

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 och 11 § i vallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 5 och 11 § i vallagen (RP 123/2012 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Aaltonen, justitieministeriet

- Södra Savolax landskapsförbunds landskapsdirektör Matti Viialainen, Itä-Suomen neuvottelukunta
- direktör, docent Sami Borg
- professor Mikael Hidén
- minister Lauri Tarasti
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Södra Karelens förbund
- Södra Savolax landskapsförbund
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- Kymmenedalens förbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att vallagen ändras så att det på fastlandet finns 12 valkretsar i stället för nuvarande 14. Det föreslås att nuvarande Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets slås samman till Sydöstra Finlands valkrets samt att Norra Savolax valkrets och Norra Karelens

valkrets slås samman till Savolax-Karelens valkrets.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så att den nya valkretsindelningen tillämpas för första gången vid riksdagsvalet 2015. Europaparlamentsvalet år 2014 ska alltså förrättas med iakttagande av den nuvarande valkretsindelningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bestämmelser om förrättandet av riksdagsval finns i 25 § i grundlagen. I paragrafens 2 mom. sägs det att för riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i

minst tolv och högst aderton valkretsar. Enligt 4 mom. utfärdas närmare bestämmelser om valkretsarna genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen är utgångspunkten en sådan valkretsindelning som betraktad som en helhet uppfyl-

ler proportionalitetskravet i grundlagen och garanterar att valsystemet fungerar på enahanda sätt i hela landet. Vidare ska valkretsindelningen trygga den politiska proportionaliteten och den regionala proportionaliteten (RP 1/1998 rd, s. 82-83).

Under hela riksdagsvalssystemets existens har det ifrågasatts om proportionalitetskravet uppfylls i praktiken, och ett flertal reformer har föreslagits. De grundläggande principerna för valsystemet är dock nästan oförändrade. Riksdagen har förutsatt 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).

Under förra valperioden föreslogs att riksdagsvalssystemet ändras utifrån en modell som bygger på valområden (RP 7/2010 rd). I samband med att grundlagsutskottet föreslog att de vilande lagförslagen förkastas, konstaterade utskottet att det är angeläget att riksdagsvalssystemet reformeras under den pågående valperioden utifrån riksdagens uttalanden utan att de grundläggande principerna för valsystemet rubbas (GrUB 2/2011 rd).

Indelningen i valkretsar vid riksdagsval grundade sig från 1906 till 1998 på länsindelningen; varje län bildade en valkrets, såvida inte länet på grund av sin storlek delats upp i två eller fler kretsar. Efter reformeringen av länsförvaltningen har valkretsindelningen i huvudsak byggt på landskapsindelningen. I de områden som berördes av reformen finns det enligt inkommen utredning ett flertal olika indelningar av förvaltningsområdena och dessa indelningar kan avvika från valkretsindelningen. Enligt utskottet finns det skäl att överväga om valkretsindelningen är ändamålsenlig med hänsyn till den övriga områdesindelningen.

Propositionen förbättrar den politiska proportionaliteten vid riksdagsval i fyra valkretsar med litet antal mandat i östra och sydöstra Finland genom att de slås samman till två valkretsar. Sammanslagningen leder till att den dolda röstspärren i dessa valkretsar sjunker till ungefär

samma nivå som i de flesta andra valkretsar. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringsförslag.

Detaljmotivering

5 §. Valkretsar vid riksdagsval. I 5 § i vallagen anges vilka kommuner som hör till vilken valkrets. Till följd av de kommunsammanslagningar som genomförts efter propositionens tillkomst måste 16 kommuners namn strykas i förteckningen. Förteckningen måste dessutom justeras eftersom Västaboland numera heter Pargas.

Ikraftträdandebestämmelse. Ikraftträdandet har i sedvanlig ordning lämnats öppet. Enligt motiveringen i propositionen föreslås lagen träda i kraft så att den kan tillämpas vid nästa riksdagsval, som förrättas år 2015. Eftersom det inte är fråga om en teknisk ändring av vallagstiftningen anser utskottet att riksdagen bör besluta om när lagen ska träda i kraft. Utskottet föreslår därför att lagen träder i kraft den 1 september 2013.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 5 § och ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

5 §

Valkretsar vid riksdagsval

För riksdagsval indelas landet utgående från landskapsindelningen i följande valkretsar:

(1 punkten som i RP)

2) Nylands valkrets, till vilken hör följande kommuner: Askola, Borgnäs, Borgå, Esbo, Grankulla, Hangö, Hyvinge, Högfors, Ingå, (*utesl.*) Kervo, Kyrkslätt, Lappträsk, Lojo, Lovisa, Mäntsälä, Mörskom, (*utesl.*) Nurmijärvi, Pukila, Raseborg, Sibbo, Sjundeå, Träskända, Tusby, Vanda och Vichtis,

3) Egentliga Finlands valkrets, till vilken hör följande kommuner: Aura, Gustavs, Kimitoön,

Koski Tl, Laitila, Loimaa, Lundo, Marttila, Masku, Mynämäki, Nousis, Nystad, Nådendal, Oripää, *Pargas*, Pemar, Pyhäranta, Pöytyä, Resso, Rusko, Sagu, Salo, Somero, S:t Karins, Tarvasjoki, Tövsala, Vehmaa (*utesl.*) och Åbo,

4) Satakunta valkrets, till vilken hör följande kommuner: Björneborg, Eura, Euraåminne, Harjavalta, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, (*utesl.*) Kjulo, Kumo, Lavia, Luvia, Nakkila, Päämark, Raumo, Sastmola, Siikainen, Säkylä och Ulvsby,

(5—7 punkten som i RP)

8) Sydöstra Finlands valkrets, till vilken hör följande kommuner: Enonkoski, Fredrikshamn, Heinävesi, Hirvensalmi, Iitti, Imatra, Jorois, Juva, Kangasniemi, (*utesl.*) Kotka, Kouvola, Lemmi, Luumäki, Miehikkälä, Mäntyharju, Nyslott, Parikkala, Pertunmaa, Pieksämäki, (*utesl.*) Puumala, Pyttis, Rantasalmi, Rautjärvi, (*utesl.*) Ruokolahti, Savitaipale, S:t Michel, Sulkava, (*utesl.*) Taipalsaari, Villmanstrand och Virolahti,

9) Savolax-Karelens valkrets, till vilken hör följande kommuner: Idensalmi, Ilomants, Joensuu, Juankoski, Juuka, Kaavi, Keitele, (*utesl.*) Kitee, Kiuruvesi, Kontiolahti, Kuopio, Lapinlahti, Leppävirta, Lieksa, Liperi, Maaninka, (*utesl.*) Nurmes, Outokumpu, Pielavesi, Polvijärvi, Rautalampi, Rautavaara, Rääkkylä, Siilinjärvi, Sonkajärvi, Suonenjoki, Tervo, Tohmajärvi, Tuusniemi, Valtimo, Varkaus, Vesanto och Vieremä,

10) Vasa valkrets, till vilken hör följande kommuner: Alajärvi, Alavus, Bötom, Etseri,

Evijärvi, Halsua, Ilmajoki, Jakobstad, Jalasjärvi, Kannus, Karleby, Kaskö, Kauhajoki, Kauhava, Kaustby, Korsholm, Korsnäs, Kristinestad, Kronoby, Kuortane, Kurikka, Laihela, Lappajärvi, Lappo, Larsmo, Lestijärvi, (*utesl.*) Malax, Nykarleby, Närpes, Pedersöre, Perho, Seinäjoki, Soini, Storkyro, Storå, Toholampi, (*utesl.*) Vasa, Vetil, Vimpeli, Vörs och Östermark,

(11 punkten som i RP)

12) Uleåborgs valkrets, till vilken hör följande kommuner: Alavieska, Brahestad, Haapajärvi, Haapavesi, (*utesl.*) Hyrynsalmi, Ii, Kajana, Kalajoki, Karlö, Kempele, (*utesl.*) Kuhmo, Kuusamo, Kärsämäki, Limingo, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Nivala, Oulainen, (*utesl.*) Paltamo, Pudasjärvi, Puolanka, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Reisjärvi, Ristijärvi, Sievi, Siikajoki, Siikalatva, Sotkamo, Suomussalmi, Taivalkoski, Tyrnävä, Uleåborg, Utajärvi, Vaala (*utesl.*) och Ylivieska,

(13 punkten som i RP)

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.
Om ett presidentval eller europaparlamentsval eller en rådgivande folkomröstning förrättas före det första riksdagsval som infaller efter det att denna lag har trätt i kraft, tillämpas den valkretsindelning som gäller när denna lag träder i kraft.

GrUB 1/2013 rd — RP 123/2012 rd

Helsingfors den 20 februari 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringens proposition RP 123/2012 rd om ändring av vallagen syftar till att bilda två större valkretsar i östra Finland, varigenom proportionaliteten i riksdagsvalet stärks i nuvarande Norra Karelen, Östra Savolax, Södra Savolax och Kymmene valkretsar. Den så kallade dolda röstspärren sjunker betydligt i de föreslagna nya Savolax-Karelen och Sydöstra Finlands valkretsar.

Propositionen beaktar dock inte i tillräcklig grad de negativa effekter som valkretsreformen har på den regionala intressebevakningen i och med att valkretsarna blir större och indelningen i vissa avseenden blir oändamålsenlig med tanke på bl.a. verksamhetsområdena för olika ämbetsverk, organisationer och samarbetsformer. Enligt utlåtanden från Kymmenedalens förbund och Södra Savolax landskapskommun har ingen vikt lagts vid invånarnas nuvarande kontaktriikningar eller landskapens beslut om orienteringsriktning.

Det är på det stora hela betänkligt att ändra valsystemet så att proportionaliteten förbättras i en del av landet, medan eventuella liknande missförhållanden i fråga om den dolda röstspärren negligeras på andra håll. Propositionen är inte i balans.

Eftersom Finland enligt grundlagen ska ha minst 12 valkretsar leder ett godkännande och genomförande av propositionen ofrånkomligen till att grundlagen måste ändras, i det fall att avsikten är en jämlik behandling av hela landet. Antalet valkretsar skulle ju enligt den nya valkretsindelningen vara det lägsta möjliga, det vill säga tolv. En eventuell reform bör därför planeras och genomföras i ett slag i stället för att som nu föreslå partiella lösningar. Tar man nu itu med tre valkretsar med hög röstspärr (Norra Karelen, Södra Savolax, Norra Savolax) måste man samtidigt göra klart för sig huruvida också andra valkretsar ska stöpas om och i så fall på vil-

ket sätt. Propositionen väcker också den logiska frågan varför regeringen inte föreslår att valkretsar med låg röstspärr, dvs. Nylands valkrets, delas upp; därigenom kunde man förstora valkretsar på annat håll i landet utan ändringar i grundlagen.

Om vallagens bestämmelser om valkretsindelning ändras enbart med regeringspartiernas stöd i ryggen kommer den allmänna acceptansen av och förtroendet för hela valsystemet att svikta. Handlar varje regering på ett liknande sätt kan man med fog fråga sig om det finns andra motiv bakom reformen än att förbättra proportionaliteten vid val. När man förbättrar proportionaliteten vid val bör man därför eftersträva reformförslag där såväl regeringen som oppositionen är involverade, precis som under förra valperioden då riksdagen godkände att den s.k. valområdesmodellen lämnades att vila. Om valområdesmodellen godkänts av riksdagen även efter valet hade vi fått en rättvis, proportionell, jämlik och hållbar vallagsreform som omfattat hela landet.

Att reformera valkretsindelningen på det sätt som nu föreslås, dvs. så att lagen träder i kraft redan den 1 september 2013 och den nya indelningen tillämpas redan vid nästa riksdagsval, är problematiskt även med tanke på de kommande ledamotskandidaterna, eftersom kandidatens politiska verksamhet under åren 2011-2013 kan ha inriktat sig enbart på hans eller hennes nuvarande valkrets. Det återstår nu ungefär hälften av valperioden. Det föreslagna nya arrangemanget skulle i valkampen ge sittande riksdagsledamöter och genom media kända personer en oskälig fördel jämfört med mer okända politiker. Denna tendens förstärks av att valkampanjerna i de nya, större valkretsarna sannolikt skulle bli ännu dyrare än tidigare. Man kan med fog fråga sig om den föreslagna tidsplanen faktiskt är en förbättring ens ur väljarnas synvinkel.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 20 februari 2013

Vesa-Matti Saarakkala /saf

Kimmo Kivelä /saf

Tom Packalén /saf

RESERVATION 2

Motivering

I propositionen föreslås att vallagen ändras så att Fastlands-Finland i stället för nuvarande 14 får 12 valkretsar. Det sker genom att Kymmene valkrets och Södra Savolax valkrets slås samman till en ny Sydöstra Finlands valkrets samtidigt som Norra Savolax valkrets och Norra Karelen valkrets ombildas till Savolax-Karelen valkrets.

I betänkandet hänvisas till uttalanden av riksdagen där den har förutsatt 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, RSv 262/1998 rd). I dessa uttalanden avsåg riksdagen dock inte partiella reformer som utgår från regeringsgruppernas egna intressen, utan en totalreform som verkligen gagnar demokratin.

Förslaget till ändring av valkretsindelningen finns infört i bilaga 4 (Ledningsgruppen för regeringsförhandlingarna 17.6.2011 protokollsanteckningar) till regeringen Katainens program. Reformen har inte beretts parlamentariskt och under beredningen har man inte heller hört dem som berörs av reformen. Landskapen fick inte tillfälle att ge utlåtande i frågan innan det slutliga beslutsförslaget lades fram. Detta strider mot etablerad praxis; normalt bereds frågor som rör medborgarnas påverkningssamhöggheter och demokratin parlamentariskt och med målet att nå ett så brett samförstånd som möjligt. Att döma av det exceptionellt magra innehållet i betänkandet verkar hörandet av grundlagsutskottet närmast vara en formalitet.

För demokratin skull är det viktigt att väljarna upplever att deras valkrets motsvarar den referensgrupp de känner sig tillhöra. Nu bryter man sönder långvariga och etablerade funktionella och regionala helheter och andra områdes-

indelningar som tillämpas i regionalförvaltningen. Det kan sänka valdeltagandet i östra Finland ytterligare. Experter har på goda grunder understrukit att en förstoring av valkretsarna inverkar negativt på de grundläggande rättigheterna inom områdena jämställdhet och rätt till deltagande. Det är vidare sannolikt att kandidaterna från de större orterna får merparten av rösterna.

Vårt valsystem har två centrala principer: valsystemet är proportionellt och ska förverkliga regional representativitet. Detta säkerställs genom valkretsindelningen. Propositionen förbättrar obestridligen proportionaliteten, men försvagar däremot den regionala representativiteten. Eftersom propositionen fullständigt åsidosätter frågan om den regionala representativiteten kan resultatet inte anses vara hållbart.

Valkretsindelningen får inte reformeras på politiska grunder utan måste underkastas en totalrevidering som bygger på en bred parlamentarisk beredning.

I 122 § i grundlagen sägs att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas när förvaltningen organiseras. Den föreslagna reformen strävar inte till det målet. Tvärtom — regionförvaltningsverket i Östra Finland har som verksamhetsområde Södra Savolax, Norra Savolax och Norra Karelen. Södra Karelen och Kymmenedalen hör däremot till regionförvaltningsverket i Södra Finland. Inte heller NTM-centralernas verksamhetsområden motsvarar den nya valkretsindelningen. I Europeiska unionens strukturfondsprogram och den s.k. NUTS 2-indelningen hör Södra Savolax, Norra Savolax och Norra Karelen till programområdet Östra och Norra Finland, som får stöd för glest befolkade nordliga områden. Södra Karelen och Kymmenedalen hör å sin sida till programområdet Södra och Västra Finland, som inte får specialstöd för glest befolkade områden.

Förslag

Vi föreslår

*att lagförslaget enligt betänkandet för-
kastas.*

Helsingfors den 20 februari 2013

Tapani Tölli /cent
Markus Lohi /cent