudsak i den internationella jämförelsen som följer som bilaga till Valområdeskommissionens betänkande från år 2008 (Paloheimo, Heikki, Kansainvälisiä vertailuja. Vaalitulosken laskenta ja äänikynnys. KB 2008:2. Bilaga 1).

De andra nordiska ländernas valsistem bygger på ett s.k. utjämningsmandatsystem, dvs. att en del av riksdagsmandaten fördelas i form av valkretsmandat och en viss på förhand bestämd del i form av s.k. utjämningsmandat på landsomfattande nivå. I ett utjämningsmandatsystem fördelar man först valkretsmandaten utgående från partiernas röstantal. Sedan räknar man hur många mandat de olika partierna ska få om alla mandat fördelas enligt partiernas röstantal i hela landet. Därefter fördelas utjämningsmandaten. För detta räknar man skillnaden mellan vart och ett partis landsomfattande målresultat och antal platser i valkretsarna. Varje parti tilldelas utjämningsmandat enligt denna skillnad.

2.3.1 Sverige

Till Sveriges riksdag väljs sammanlagt 349 ledamöter. Av dem väljs 310 bland de kandidater som finns på partiernas listor i valkretsarna. Resterande 39 platser fördelas i form av utjämningsmandat. Antalet valkretsar är 29. Valkretsindelningen följer länsindelningen (och landskapsindelningen) som inte genomgått några större förändringar sedan år 1921. Storleken av valkretsar varierar stort. Den minsta valkretsen, Gotland, har haft två mandat och den största, Stockholm, 36 mandat. I Sverige tillämpas ett s.k. listvals-system, vilket betyder att väljaren har en röst och att väljaren röstar på en partilista med partiets kandidater i valkretsen. Väljaren har också möjlighet att rösta på en särskild kandidat. Väljarens möjlighet att inverka på ordningen i vilken kandidaterna blir invalda är rätt så begränsade.

För att få platser vid valkretsmandatfördelningen måste partiet få minst fyra procent av hela landets godkända röster eller minst 12 procent av valkretsens röster. För att få utjämningsmandat måste partiet få minst fyra procent av hela landets godkända röster.

Kapitel 3 i Sveriges regeringsform innehåller de grundläggande bestämmelserna om valsystemet. För riksdagsvalet är riket enligt 5 § indelat i valkretsar. Om antalet valkretsar finns inte bestämmelser på grundlagsnivå. I regeringsformens 3 kapitel 6 § föreskrivs om fördelningen av mandat mellan valkretsarna samt om utjämningsmandat. I kapitlets 7 §

finns bestämmelser om röstspärrar. Dessa bestämmelser förblev i huvudsak oförändrade i den ganska omfattande grundlagsreformen 2010 (Lag 2010:1408).

I Sverige pågår som bäst ett projekt för att se över valsystemet. Utgående från uttalandena av den parlamentariska vallagskommittén 2011 ("Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater" SOU 2012:94 och "E-röstning och andra valfrågor" SOU 2013:24) överlämnade regeringen till riksdagen två propositioner (Prop. 2013/14:37 och Prop. 2013/14:48). Behandlingen av dem pågår fortfarande i riksdagen. Propositionerna gäller bl.a. att förbättra proportionaliteten vid val, valkretsindelningen i Västra Götalands län vid riksdagsvalet samt utveckling av förhandsröstning och assisterad röstning, likaså utländska EU-medborgares deltagande i europarlamentvalet i Sverige. Antalet valkretsar vid riksdagsvalet ska inte ändras. Det föreslås att regeringsformens bestämmelser ses över så att genomförandet av principen om politisk proportionalitet förbättras vid fördelningen av valkretsarnas "fasta valkretsmandat". I kommitténs slutbetänkande som blev färdigt i april 2013 föreslogs ett försök med röstning via internet vid valet 2018 och bättre möjligheter att rösta på en särskild kandidat, men man har avstått från försöket.

2.3.2 Norge

Till stortinget i Norge väljs sammanlagt 169 ledamöter. Det finns 19 valkretsar och valkretsindelningen följer landskapsindelningen. Valkretsarnas storlek (valkretsens mandatantal) varierar mellan tre och 16. Vid resultaträkningens första fas väljs sammanlagt 150 stortingsledamöter. De platser som blir kvar, dvs. 19, fördelas i form av utjämningsmandat så att i varje valkrets väljs en ledamot till stortinget. För att få utjämningsmandat måste partiet få minst fyra procent av hela landets godkända röster. Systemet med utjämningsmandat utgår från att systemet inte får medföra variation i antalet ledamöter som väljs i valkretsen.

Norges grundlag (Kongeriget Norges Grundlov, 1814) innehåller ganska detaljerade bestämmelser om valsystemet. Enligt arti-

kel 57 i grundlagen är riket indelat i 19 valkretsar. I grundlagen föreskrivs också bl.a. om fördelning av mandat mellan valkretsar, utjämningsmandat och förbud mot valförbund.

2.3.3 Danmark

Till folketinget i Danmark väljs sammanlagt 179 ledamöter. Både från Grönland och från Färöarna väljs två representanter. Från Danmarks övriga delar väljs sålunda 175 representanter. Av dessa är 135 så kallade valkretsmandat. När man räknar valkretsarnas totala antal platser tar man hänsyn till både valkretsens invånarantal, antalet röstberättigade i valkretsen och valkretsens areal. För förrättandet av val har landet indelats i tre valområden: Köpenhamnregionen, Södra Danmark samt Nordjylland och Mellersta Jylland. Dessa områden bildar tio valkretsar som igen bildar sammanlagt 92 kretsar. Dessa små kretsar inverkar inte på mandatfördelningen, de är av betydelse bara när det gäller valförvaltningen och att ställa upp kandidater och att rösta. De 40 platserna som är kvar efter valkretsmandaten är utjämningsmandat. De fördelas mellan partierna inom tre olika valområden så att platserna slutligen placeras i basvalkretsarna.

I Danmark har ett parti rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandat bara om det uppfyller ett av dessa villkor: a) partiet har fått ett valkretsmandat åtminstone i en valkrets b) partiet har åtminstone i två valkretsar fått ett röstantal som berättigar till en plats c) partiet har fått minst två procent av hela landets godkända röster.

I Danmarks grundlag (Danmarks Riges Grundlov, 1953) finns inte särskilda bestämmelser om valkretsar.

2.4 Bedömning av nuläget

När grundlagen ändras handlar det alltid om en lösning som hänför sig till statskickets centrala frågor. Valsystemets grunder hör till frågor om vilka det regleras i grundlagen. Riksdagens grundlagsutskott har i sin tolkningspraxis ställt allmänna randvillkor för ändring av grundlagen. Enligt dessa villkor man ska vara återhållsam med ändringar i

grundlagen (GrUB 5/2005 rd, GrUB 9/2010 rd). Grundlagsutskottet har bl.a. poängterat att eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utgående från en bred debatt i strävan efter samsyn. Grundlagsändringar kräver alltså alltid en beredning som grundar sig på en bred politisk samsyn.

Efter den nyligen ändrade valkretsindelningen är antalet valkretsar för tillfället 12, vilket är det minimiantal som grundlagen förutsätter. Enligt de randvillkor som 25 § i den gällande grundlagen ställer är det inte längre möjligt att sammanslå valkretsar om man inte samtidigt delar upp någon av valkretsarna i två olika valkretsar. Inom de nuvarande valkretsarna finns det fortfarande ganska höga röstspärrar med tanke på politisk proportionalitet. Så är läget i synnerhet i Lapplands, Satakuntas och Mellersta Finlands valkrets. Behovet av valkretsändringar kan således inte uteslutas i framtiden.

Med tanke på valsystemet är valkretsindelningen en så pass central fråga att det fortfarande finns anledning att i grundlag föreskriva om högsta och minsta antal valkretsar entydigt numeriskt. Alternativt kan man tänka sig att grundlagen inte innehåller bestämmelser om numeriska kriterier, utan på valkrets-systemet ställs kvalitativa krav för att verkställa politisk proportionalitet och regional representativitet. Då faller valkretsarnas antal vid respektive tidpunkt innanför ramen för en mer flexibel tolkningspraxis, vilket inte är lämpligt med tanke på valkretsindelningens centrala betydelse. En apriorisk klarhet om grundlagens randvillkor försvarar bevarandet av de numeriska gränserna i grundlagen. I de andra nordiska ländernas grundlagsreglering finns inte en enhetlig mall eftersom bestämmelserna i Sverige, Norge och Danmark varierar till denna del. Endast i Norges grundlag finns särskilda bestämmelser om valkretsantalet.

När man fastställer valkretsarnas minsta och högsta antal, ska man ta hänsyn till att valkretsindelningen inte är bara en valteknisk lösning, utan att den också har koppling till den regionala identiteten och områdesrepresentanternas verksamhetsutsättningar till exempel inom intressebevakningen. Att val-

kretsarna bottnar i landskapsindelningen är således motiverat också i fortsättningen. Landskapsindelningen är fortfarande också allmänt en sammanlänkande faktor mellan administrativa områdesindelningar.

Om antalet valkretsar är lågt, innebär det mycket vida valkretsar geografiskt. Vida valkretsar orsakar problem förutom när det gäller regional representativitet också när det gäller riksdagskandidaternas valarbete i praktiken. Elektronisk kommunikation och kampanjer på nätet och sociala medier har ändrat valarbetets karaktär mot en mer landsomfattande riktning, men att valarbetet är kopplat med valkretsens geografiska område är fortfarande av betydelse. Det centrala i vårt valsystem är en balans mellan politisk proportionalitet och regional representativitet. Ett betydligt färre antal valkretsar jämfört med i dag ändrar valsystemets innehåll på ett väsentligt sätt och kräver således ett mer djupgående övervägande.

3 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att i grundlagens 25 § 2 mom. föreskrivs att antalet valkretsar är minst nio och högst tolv. Dessutom bildar landskapet Åland en egen valkrets.

Valkretsindelningen ska trygga förverkligandet av politisk proportionalitet och regional representativitet. I ett land som Finland som är vidsträckt geografiskt kan minsta antalet valkretsar inte med tanke på dagens antal valkretsar vara avsevärt mindre utan att regional representativitet försämras och valsystemets innehåll ändras på ett väsentligt sätt. Det minsta antalet valkretsar som fastställs i grundlagen måste på ett tillräckligt sätt trygga bevarandet av den regionala representativiteten. En nedre gräns på nio valkretsar uppfyller detta krav.

Det högsta antalet valkretsar ska igen trygga politisk proportionalitet vid valen. Det nuvarande antalet på 12 valkretsar förverkligar politisk proportionalitet i dagsläge rätt så bra. Även i en internationell jämförelse ser det i allmänhet ut att politisk proportionalitet förverkligas bra i vårt valsystem. För att förbättra proportionaliteten ytterligare är det möjligt att överväga att man justerar den gällande valkretsindelningen genom att sam-

manlå valkretsar med höga dolda röstspärrar. Lapplands valkrets, som är ovanligt vidsträckt geografiskt, har egna särdrag som man måste ta hänsyn till vid indelningen i valkretsar. Att slå Lapplands valkrets ihop med någon annan valkrets innebär att regional representativitet försämras och att valsystemet ändras väsentligt inom Norra Finlands område. Därför är det motiverat att man ser det godtagbart att antalet riksdagsledamöter som blir invalda i Lapplands valkrets antagligen kommer att bli mindre än i andra valkretsar.

Det föreslagna minsta och högsta antalet ändrar inte det nuvarande valsystemets väsentliga drag. Grundlagens randvillkor för valkretsindelningen innebär också att landskapsindelningen fortfarande i huvudsak ligger till grund för valkretsindelningen. Vid valkretsindelningen ska också iaktas områdenas språkförhållanden (jfr t.ex. GrUB 21/2009 rd).

Valkretsarnas stora storleksskillnader orsakar i princip skillnader även i valkretsarnas dolda röstspärrar. Valkretsarnas lika stora folkmängder och helt likadana dolda röstspärrar är inte ett genomförbart mål i det nuvarande valsystemet för det kräver ovanligt stora valkretsar. Variationsbredden mellan röstspärrar per valkrets får emellertid inte bli orimligt stor. Det kan uppskattas att politisk proportionalitet inte förverkligas på bästa möjliga sätt om den dolda röstspärren är nära tio procent. En röstspärr på långt över tio procent innebär redan ojämställdhet mellan väljarna i de olika valkretsarna.

4 Propositionens konsekvenser

Propositionen håller det nuvarande valsystemets viktigaste drag oförändrade. Avsikten är att områdenas befolkningsutveckling beaktas vid indelningen i valkretsar. Lagstiftarens prövningsbefogenhet vid ändring av valkretsindelningen blir dock snävare. Enligt den gällande 25 § i grundlagen får antalet valkretsar variera mellan 12 och 18. Enligt propositionen är variationen mellan 9 och 12. Grundlagen ställer således strängare gränser för att föreskriva om valkretsar i vallagen. I praktiken innebär detta bland annat att man inte kan dela upp de nuvarande valkretsarna

utan att samtidigt slå samman vissa andra valkretsar. Till exempel är det inte möjligt att dela upp Nylands valkrets utan att på samma gång förena några andra valkretsar. Nylands valkrets har redan delats upp en gång år 1954 då Helsingfors valkrets bildades. Det i propositionen föreslagna minsta antalet valkretsar tillåter till exempel att Satakunta och Mellersta Finlands valkrets förenas med vissa andra valkretsar.

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser.

5 Beredningen av propositionen

Justitieministeriet tillsatte den 5 mars 2013 en parlamentarisk arbetsgrupp för att bereda ett förslag till ändring av 25 § i grundlagen i fråga om valkretsindelningen. Samtliga riksdagsgrupper var företrädare i arbetsgruppen. Arbetsgruppens förslag, som blev klart i maj 2013 (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 26/2013), var inte enhälligt, utan i det ingick tre avvikande meningar.

Justitieministeriet bad om ett utlåtande om arbetsgruppens förslag av riksdagsgrupperna, de registrerade partierna, landskapsförbunden, finansministeriet, Finlands Kommunförbund och valforskningsportalen. Sannfinländarnas riksdagsgrupp och Centerns riksdagsgrupp samt landskapsförbunden Tavastlands förbund, Österbottens förbund, Norra Savolax förbund och Satakunta förbund motsatte sig förslaget. Regeringspropositionen har arbetats fram utifrån arbetsgruppens förslag.

6 Ikraftträdande

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

7 Lagstiftningsordning

Eftersom propositionen gäller en ändring av grundlagen ska det behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

*Lagförslag***Lag****om ändring av 25 § i Finlands grundlag**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen *ändras* i Finlands grundlag 25 § 2 mom. som följer:

25 §

*Riksdagsval*landskapet Åland en egen valkrets för val av
en riksdagsledamot.

—————
För riksdagsval är landet med beaktande av
antalet finska medborgare indelat i minst nio
och högst tolv valkretsar. Utöver detta bildar

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 8 maj 2014

Statsminister**JYRKI KATAINEN**Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 25 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen *ändras* i Finlands grundlag 25 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

25 §

Riksdagsval

Föreslagen lydelse

25 §

Riksdagsval

För riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst tolv och högst aderton valkretsar. Utöver detta bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot.

För riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst *nio* och högst *tolv* valkretsar. Utöver detta bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot.