

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 25 § i Finlands grundlag samt vallagen och 9 § i partilagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 mars 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av 25 § i Finlands grundlag samt vallagen och 9 § i partilagen (RP 7/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lag om ändring av vallagen och av 25 § i Finlands grundlag (LM 1/2007 rd — Annika Lapintie /vänst m.fl.), som remitterades till utskottet den 18 april 2007.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- valdirektör Arto Jääskeläinen och forskare Sini Kumpulainen, justitieministeriet
- utvecklingschef Teemu Eriksson, finansministeriet
- doktor i samhällsvetenskaper, docent Sami Borg
- forskningsdirektör, docent Kimmo Grönlund
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Paloheimo
- juris licentiat Lauri Tarasti
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Matti Niemivuo
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet ordnade den 22 september 2010 ett seminarium om ändringen av riksdagsvalssystemet.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagsvalssystemet ändras så att valdistrikten för uträkning av valresultatet bildar ett valområde som omfattar hela landet. De röster som varje parti och andra kandidatuppställare har fått i samtliga valkretsar räknas samman och antalet riksdagsmandat fastställs utifrån det röstetal som kandidatuppställarna

har fått i hela landet. Kandidatuppställarna får riksdagsmandat i valkretsarna i samma förhållande som de får röster i respektive valkrets.

Regeringen föreslår en landsomfattande röstspärr på tre procent. Det innebär att endast kandidatuppställare som fått minst tre procent av de röster som getts i hela landet kan få riksdagsmandat.

Valkretsindelningen förblir oförändrad. De röstberättigade ska fortsatt rösta på kandidater i sin egen valkrets. Kandidater ska fortfarande ställas upp enligt valkrets. Antalet riksdagsledamöter som väljs från varje valkrets fastställs på samma grunder som hittills.

Partierna får inte längre ingå valförbund inför riksdagsval. Å andra sidan får valmansföreningar som har bildats i olika valkretsar ha en gemensam lista.

Enligt förslaget kan ett parti få partistöd också om det inte passerar den landsomfattande röstspärren men får minst två procent av alla röster som getts i landet.

De föreslagna ändringarna gäller inte riksdagsval som förrättas i landskapet Åland.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft så att de kan tillämpas vid riksdagsvalet 2015.

Lagmotion

I lagmotion LM 1/2007 rd föreslås ett system med utjämningsmandat i riksdagsval. På fastlandet ska 179 riksdagsledamöter väljas från de nu-

varande valkretsarna (fasta valkretsplatser) och 20 från s.k. utjämningsmandat. Landskapet Ålands valkrets förblir oförändrad.

Motionärerna föreslår att det i vallagen införs en röstspärr på tre procent som villkor för att få delta i fördelningen av utjämningsmandat och att valförbund inte ska beaktas i fördelningen av utjämningsmandat. Utjämningsmandat går endast till partier som i fördelningen av fasta valkretsmandat fått färre mandat än vad det sammantagna röstunderlaget berättigar till. Om ett parti uppfyller villkoren för utjämningsmandat, räknas ett riksomfattande jämförelsetal ut för partierna med undantag för landskapet Åland. Från varje partis jämförelsetal stryks från seriens topp räknat lika många jämförelsetal som kandidater som partiet redan fått invalda direkt från valkretsarna. Utjämningsmandaten fördelas i ordningsföljd enligt de återstående jämförelsetalen för hela landet. Utjämningsmandaten fördelas inom de partier som får utjämningsmandat mellan de kandidater i samtliga valkretsar som ännu inte blivit invalda efter storleken på deras jämförelsetal i respektive valkretsar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmän bakgrund

Bestämmelser om riksdagsval finns i grundlagens 25 §. Valen ska vara direkta, proportionella och hemliga. För riksdagsval är landet med beaktande av antalet finska medborgare indelat i minst tolv och högst arton valkretsar. Utöver detta bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot. Rätt att ställa upp kandidater i riksdagsval har registrerade partier och ett i lag bestämt antal röstberättigade.

Närmare bestämmelser om tidpunkten för riksdagsval, kandidatnomineringen, valförrättningen och valkretsarna utfärdas genom lag, i dagsläget genom 1998 års vallag. De grundläggande principerna för valsystemet i riksdagsval

har i stort sett varit desamma ända sedan lantdagsreformen 1906. De största ändringar som gjorts har gällt rösträtt och kandidatnominering. Rösträtten har utvidgats genom att sänka rösträttsåldern och genom att slopa begränsningarna visavi rösträtt.

Proportionalitet är en starkt styrande princip när det gäller riksdagsval. Proportionalitet innebär dels en politisk proportionalitet, dvs. att varje politisk gruppering får så många riksdagsmandat som dess understöd i valet förutsätter. Regional representativitet (regional proportionalitet) åter innebär att det finns riksdagsledamöter från olika delar av landet i förhållande till antalet invånare i respektive valkretsar.

Proportionaliteten återspeglas i grundlagens 24 och 25 §. Antalet riksdagsledamöter, som läggs fast i 24 § 1 mom., säkerställer att den po-

litiska och regionala proportionaliteten förverkligas i praktiken (RP 1/1998 rd, s. 82). I 25 § 2 mom. föreskrivs det om grunderna för den valkretsindelning som har samband med den regionala representativiteten. Valkretsindelningen ska som helhet betraktad uppfylla proportionalitetskravet och garantera att valsystemet fungerar på enahanda sätt i hela landet (RP 1/1998 rd, s. 83).

Tanken är att den politiska proportionaliteten ska förverkligas separat i varje valkrets. Så länge vi haft riksdagsval har d'Hondts metod använts för att räkna ut valresultatet. Metoden tillgodoser i och för sig kravet på politisk proportionalitet mellan partierna. Hur proportionaliteten utfaller i valkretsen kan bedömas utifrån en s.k. dold röstspärr. Med dold röstspärr avses den procentuella andel av de i valkretsen givna rösterna som ett parti eller någon annan gruppering måste få för att få åtminstone en kandidat invald. Till följd av skillnaderna i valkretsarnas storlek varierar de dolda röstspärrarna avsevärt: exempelvis i riksdagsvalet 2007 från knappa tre procent i Nylands valkrets till ungefär 14 procent i Södra Savolax valkrets. Kort och koncist kan man säga att den politiska proportionaliteten inte förverkligas på samma sätt i alla valkretsar beroende på storleksskillnaden och med dåligt resultat i små valkretsar. Det nuvarande valsystemet gynnar den regionala proportionaliteten på den politiska proportionalitetens bekostnad.

Grundlagsutskottet pekade i sitt betänkande om vallagen på bristerna i fråga om proportionaliteten. Det föreslog att riksdagen godkänner ett uttalande om förstärkning av proportionaliteten i riksdagsval och förebyggande av en splittring av det politiska fältet (GrUB 5/1998 rd). Riksdagen godkände uttalandet och ytterligare en gång i samband med grundlagsreformen (GrUB 10/1998 rd).

Regeringen föreslår att riksdagsvalssystemet ändras så att det proportionella valsättet genomförs så fullständigt och enhetligt som möjligt i landet olika delar, men med bevarande av riksdagens regionala representativitet. Som redskap för att förhindra en splittring av det politiska fältet införs en röstspärr på tre procent.

Systemet med ett valområde realiserar riksdagens uttalande om bättre proportionalitet i riksdagsval. Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och ändamålsenlig. Det tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

Ändring av 25 § 2 mom. i grundlagen

Valområdessystem

De viktigaste bestämmelserna om ett nytt riksdagsvalsförfarande föreslås ingå i grundlagens 25 §. Paragrafens 3 mom. kompletteras för tydlighetens skull med en bestämmelse om kandidatuppställning valkretsvis. Till paragrafen läggs ett nytt 4 mom. där det för det första föreskrivs att valresultatet bestäms på grundval av det antal röster som de som har ställt upp kandidater har fått i hela landet.

När valresultatet räknas ut utgör alla valkretsar med undantag för landskapet Ålands valkrets ett enda valområde. Närmare bestämmelser om hur resultatet räknas ut och fastställs finns i 125 a—125 h § i vallagen. Det antal riksdagsmandat som kandidatuppställarna får i hela landet (Åland undantaget) ska som nu räknas ut enligt d'Hondts metod. De 199 största jämförelsetalen anger hur många riksdagsmandat varje kandidatuppställare får. De mandat som valresultatet ger partierna och andra grupper (mandatgrupper) fördelas mellan valkretsarna med tillämpning av Hare-Niemeyer-metoden. De mandat som en mandatgrupp fått fördelas mellan valkretsarna i samma förhållande som mandatgruppens röstetal i hela landet fördelar sig mellan valkretsarna.

Det nya valsystemet gäller inte riksdagsval i landskapet Ålands valkrets. Grundlagens bestämmelser är generellare skrivna än bestämmelserna i vanliga lagar. Grundlagens 25 § utgör en helhet och av dess 2 mom. framgår det att landskapet Åland bildar en egen valkrets för val av en riksdagsledamot. Det nya 4 mom. om hur valresultatet bestäms eller om en landsomfattande röstspärr på tre procent tillämpas därför inte i

riksdagsval i landskapet. Åland behöver inte längre anges specifikt i momentet, eftersom landskapets särställning gentemot riket kan härledas direkt ur grundlagens 120 §. Närmare bestämmelser om hur resultatet räknas ut och fastställs i landskapets valkrets finns i vallagens nya 125 h §.

Utskottet anser att valområdessystemet bidrar till att förbättra den politiska proportionaliteten i riksdagsval. Den undanröjer skillnaderna mellan valkretsarna när det gäller den dolda röstspärren, och därmed kommer proportionaliteten att nå ungefär samma nivå i hela landet. Systemet borgar också för en regional representativitet.

Det föreslagna systemet för uträkning av mandatfördelningen är avsevärt mer komplicerat och svårfattligt än det nuvarande. Särskilt fördelningen mellan valkretsarna av de mandat som partierna och andra grupperingar fått är komplicerad och svårförståelig. Komplexiteten är ett minus ur väljarsynvinkel, eftersom den kan försvaga systemets legitimitet. Dessutom kan modellen fördröja valresultatet. Men i bedömningen av effekterna får man inte glömma bort det som inte förändras: valkretsindelningen förblir oförändrad, ledamotsantalet för varje valkrets fastställs och kandidatnomineringen sker på tidigare vis och väljarna röstar fortfarande på kandidater i sin egen valkrets. De praktiska rutinerna kring riksdagsval förändras varken för väljare eller för kandidater.

Landsomfattande röstspärr

I det nya 4 mom. i grundlagens 25 § föreskivs dessutom om en landsomfattande röstspärr. Enligt andra meningen i momentet krävs det för att en kandidat ska kunna väljas att den som har ställt upp kandidaten har fått minst tre procent av samtliga i hela landet avgivna röster. Syftet med röstspärren är att förhindra det politiska fältet att splittras. Av propositionsmotiven framgår det att utan en lagstadgad röstspärr skulle den beräknade dolda röstspärren för ett valområde som omfattar hela landet bli 0,5 procent.

En lagfäst röstspärr är ett nytt fenomen i vårt valsystem. Ute i världen är olika slag av röst-

spärrar relativt allmänna. Enligt valområdeskommissionens betänkande använder närapå hälften av alla länder med proportionellt valsätt en röstspärr för att förhindra att proportionaliteten genomförs fullt ut. Kommissionen bedömer att en röstspärr också indirekt kan främja proportionaliteten. En lagbestämd röstspärr är tydligare än en dold röstspärr. Den kan hindra att röster går till partier vars röstunderlag inte ens skulle nå upp till den dolda röstspärren. Röstspärrens art — t.ex. landsomfattande, regional — och nivå varierar från land till land (KB 2008:2, s. 15 och 63).

Argumentet för en röstspärr på tre procent är att det skulle bli svårt för nya politiska grupper att komma in i riksdagen med en högre röstspärr. En lägre röstspärr åter är inte tillräckligt effektiv för att hindra en splittring av det politiska fältet (s. 12). Valområdeskommissionen var inne på ungefär samma linje när det i sitt betänkande, som legat till grund för propositionen, föreslog en landsomfattande röstspärr på 3,5 procent. Noteras bör att kommissionen dessutom föreslog en röstspärr på 12 procent för valkretsarna.

Den valkretsspecifika röstspärren motiverade kommissionen med att utan en sådan leder den landsomfattande röstspärren till utebliven valframgång för regionala partier och andra politiska rörelser. Kommissionen föreslog att ett parti som inte når upp till den landsomfattande röstspärren det oaktat ska kunna få mandat i den valkrets där det överskrider den valkretsspecifika röstspärren (KB 2008:2, s. 43).

Propositionen är mycket knapphändig och generell i sina kommentarer om en landsomfattande röstspärr på tre procent. Den konstateras förhindra en splittring av det politiska fältet, men å andra sidan kunna försämra små partiets ställning. Den förmodas inte påverka partiernas nuvarande styrkeförhållanden. Det framhålls också att röstspärren inte är så hög att den omintetgör nya politiska aktörers möjligheter till valframgångar (s. 10). Regeringen föreslår ingen regional röstspärr, eftersom en sådan "kan anses försämra valsystemets överskådlighet som en helhet" (s. 7).

Med ett valdeltagande som rör sig kring 70 procent innebär den föreslagna landsomfattande röstspärren att kandidatuppställare kan få mandat med ca 85 000 röster. I en bilaga till propositionen finns resultatet vid riksdagsvalet 2007 uträknat enligt det föreslagna systemet. Den föreslagna röstspärren skulle inte ha påverkat valutgången, eftersom de kandidatuppställare som stannade under röstspärren inte skulle ha fått något mandat med de nuvarande bestämmelserna heller. Man måste titta på tidigare val för att tydligt kunna urskilja röstspärrens effekter. Som exempel kan tas 1983 års val, då de grönas två ledamöter (med 1,4 procent av rösterna i hela landet) och Esko-Juhani Tennilä på egen lista (12 % av rösterna i Lapplands valkrets) inte skulle ha blivit invalda. Konstitutionella högerpartiet hade inte heller fått något mandat. I valet 1987 hade Finlands kristliga förbunds fem ledamöter inte blivit invalda (2,5 procent av rösterna i hela landet). I valet 1991 skulle Liberala folkpartiets ledamot ha fallit ut. Sannfinländarna skulle inte ha nått över en röstspärr på tre procent i valet 1995, 1999 och 2003. Inte heller hade Ungfinska partiets två ledamöter och Ekologiska partiets ledamot blivit invalda vid valet 1995. Reformgruppen hade inte fått något mandat 1999. I ljuset av de här exempel måste propositionens bedömning att röstspärren inte är så hög att den omintetgör nya politiska aktörers möjligheter till valframgångar anses vara ren och skär underskattning (s. 10). Exempelen ger också fog för att kritisera en lagbestämd röstspärr för att undergräva den lika rösträtt som grundlagen garanterar.

Det är tänkt att röstspärren ska förhindra det politiska fältet att splittras. Finland har varit ett exceptionellt stabilt land i politiskt hänseende, och understödet för partierna har varierat från val till val mindre än i de flesta andra västeuropeiska länder. I riksdagsvalen efter andra världskriget har ledamöter valts in från 6–10 partier. Det är svårt att säga hur valbestämmelserna påverkar kandidatnomineringen eller valbeteendet. Men det hade trots allt varit befogat att närmare undersöka hotet att det politiska fältet splittras och vad det hade lett till.

Utskottet menar att sammantaget bedömt motsvarar den föreslagna omläggningen av riksdagsvalssystemet de mål riksdagen satt upp för reformen. För de kandidatuppställare som når över spärrgränsen realiseras den politiska proportionaliteten i hela landet, samtidigt som den regionala representativiteten kvarstår och skillnaderna mellan valkretsarnas dolda röstspärrar försvinner.

Utskottet föreslår att den landsomfattande röstspärren sänks från föreslagna tre till två procent. Sänkningen är motiverad med hänsyn till den lika rösträtten och för att också små och regionalt förankrade partier och valmansföreningar ska ha bättre möjligheter att få kandidater invalda.

2. Lag om ändring av vallagen

Förbud mot valförbund

I 108 § föreslås ett nytt 3 mom. om att det i riksdagsval inte är tillåtet att ingå valförbund. I små valkretsar har små och medelstora partier försökt nå större valframgång genom att ingå valförbund. Valförbund gör valet mindre genomskinligt för väljarna och svårare för dem att få sin röst hörd. Eftersom den politiska proportionaliteten förbättras med det nya valsystemet, behövs valförbund inte längre för det ändamålet. Förbudet är motiverat också med tanke på systemets genomskinlighet. Valmansföreningar som bildats av röstberättigade har fortfarande rätt att bilda en gemensam lista. Men den landsomfattande röstspärren kommer att göra det svårare för valmansföreningarnas eller deras gemensamma listors kandidater att bli invalda.

125 b §. Uträkning av valresultatet för hela landet. Eftersom utskottet föreslår att den landsomfattande röstspärren ska vara två procent av de i hela landet givna rösterna, måste procenttalet i 2 mom. ändras i analogi med det.

3. Lag om ändring av 9 § i partilagen

Syftet med ändringen av 9 § i partilagen är att underlätta för partier som inte lyckats få något

riksdagsmandat. Utskottet föreslår att den landsomfattande röstspärren ska vara två procent, vilket leder till att målet med ändringen av partilagen uppnås. Utskottet föreslår därför att lagförslaget förkastas.

Lagmotionen

Utskottet har godkänt lagförslagen utifrån propositionen och föreslår följaktligen att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen i propositionen, men 25 § 4 mom. i lagförslag 1 och 125 b § 2 mom. i lagförslag 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagförslag 3 och

förkastar lagmotion LM 1/2007 rd.

Utskottets ändringsförslag

1.

25 §

Riksdagsval

(1—3 mom. som i RP)

Valresultatet bestäms på grundval av det antal röster som de som har ställt upp kandidater

har fått i hela landet. För att en kandidat skall kunna väljas förutsätts att den som har ställt upp kandidaten har fått minst två procent av samtliga i hela landet avgivna röster.

(5 mom. som i RP)

2.

125 b §

Uträkning av valresultatet för hela landet

(1 mom. som i RP)

Helsingfors valkrets nämnd ger jämförelsetal till varje parti, gemensam lista samt sådan valmansförening som inte hör till någon gemensam lista, om de har fått minst två procent av de i hela landet givna rösterna. Till varje parti och gemensam lista ges lika många jämförelsetal som par-

tiet och listan har ställt upp kandidater i hela landet. Som första jämförelsetal ges hela det antal röster som kommit partiet eller den gemensamma listan till godo, som andra jämförelsetal hälften av det, som tredje jämförelsetal en tredjedel och så vidare. Jämförelsetalet för en valmansförening som inte hör till någon gemensam lista utgörs av det antal röster som valmansföreningens kandidat har fått.

(3 mom. som i RP)

Helsingfors den 23 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

RESERVATION 1

Motivering

Det nuvarande valsystemet har fungerat bra i mer än hundra år och medborgarna är vana vid det. Nu föreslår regeringen ändringar i systemet. Många av dem eliminerar vissa svagheter i d'Hondts metod men leder samtidigt till att systemet blir så komplicerat, oflexibelt och långsamt att medborgarnas valdeltagande sjunker ytterligare. Ändringar bör göras bara om det nya systemet blir avsevärt bättre än det nuvarande. Så är inte fallet.

Problemet med det nuvarande systemet är att folket har slagit sig ner i bosättningscentrum i landets sydligaste delar. Valkretssystemet är på ett bra sätt regionalt representativt, men när befolkningen minskar är det enda rätta att slå samman små valkretsar och dela upp stora. Så blir den nya regionaliteten beaktad på rätt sätt.

Om man inte vill rucka på valkretsindelningen, kunde man ha utvecklat det nuvarande systemet genom att ändra uträkningen av mandatfördelningen i små partiers favör och tillåta en regional röstspärr.

Regeringens förslag till valsystem är chockerande komplicerat för att den eftertraktade förbättringen av proportionaliteten ska nås. Utan kurser och utbildning fattar väljaren inte ett dugg av vallagen. Allt hänger då på gissningar och spekulationer. En sådan situation kan inte tillåtas i en demokrati.

Efter reformen krävs det enligt propositionen tre faser för att räkna ut valresultatet: 1) partiernas mandatfördelning i hela landet räknas ut med d'Hondts metod, 2) för att fördela partiernas mandat mellan valkretsarna används Hare-Niemeyer-metoden, 3) för att resultatet ska kunna samordnas med riksresultaten som räknats ut med d'Hondts metod måste undantag göras från Hare-Niemeyer-metoden.

Experter hävdar att den politiska proportionaliteten kunde förverkligas på ett mycket enkelt sätt. Det räcker med att valresultatet i varje valkrets räknas ut med användning antingen av

Harekvoten eller Sainte-Laguë-metoden. Båda metoderna förbättrar den politiska proportionaliteten i stort sett lika bra som den komplicerade metod som regeringen föreslår. De ger också partier med regionalt röstunderlag möjligheter att få kandidater invalda i riksdagen, förutsatt att de får så många röster i valkretsen att de klarar den dolda spärrgränsen.

Den politiska proportionaliteten ökar ingalunda av att regeringen föreslår en lagbestämd röstspärr på tre procent. På det regionala planet leder det till att den politiska proportionaliteten utfaller sämre än nu om ett parti får röster i en eller två valkretsar men de inte räcker till för den landsomfattande röstspärren.

Problemet hade kunnat åtgärdas med en valkretsspecifik röstspärr. Men då en sådan inte skrevs in i lagen kan små regionala grupper inte längre uppstå. Dessutom hindrar förbudet mot valförbund, som kan vara befogat med tanke på väljarnas rättssäkerhet, små partier att alliera sig.

Med det valsysteem som regeringen föreslår hade jag inte blivit invald i riksdagen 1991 från valförbundet mellan liberaler och kristliga. Då fick Liberala folkpartiet 0,78 procent av samtliga röster i landet. Samma öde hade också ungfinsländarnas Jukka Tarkka och Risto E.J. Penttilä gått till mötes 1995. Esko-Juhani Tennilä hade inte blivit invald 1983 trots han fick 12 procent av de röster som gavs i hans valkrets.

Propositionen har inte beretts med den dignitet den krävt, utan partisekreterarna har köpslagit och bedrivit politiskt taktikspel om de olika bitarna i systemet. Grundlagsutskottet hade velat förbättra systemet och tillföra det fler demokratiska inslag bl.a. genom att sänka röstspärren. Men minister Tuija Brax gjorde tummen ner för alla förbättringsförslag och krävde att lagförslaget ska godkännas utan ändringar.

Det nya valsysteem hindrar nya politiska grupper att uppstå och ger de nuvarande partierna monopol på makten; för de gröna är detta sär-

skilt viktigt, eftersom de inte vill konkurrera med nykomlingar.

E-röstningen blev en flopp och är ett varnande exempel på en i hast hopknåpad reform. Jag fruktar att det går på samma sätt för det nya valsystemet, när resultatet inte är klart ens på morgonen efter valdagen. Om nyval måste ordnas så ska det ske i hela landet.

För medborgarna och demokratin är det be-
drövtligt när valsystemet sedan ändras från ett val
till ett annat; ett sådant velande hit och dit är ty-
piskt för instabila och outvecklade demokratier.

Jag hoppas att nästa riksdag har så mycket
vett att den inte godkänner lagförslaget, utan att
man börjar från rent bord med att bereda ett nytt
valsystem med den dignitet det kräver, utan köp-
slående och politiskt taktikspel.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors den 23 februari 2011

Tuulikki Ukkola /saml

RESERVATION 2

Motivering

Det nya valsystemet bereddes i kommittén Demokrati 2007, som hade till uppgift att undersöka hur den representativa demokratin fungerar och lägga förslag till hur demokratin kunde stärkas. I mandatet lades särskild tonvikt vid hur partierna, valsystemet och den kommunala demokratin fungerar med hänsyn till medborgarnas möjligheter att delta och påverka. När det gäller valsystemet föreslog kommittén att riksdagsvalssystemet utvecklas med fokus lagd på regional representativitet, politisk proportionalitet och en kontakt mellan väljare och kandidater som främjar valdeltagandet.

Regeringen driver på en reform av riksdagsvalssystemet där valkretsarna för uträkning av valresultatet bildar ett valområde som omfattar hela landet. De röster som varje parti och andra kandidatuppställare har fått i samtliga valkretsar räknas samman och antalet riksdagsmandat fastställs utifrån det röstetal som kandidatuppställaren har fått i hela landet. Enligt propositionen får kandidatuppställarna riksdagsmandat i valkretsarna i samma förhållande som de får röster i respektive valkrets. Men de facto skulle så inte ske alltid. Dessutom föreslår regeringen en landsomfattande röstspärr på tre procent: endast sådana kandidatuppställare kan få riksdagsmandat som fått minst tre procent av samtliga i landet givna röster. Enligt propositionen kvarstår indelningen i valkretsar och kandidaterna ska fortsättningsvis uppställas valkretsvis. Valförbund förbjuds. Målet med det nya valsystemet är att det proportionella valsättet ska genomföras så fullständigt som möjligt och riksdagens regionala representativitet tryggas.

Man var väl medveten om att en modell med ett landsomfattande valområde skulle rubba radikalt den valkretsmodell som varit i bruk hos oss i mer än hundra år. Propositionen innehåller stora principiella förändringar jämfört med det nuvarande systemet. Propositionen måste skärskådas med särskild fokus på hur tydligt valsys-

temet är, i vilken mån proportionaliteten förverkligas och hur det förhåller sig med den regionala representativiteten.

Ett tydligt valsystem

Regeringen föreslår att kandidaterna precis som nu ska ställas upp valkretsvis och väljarna rösta på kandidaterna i sin egen valkrets. Men vid uträkningen av valresultatet utgör landet ett enda valområde. Det blir avsevärt svårare att räkna ut och följa resultatet om systemet med valkretsvisa val frångås. I det system som regeringen föreslagit räknas det antal riksdagsmandat som partierna får i hela landet ut enligt d'Hondts metod. De riksdagsmandat som partierna fått i hela landet fördelas mellan valkretsarna enligt Hare-Niemeyer-metoden men med olika tillämpningar. Partierna får riksdagsmandat i valkretsarna i samma förhållande som de får röster i respektive valkrets.

För fördelningen räknas för varje parti ut ett decimaltal i varje valkrets där partiet ställt upp kandidater. Heltalsdelen visar hur många mandat partiet får direkt i valkretsen. Resten av mandaten fördelas mellan valkretsarna i den storleksordning som decimaldelarna anger. Förfarandet leder till att om det inte längre finns mandat att fördela i en valkrets, får samma parti mandatet i en annan valkrets. Så kan en röst som getts t.ex. i Norra Karlen hjälpa en helsingforsisk kandidat att bli invald i riksdagen.

Valsystemet måste vara så tydligt och genomskinligt som möjligt för väljarna: väljarna måste veta vilken verkan deras röster har och kandidaterna måste veta varifrån rösterna kommer. Den föreslagna modellen med ett valområde för hela landet ger oss ett mycket oklarare valsystem som är svåröverblickbart. Regeringens förslag till fördelning av mandaten mellan valkretsarna är minst sagt komplicerat. Det invecklade systemet stärker människors känsla av att de inte med sina röster kan påverka valutgången, med minskat valdeltagande som följd. Sådana system med

utjämningsmandat och uträkningssystem som betonar en riksomfattande proportionalitet används i länder där väljarna i s.k. listval företrädesvis röstar på parti och inte på person som i Finland.

Något som är positivt med valområdesmodellen är förbudet mot valförbund. Valförbund kan i värsta fall förvränga valresultatet för hela landet och leda till alltför stor taktikering när kampen om valkretsens sista mandat är hård. Men regeringens förslag till valområdesmodell gör inte valsystemet tydligare och ökar inte heller den demokratiska delaktigheten, alltså de faktorer som sett ur ett demokratiperspektiv är utmärkande för ett fungerande valsystem.

Proportionalitet

Ett valsystem ska innefatta ett tillräckligt mått av politisk proportionalitet och regional representativitet: varje politisk gruppering bör få lika många mandat som röstunderlaget förutsätter och väljarna välja sina egna ledamöter valkretsvis. Proportionaliteten realiseras hos oss på valkretsnivå. I det gällande systemet varierar den dolda röstspärr, dvs. den beräknade andelen av rösterna, som garanterar partiet åtminstone ett mandat alltför mycket mellan valkretsarna, från ca 2,8 till 14,3 procent.

I vårt system med personval kunde proportionaliteten förbättras enklare genom att ändra valkretsindelningen så att valkretsarna blir jämsstarka än vad de är nu. Då skulle också de valkretsspecifika dolda röstspärrarna bli ungefär lika stora i hela landet.

Landsomfattande röstspärr

Regeringen anser att en landsomfattande röstspärr på tre procent behövs för att det politiska fältet inte ska splittras. Men propositionen saknar argument för att det politiska systemets stabilitet och effektivitet skulle försämrats utan en landsomfattande röstspärr. Riksdagspartiernas antal har inte svällt ut oskäligt hos oss, och under de senaste decennierna har mycket få nykomlingar lyckats rota sig i riksdagen.

Flertalet av de EU-länder som har ett proportionellt valsystem saknar en lagfäst röstspärr, har en

röstspärr som är avsevärt mindre än tre procent eller använder sig av en kombination av en landsomfattande och valkretsspecifik röstspärr. En landsomfattande röstspärr utan en särskild valkretsspecifik spärr snedvrider proportionaliteten i det fall att partiets väljarkår är regionalt förankrad och röstunderlaget och röstunderlaget inte når upp till röstspärren. Ett parti kan på det regionala planet få ett stort röstunderlag, som skulle ge många mandat i valkretsen, men trots det inte få ett enda mandat för att det landsomfattande röstunderlaget underskrider tre procent. Då drabbar det den regionala representativiteten.

En röstspärr på tre eller två procent gör det avsevärt svårare för nya partier och politiska rörelser att komma in i riksdagen. Det har funnits flera riksdagspartier i Finland vars röstunderlag inte nått två procent. Av de nuvarande partierna kom De gröna in i riksdagen 1983 med 1,4 procent av de givna rösterna. Samma år hade Esko Juhani Tennilä (vänst) med 12 procent av de i valkretsen givna rösterna och 1,4 procent av de i hela landet givna rösterna inte blivit invald om det hade funnits en röstspärr på tre procent. I valet 1987 hade Finlands kristliga förbunds fem ledamöter med 2,5 procent av rösterna i hela landet inte blivit invalda. År 1991 hade Tuulikki Ukkola (Liberala folkpartiet) inte kommit in i riksdagen och Sannfinländarna hade inte klarat treprocentsgränsen i valet 1995, 1993 respektive 2003. År 1995 hade ungfinsländarnas Risto Penttilä och Jukka Tarkka och Ekologiska partiets Pertti Virtanen gått miste om sina mandat, medan Reformgruppens Risto Kuisma hade drabbats av samma öde 1999.

En röstspärr kan också få folk att rösta taktiskt på något annat parti än det som de anser vara bäst, om det är sannolikt att det partiet inte klarar röstspärren. En röstspärr skulle också innebära att en del av rösterna går förlorade. I riksdagsvalet 2007 hade det funnits 67 482 sådana röster. Med tanke på demokratin är sådant inte önskvärt.

Även i det fall att ingen röstspärr införs, skulle det system som regeringen föreslår leda till en naturlig, dvs. dold röstspärr på kalkylmässiga

0,5 procent. Noteras bör att två partier, som inte sitter i riksdagen i dag, överskred den spärren (Finlands kommunistiska parti 0,7 % och Finlands seniorparti 0,6 %) i riksdagsvalet 2007.

Observeras bör att valområdeskommissionen ursprungligen föreslog en landsomfattande röstspärr på 3,5 procent plus en valkretsspecifik röstspärr på 12 procent. Det uttryckliga syftet med den valkretsspecifika röstspärren var att säkerställa att ett parti som inte klarar den landsomfattande spärren kan få ett mandat om den valkretsspecifika spärren överskrids. Den valkretsspecifika röstspärren har utelämnats i propositionen.

Ändrad valkretsindelning som alternativ

När valsystemet ändras måste särskild fokus läggas på ett tydligt system och adekvat proportionalitet, demokratisk medverkan och slopade valförbund. Vi anser att valsystemet bör ses över utifrån valkretsindelningen så att små valkretsar sammanslås till större och stora valkretsar delas upp i mindre. Då skulle det bästa möjliga resultatet uppnås om man ser till ett fungerande valsystem och de erfarenheter som genererats under den finländska demokratins historia. En modell med justerade valkretsgränser skulle fortfarande vara klar och redig för väljarna och bättre bidra till demokratisk medverkan i jämnstarka valdistrikt. Dessutom skulle valsystemet ge plats åt proportionalitet och också valförbunden därmed bli överflödiga.

Ursprungligen var valkretsarna i stort sett lika stora till folkmängden. Till följd av migrationen

har folkmängden förändrats, men de geografiska gränserna ligger i stort sett där de alltid legat. Det är förflutit nästan 50 år sedan valkretsindelningen senast sågs över i grunden. Till följd av skillnaderna i valkretsarnas storlek varierar de dolda röstspärrarna avsevärt. Om indelningen ändrades så att valkretsarna blir lika stora, skulle röstspärren lägga sig på en naturlig nivå i valkretsarna utan någon riksgrens och förbli på denna nivå och ge också nya och regionalt viktiga partier och politiska rörelser möjligheter till riksdagsmandat.

En ökad demokratisk medverkan kräver att avståndet mellan kandidaterna och väljarna är så litet som möjligt. Till följd av befolkningsförändringen har en del valkretsar vuxit sig så stora att kriteriet inte längre uppfylls på alla håll. Dessutom är kandidaternas kampanjkostnader numera oskäligt stora i de största valkretsarna. Det enda sättet att åtgärda de här problemen är att justera valkretsindelningen.

Vi kan alltså inte tillstyrka propositionen, utan vi ser det som ett bättre alternativ att vårt nuvarande, fungerande system ändras genom att mindre valkretsar sammanslås för att uppnå bättre proportionalitet och större delas upp i mindre för att säkerställa en ökad demokratisk medverkan.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors den 23 februari 2011

Antti Vuolanne /sd
Tuula Pelttonen /sd
Johannes Koskinen /sd

Jacob Söderman /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

RESERVATION 3

Motivering

Jag föreslog i utskottet att 25 § 4 mom. i lagförslag 1 ska strykas. Förslaget innebär att någon lagbestämd landsomfattande röstspärr inte skrivs in i grundlagen. Därmed blir den naturliga röstspärren enligt propositionsmotiven 0,5 procent.

Med ett valdeltagande som rör sig kring 70 procent innebär den föreslagna landsomfattande röstspärren på tre procent att endast kandidatuppställare med minst ca 85 000 röster kan få mandat. Alla kandidatuppställare med ett röstunderlag som lägger sig under röstspärren på riksplanet får inga mandat även om röstunderlaget i ett valdistrikt utan röstspärr skulle berättiga ett parti eller valförbund till mandat.

Som argument för röstspärren på tre procent anför regeringen att den ska förhindra en splittning av det politiska fältet.

Mitt, och samtidigt vänsterförbundets riksdagsgrupps argument för att slopa den lagbestämda röstspärren är följande:

Många av de experter som utskottet hörde ansåg att en riksomfattande röstspärr på tre procent snarare försämrar än stärker den politiska proportionalitet som vallagstiftningsreformen utgått från i det fall att en kandidatuppställare med ett stort regionalt röstunderlag inte på riksplan når upp till röstspärren på tre procent.

Men propositionen ger inga argument för varför det politiska systemets stabilitet och effektivitet skulle försämrars om den politiska proportionaliteten blev bättre än nu i riksdagsval.

Det stora problemet med propositionen är att den inte tar tillräcklig hänsyn till behovet av proportionalitet på det regionala planet utan koncentrerar sig företrädesvis på att förbättra den politiska proportionaliteten på riksplanet.

Även om en landsomfattande röstspärr av något slag kunde vara acceptabel, behöver den kompletteras med en regional (valkretsspecifik) röstspärr som på lämpligt sätt tar hänsyn till politiska partier eller grupper vars röstunderlag är

ansenligt regionalt sett men som inte når upp till den landsomfattande röstspärren. Om regeringens förslag kompletterades med en valkretsspecifik röstspärr, skulle de som röstat på en kandidat i valkretsen ha hopp om att få honom eller henne invald.

Men om man utgår från förslaget i betänkandet skulle ett parti med ett så stort röstunderlag i valkretsen att det skulle ge exempelvis fem mandat trots allt inte få ett enda mandat, om partiets röstunderlag inte når upp till tre procent på riksplanet. Det betyder att politiska grupperingar med stor regional tyngd inte kan få mandat enligt det nya valsystemet.

Avslutningsvis vill jag påpeka att en landsomfattande röstspärr på tre procent skulle göra det avsevärt svårare för nya partier att komma in i riksdagen även om regeringen försöker avfärda detta i propositionen. Röstspärren hade blivit stötestenen för exempelvis sannfinländarnas föregångare SPP/FLP med sin enprocentsandel av de givna rösterna i valet 1966. Finlands Kristliga förbund hade inte fått några mandat alls i valet 1970 med sina 1,1 procent. Likaså hade De grönas 1,4 procent inte räckt till för mandat i valet 1983. Samma gäller Esko-Juhani Tennilä, som då med sin egen lista tog 12 procent av rösterna i Lapplands valkrets. Konstitutionella högerpartiet hade inte heller fått något mandat. I valet 1987 hade Finlands kristliga förbunds fem ledamöter inte blivit invalda (2,5 procent av rösterna i hela landet). I valet 1991 hade Liberala folkpartiets ledamot fallit ut. Sannfinländarna hade inte nått över en röstspärr på tre procent i valet 1995, 1999 och 2003. Inte heller hade ungfinnska partiets två ledamöter och ekologiska partiets ledamot blivit invalda vid valet 1995. Reformgruppen hade inte fått något mandat 1999.

Exemplen ovan visar med största tydlighet att en landsomfattande röstspärr på tre procent hade varit alltför effektiv och hindrat nya partier att bli invalda i riksdagen. De bevisar också att det nuvarande valsättet inte efter krigsåren lett till

den överdrivna splittring av den politiska makten som regeringen motiverar propositionen med. Tvärtom har läget varit mycket stabilt under decennier med ledamöter turvis invalda från 6—10 partier.

Jag anser alltså i likhet med vänsterförbundets riksdagsgrupp att en röstspärr på tre (3) procent är ett alltför grovt vapen för att hindra nya partier från att få in en fot i riksdagen.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen stryker 25 § 2 mom. i lagförslag 1 (Reservationens ändringsförslag).

Helsingfors den 23 februari 2011

Veijo Puhjo /vänst