

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om laggranskningsrådet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att den temporära indragning av laggranskningsrådet som upphör vid utgången av 1995 skall förlängas med ett år.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1996 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagen skall träda i kraft vid ingången av 1996.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

1.1. Lagstiftning och praxis

Laggranskningsrådet inrättades genom lagen om laggranskningsrådet år 1959 (518/59) för den sakliga, lagtekniska och språkliga granskningen av lag- och andra författningsförslag, och det inledde sin verksamhet i september 1960. Målet för inrättandet av laggranskningsrådet var att å ena sidan höja nivån på lagberedningen genom att effektivisera granskningen av författningsförslag och å andra sidan att minska de högsta domstolarnas arbetsbörda genom att överföra uppgiften att ge utlåtanden i samband med beredningen av lagförslag till ett särskilt organ. Regeringsformens 18 och 19 §§, som stadgar om de högsta domstolarnas skyldighet att på begäran ge utlåtanden, fortsatte trots allt att gälla.

För att effektivisera laggranskningsrådets verksamhet gjordes år 1989 rätt stora ändringar i lagen om laggranskningsrådet (1238/89). Enligt 2 § är laggranskningsrådets uppgift att till statsrådet eller statsrådets kansli eller ett ministerium ge begärda utlåtanden om författningsförslag. Utlåtande av laggranskningsrådet skall enligt 2 a § begäras om författningsförslag som innehåller stadganden som är väsentliga för statsförfatt-

ningen, de centrala principerna för rättsordningen eller medborgarnas rättsskydd samt om centrala författningsförslag på privaträttsens, straff- och processrättsens, förvaltningsrättsens, den ekonomiska rättsens och miljörättsens område, om inte något annat följer av att ärendet brådskar eller av andra särskilda skäl. Utlåtandet kan begäras om hela författningsförslaget eller endast en del av det.

Laggranskningsrådet består av tre medlemmar, två justitieråd som högsta domstolen förordnar och ett förvaltningsråd som högsta förvaltningsdomstolen förordnar. I samband med grundandet av laggranskningsrådet inrättades på motsvarande sätt tre nya tjänster vid de högsta domstolarna. Laggranskningsrådets medlemmar förordnas för två kalenderår. Medlemmarna befrias från skötseln av sina tjänsteåligganden som justitieråd eller förvaltningsråd för den tid de tjänstgör i laggranskningsrådet. Högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan dessutom för en enskild granskningsuppgift i laggranskningsrådet förordna högst två extra medlemmar. Även en annan person än en medlem av de högsta domstolarna kan komma på fråga. I praktiken har extra medlemmar inte förordnats. Laggranskningsrådet kan höra sakkunniga och vid behov anställa en sekreterare för att bereda ett utlåtande. Den som har berett ett författningsförslag

kan vid behov förordnas att föredra förslaget för laggranskningsrådet.

När laggranskningsrådet grundades var avsikten att alla omfattande eller annars viktiga författningsförslag skulle granskas av laggranskningsrådet. Antalet utlåtanden som begärdes av laggranskningsrådet var redan i början ganska litet. Inte heller utvecklingsåtgärderna år 1989 förändrade situationen nämnvärt. Under åren 1987-92 gav laggranskningsrådet årligen 3-5 utlåtanden, av vilka största delen gällde författningsförslag inom justitieministeriets förvaltningsområde. Laggranskningsrådets förbättrande inverkan på lagberedningens nivå utvecklades inte så som man tänkt sig vid grundandet.

Regeringen föreslog i en proposition som avläts till riksdagen år 1992 att laggranskningsrådet skulle dras in (RP 123/1992 rd). Riksdagen beslöt dock att laggranskningsrådets verksamhet skulle dras in endast temporärt för åren 1993-95. Om detta stiftades en särskild lag om temporär ändring av lagen om laggranskningsrådet (1693/92). Dessutom förutsatte riksdagen att det skulle utredas hur de högsta domstolarnas sakkunskap skulle kunna utnyttjas på ett mera ändamålsenligt sätt än förr i principiellt betydelsefulla lagstiftningsprojekt.

Laggranskningsrådet har varit indraget sedan år 1993. Lagen om detta upphör att gälla vid utgången av år 1995. I samband med den temporära indragningen av laggranskningsrådet minskades år 1993 antalet justitie- och förvaltningsrådstjänster vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

1.2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att den temporära indragningen av laggranskningsrådet förlängs med ytterligare ett år till utgången av år 1996. Justitieministeriet tillsatte den 16 juni 1995 en arbetsgrupp för att utreda frågor i anslutning till laggranskningsrådets ställning. Arbetsgruppen skall särskilt utreda den i riksdagens ovan nämnda svar ingående frågan om utnyttjande av de högsta domstolarnas sakkunskap i principiellt viktiga lagstiftningsprojekt. Den tid som utsatts för arbetsgruppens arbete går ut den 29 februari 1996.

Den föreslagna ettåriga förlängningen av den temporära indragningen laggranskningsrådet är nödvändig för att arbetsgruppen skall kunna slutföra sitt arbete. På basis av arbetsgruppens utredningar och förslag

torde de beslut som behövs gällande laggranskningsrådet kunna göras under år 1996.

2. Propositionens ekonomiska verkningar

En temporär indragning av laggranskningsrådet leder till vissa inbesparingar. Kostnaderna för lönerna till laggranskningsrådets medlemmar uppgick år 1992 till ca 1,5 miljoner mark. I samband med den temporära indragningen av laggranskningsrådet åren 1993-95 skars antalet justitie- och förvaltningsrådstjänster vid högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen ner år 1993. Detta har inneburit en årlig inbesparing av lönekostnader på ca 1,5 miljoner mark. Om laggranskningsrådets verksamhet fortsätter borde man uppenbarligen på nytt se över antalet medlemmar vid de högsta domstolarna.

Laggranskningsrådets verksamhet föranledde förutom kostnaderna för lönerna till medlemmarna även andra, mindre kostnader. Kostnaderna för medlemmarnas arvoden uppgick år 1992 till 60 000 mark och kostnaderna för sekreterarnas arvoden till 120 000 mark.

3. Beredningen av propositionen

Laggranskningsrådets verksamhet har under årens lopp granskats i många olika sammanhang. Bl.a. statsrevisorerna har i flera berättelser behandlat laggranskningsrådets verksamhet (1/1979 rd, 2/1982 rd, 1/1983 rd och 15/1987 rd). En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp utredde år 1992 frågor i anslutning till laggranskningsrådets ställning (Promemoria om laggranskningsrådet 25.5.1992). I sin promemoria gjorde arbetsgruppen en bedömning av verkningarna å ena sidan av att laggranskningsrådets verksamhet fortsätter och å andra sidan av att det dras in. Arbetsgruppens promemoria innehöll dock inte några förslag till åtgärder. Efter att riksdagen år 1992 beslöt att temporärt dra in laggranskningsrådet gjordes det vid justitieministeriet på grund av ovan nämnda kläm en utredning om hur de högsta domstolarna deltar i lagberedning och laggranskning i de övriga nordiska länderna. Dessutom utredde man hur antalet utlåtanden om författningsförslag som givits av högsta domstolen och högsta förvaltnings-

domstolen utvecklats medan laggranskningsrådet varit temporärt indraget.

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Frågor i anslutning till laggranskningsrådets ställning utreds för närvarande i den arbetsgrupp som justitieministerie tillsatt den 16 juni 1995 och vars arbete ännu pågår.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen ansluter sig till budget-

propositionen för 1996 och avses bli behandlad i samband med den.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

L a g

om temporär ändring av lagen om laggranskningsrådet

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §
Lagen den 23 december 1959 om laggranskningsrådet (518/59) jämte ändringar tillämpas inte år 1996.

2 §
Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996 och den gäller till den 31 december 1996.

Helsingfors den 8 september 1995

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Sauli Niinistö*

