

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar
om upphävande av lagen och förordningen om laggranskningsrådet
samt ändring av stadgandena om antalet medlemmar i de högsta
domstolarna**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att laggranskningsrådet skall dras in genom att lagen och förordningen om laggranskningsrådet upphävs. I anslutning till indragningen av laggranskningsrådet föreslås att stadgandena om högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens medlemsantal ändras så att vardera domstolen har minst 15 och högst 21 medlemmar.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagarna skall träda i kraft vid ingången av 1993.

MOTIVERING

**1. Nuläget och de föreslagna
ändringarna**

1.1. Lagstiftning

Laggranskningsrådet inrättades genom en lag om laggranskningsrådet, som gavs 1959 (518/59), för den sakliga, lagtekniska och språkliga granskningen av lagförslag och andra författningsförslag. Rådet inledde sin verksamhet vid ingången av september 1960. När laggranskningsrådet inrättades var målet att höja nivån på lagberedningen genom att intensifiera granskningen av författningsförslag. Reformen syftade även till att minska de högsta domstolarnas arbetsbörda genom att befria dem från uppgiften att i enlighet med 18 § regeringsformen avge utlåtanden i anslutning till beredningen av lagförslag och genom att överföra uppgiften på ett särskilt organ och därigenom frigöra dem allt mer för lagskip-

ningsuppgifter. I detta sammanhang gjordes dock inte några ingrepp i regeringsformens stadganden om högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden, varför det även efter inrättandet av laggranskningsrådet har varit möjligt att be om utlåtanden även av de högsta domstolarna.

I lagen om laggranskningsrådet stadgas om laggranskningsrådets uppgifter, arbete och sammansättning. Närmare stadganden om laggranskningsrådet ingår i förordningen om laggranskningsrådet (334/60). I lagen och förordningen har genom lag och förordning (1238 och 1239/89) gjorts rätt omfattande ändringar.

Laggranskningsrådets uppgift är enligt den år 1989 ändrade lagens 2 § att till statsrådet eller statsrådets kansli eller ett ministerium ge begärda utlåtanden om författningsförslag. Enligt lagens 2 a § skall laggranskningsrådets utlåtande begäras, om inte något annat följer av att ett ärende brådskar eller av andra

särskilda skäl, i fråga om författningsförslag som innehåller stadganden som är väsentliga för statsförfattningen, de centrala principerna för rättsordningen eller medborgarnas rättskydd samt om centrala författningsförslag på privaträttens, straff- och processrättens, förvaltningsrättens, den ekonomiska rättens och miljörättens område. Utlåtande kan begäras om författningsförslaget i dess helhet eller till vissa delar.

Till laggranskningsrådet hör tre ordinarie medlemmar, till vilka högsta domstolen förordnar två justitieråd och högsta förvaltningsdomstolen ett förvaltningsråd. I samband med grundandet av laggranskningsrådet inrättades för detta ändamål två nya justitierådstjänster vid högsta domstolen och en förvaltningsrådstjänst vid högsta förvaltningsdomstolen.

Laggranskningsrådets ordinarie medlemmar förordnas för två kalenderår. Den som har fått förordnande befrias för den tid han tjänstgör i laggranskningsrådet från sina övriga tjänsteåligganden som justitieråd eller förvaltningsråd. En ordinarie medlem deltar dock i högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens plena vid behandlingen av frågor som hör till lagstiftningens område. Högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan dessutom förordna högst två extra medlemmar till laggranskningsrådet för en bestämd granskningsuppgift. Laggranskningsrådet kan höra sakkunniga och vid behov anställa en sekreterare för att bereda ett utlåtande.

1.2. Praxis

Laggranskningsrådet har åren 1960-1991 gett sammanlagt 117 utlåtanden, dvs. cirka 3,7 utlåtanden per år. Antalet utlåtanden har under årens lopp minskat. Då av laggranskningsrådet under femårsperioden 1961-1965 begärdes sammanlagt 32 utlåtanden, var antalet under femårsperioden 1981-1985 endast 12. Under de senaste fem åren (1987-1991) har laggranskningsrådet gett 20 utlåtanden. Antalet utlåtanden per år har under de senaste åren varierat mellan tre och fem. Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har åren 1961-1965 gett sammanlagt sju, 1981-1985 sammanlagt fem och 1987-1991 sammanlagt sju i 18 § regeringsformen åsyftade utlåtanden om lagförslag.

En stor del av laggranskningsrådets utlåtanden

har gällt lagförslag inom justitieministeriets förvaltningsområde. De övriga ministeriernas andel har minskat från vad den var de första åren så att då den av utlåtandena 1961-1965 var 15, dvs. nästan hälften, utgjorde andelen 1981-1985 endast ett utlåtande. Av de 20 utlåtandena 1987-1991 gäller tre lagförslag som hör till något annat förvaltningsområde än justitieministeriets. Efter lagändringen 1989 har utöver statsrådet även statsrådets kansli och ministerierna kunnat begära laggranskningsrådets utlåtande om lagförslag. I praktiken har alla utlåtanden efter detta begärts av ministerierna i stället för av statsrådet.

Den tid utlåtandena varit anhängiga i laggranskningsrådet har under hela dess verksamhetstid varierat mellan några dagar och drygt tre år. Under de senaste åren (1987-1991) har de genomsnittliga tiderna för behandling av utlåtanden varit följande:

År	dygn
1987	197
1988	101
1989	84
1990	64
1991	98

De justitieråd och förvaltningsråd som förordnats till medlemmar av laggranskningsrådet får förutom sin avlöning från den ordinarie tjänsten dessutom ett tjänstgöringsarvode som fastställs av justitieministeriet. Kostnaderna för medlemmarnas löner uppgick 1991 till sammanlagt ca 1,5 miljoner mark och arvodeskostnaderna till 60 000 mark. Kostnaderna för sekreterarnas arvoden var 25 000 mark. Kostnaderna för arvoden till de sakkunniga som laggranskningsrådet hörde uppgick till 800 mark. Extra medlemmar har inte funnits under de senaste åren.

De mål som uppställts för laggranskningsrådet har inte kunnat nås på det sätt som väntats. Laggranskningsrådets roll och betydelse i strävandena att höja nivån på lagberedningen har inte blivit sådan som man tänkte sig när rådet inrättades. Avsikten var vid inrättandet att laggranskningsrådets utlåtande skulle inhämtas om alla vitsyftande och annars viktiga författningsförslag. Detta betonades också i lagändringen 1989 genom att i den nya 2 a § preciserades hurdana författningsförslag som i regel skulle sändas till laggranskningsrådet för utlåtande. Även riksdagens finansutskott ansåg

i sitt betänkande med anledning av statsrevisorernas berättelse för år 1986 (FiUB 15/1988 rd) att laggranskningsrådets roll då det gäller att höja nivån på lagstiftningen förutsätter att utlåtanden begärs oftare av laggranskningsrådet i synnerhet i fråga om omfattande och principiellt viktiga lagstiftningsprojekt.

Antalet utlåtanden från laggranskningsrådet har efter lagändringen 1989 ökat en aning och ser ut att stanna vid ca fem per år. Eftersom antalet utlåtanden är rätt litet och utlåtandena i huvudsak gäller endast författningsförslag inom justitieministeriets förvaltningsområde, verkar det som om inte heller 1989 års lagändring skulle leda till de mål som har uppställts för laggranskningsrådet.

1.3. Föreslagna ändringar

Eftersom laggranskningsrådets roll som granskare av författningsförslag och i strävandena att höja nivån på lagberedningen inte ens efter de utvecklingsåtgärder som vidtogs 1989 har blivit sådan som man väntade sig när rådet inrättades, föreslås det att laggranskningsrådet skall dras in vid ingången av 1993 genom att lagen och förordningen om rådet upphävs.

Högsta domstolen har enligt 2§ 1 mom. (804/49) lagen om Högsta domstolen en president och minst tjugoen justitieråd som ledamöter. I samband med att laggranskningsrådet dras in föreslås det att stadgandet skall ändras så att antalet ledamöter i Högsta domstolen är minst 15 och högst 21. Enligt 2§ 1 mom. (805/49) lagen angående högsta förvaltningsdomstolen har högsta förvaltningsdomstolen en president och minst 13 förvaltningsråd som ledamöter. Det föreslås för enhetlighetens skull att stadgandet skall ändras så att högsta förvaltningsdomstolen som ledamöter har minst 15 och högst 21 förvaltningsråd.

Dessutom har i stadgandena gjorts vissa språkliga moderniseringar.

2. Propositionens ekonomiska verkningar

Indragningen av laggranskningsrådet leder till vissa inbesparingar. De består framför allt av lönerna och arvoden till laggranskningsrådets medlemmar samt av sekreterarnas och de sakkunnigas arvoden. För att inbesparingar i

fråga om medlemmarna skall uppkomma, måste antalet ledamöter i de högsta domstolarna ändras i motsvarighet till antalet medlemmar i laggranskningsrådet. År 1991 uppgick kostnaderna för lönerna till laggranskningsrådets medlemmar till sammanlagt ca 1,5 miljoner mark och arvodeskostnaderna till 60 000 mark. Kostnaderna för sekreterarnas arvoden var 25 000 mark och kostnaderna för arvoden till sakkunniga som hördes av laggranskningsrådet 800 mark. Inbesparingar uppstår dessutom i kontorskostnaderna och tryckningskostnaderna.

3. Ärendets beredning

Laggranskningsrådets verksamhet har under årens lopp diskuterats i olika sammanhang. Ställningstagandena har varierat mellan olika slags utvecklingsförslag och indragning av laggranskningsrådet. Finansministeriet fäste redan i slutet av 1960-talet och på nytt i mitten av 1970-talet i sitt utlåtande om justitieministeriets ekonomiplan uppmärksamhet vid laggranskningsrådets begränsade verksamhet och föreslog att en indragning av rådet skulle tas upp till prövning.

Även statsrevisorerna har i flera av sina berättelser behandlat laggranskningsrådets verksamhet. I sin berättelse angående år 1977 (1/1979 rd) ansåg statsrevisorerna att laggranskningsrådet effektivare borde anlitas som remissinstans.

Riksdagen godkände i april 1981 i samband med behandlingen av berättelsen om regeringens åtgärder år 1979 (5/1980 rd) utgående från grundlagsutskottets betänkande (GrUB 10/1980 rd) och det därtill fogade utlåtandet av lagutskottet (LaUU 2/1980 rd) ett uttalande i vilket förutsattes att laggranskningsrådets verksamhet och arbetsförhållanden utvecklas. Justitieministeriet tillsatte i maj 1981 en tjänstemannaarbetsgrupp för att bereda åtgärder i syfte att utveckla författningsberedningen (författningsberedningsarbetsgruppen). Till arbetsgruppens uppgifter hörde bland annat att reda ut hur laggranskningsrådets verksamhet kunde utvecklas. Författningsberedningsarbetsgruppens betänkande från år 1987 (Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 5/1987) innehöll ett ställningstagande enligt vilket man borde reda ut hur de uppgifter som

ankommer på laggranskningsrådet kunde skötas på ett ändamålsenligare sätt än för närvarande.

Statsrevisorerna påskyndade effektiveringen av laggranskningsrådets verksamhet i samband med sin berättelse för år 1980 (2/1982 rd) och i berättelsen för följande år (1/1983 rd). I sin berättelse för år 1986 (15/1987 rd) föreslog statsrevisorerna att laggranskningsrådet skall upplösas av följande orsaker:

- ministerierna har inte anlitat laggranskningsrådets sakkunskap;

- inte ens genom en effektivering av laggranskningsrådet kan sådana resultat nås att kostnaderna för laggranskningsrådet vore motiverade; och

- med stöd av 18 § regeringsformen är det möjligt att om samtliga lagförslag inhämta utlåtande av högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller båda.

Riksdagen intog dock en annan ståndpunkt än statsrevisorerna. Den godkände i maj 1988 vid behandlingen av statsrevisorernas berättelse ett uttalande som grundade sig på finansutskottets betänkande däröver (FiUB 15/1988 rd) och enligt vilket laggranskningsrådets verksamhet borde utvecklas. Finansutskottet ansåg i sitt betänkande att man primärt bör utgå från att laggranskningsrådet bevaras och att dess verksamhet utvecklas. En indragning av laggranskningsrådet bör enligt utskottet övervägas först om laggranskningsrådets verksamhet inte ens efter försöken att utveckla det når de mål som uppställts och om kostnaderna inte motsvarar resultaten.

Försök att förbättra laggranskningsrådets verksamhetsförutsättningar och främja anlitandet av det som remissinstans gjordes genom ändringar i lagen och förordningen om laggranskningsrådet år 1989. Lagändringarna grundade sig på en regeringsproposition som avläts till riksdagen 1989 (RP 54/1989 rd). Man försökte effektivera inbegärandet av utlåtanden bland annat genom att ge statsrådets kansli och ministerierna möjlighet att be laggranskningsrådets utlåtande om lagförslag och genom att i lagen stadga om hurdana lagförslag laggranskningsrådets utlåtande i regel skall begäras. I syfte att förbättra laggranskningsrådets verk-

samhetsförutsättningar stadgades bland annat om möjlighet att anställa en sekreterare för beredningen av utlåtandena.

Justitieministeriet tillsatte i april 1992 en arbetsgrupp med uppgift att reda ut frågor i anslutning laggranskningsrådets ställning. Frågan om indragning av laggranskningsrådet har blivit aktuell även vid prövning av hur man inom justitieministeriets förvaltningsområde kan fullgöra skyldigheten att minska antalet tjänster och uppgifter. Arbetsgruppen skulle reda ut vilka olika omständigheter som är förknippade med alternativen att laggranskningsrådet bevaras i nuvarande form eller att det dras in. Arbetsgruppen överlämnade sin promemoria till justitieministeriet i början av juni (Promemoria om laggranskningsrådet 25.5.1992).

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag i justitieministeriet. Vid beredningen av utkastet till proposition har högsta domstolens och högsta förvaltningsdomstolens presidenter hörts. Presidenterna i de högsta domstolarna har med hänvisning till den diskussion som förts i plenum tillställt justitieministeriet ställningstaganden i vilka man förhåller sig reserverat till propositionsutkastet. I utlåtandena har man särskilt fört fram sin oro för att man av de högsta domstolarna kommer att begära utlåtanden i samma omfattning som av laggranskningsrådet.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionen

Propositionen ansluter sig till budgeten för 1993 och avses bli behandlad i samband med den.

5. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1993.

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

1.

Lag**om upphävande av lagen och förordningen om laggranskningsrådet**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Härmed upphävs lagen den 23 december 1959 om laggranskningsrådet (518/59) och förordningen den 20 juni 1960 om laggranskningsrådet (334/60) jämte ändringar.

2 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

2.

Lag**om ändring av 2 § lagen om Högsta domstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 1 mom. lagen den 22 juli 1918 om Högsta domstolen, sådant det lyder i lag av den 22 december 1949 (804/49), som följer:

2 §

Högsta domstolen består av en president och såsom ledamöter minst 15 och högst 21 justitieråd. Till president och, på framställning av högsta domstolen, till justitieråd utnämner republikens president rättvisa och lagfarna per-

soner, vilka har skicklighet och erfarenhet i domarvärv.

Denna lag träder i kraft den 199 .

3.

Lag**om ändring av 2 § lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 1 mom. lagen den 22 juli 1918 angående Högsta förvaltningsdomstolen, sådant det lyder i lag av den 22 december 1949 (805/49), som följer:

2 §

Högsta förvaltningsdomstolen består av en president och såsom ledamöter minst 15 och

högst 21 förvaltningsråd. Till president, och på framställning av högsta förvaltningsdomstolen, till förvaltningsråd utnämner republikens pre-

sident rättvisa och lagfarna personer, vilka har skicklighet och erfarenhet i domar- eller förvaltningsvärv. Minst hälften av medlemmarna i högsta förvaltningsdomstolen skall vara behöriga att handha domarämbete.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 4 september 1992

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Justitieminister *Hannele Pokka*

2.

Lag**om ändring av 2 § lagen om Högsta domstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 1 mom. lagen den 22 juli 1918 om Högsta domstolen, sådant det lyder i lag av den 22 december 1949 (804/49), som följer:

Gällande lydelse

2 §

Högsta domstolen består av en president och såsom ledamöter minst tjugoen justitieråd. Till president och, på framställning av högsta domstolen, till *ledamöter och* justitieråd utnämner republikens president rättvisa och lagfarna personer, vilka äga skicklighet och erfarenhet i domarvärv.

Föreslagen lydelse

2 §

Högsta domstolen består av en president och såsom ledamöter minst *15 och högst 21* justitieråd. Till president och, på framställning av högsta domstolen, till justitieråd utnämner republikens president rättvisa och lagfarna personer, vilka *har* skicklighet och erfarenhet i domarvärv.

Denna lag träder i kraft den
199 .

3.

Lag**om ändring av 2 § angående Högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 1 mom. lagen den 22 juli 1918 angående Högsta förvaltningsdomstolen, sådant det lyder i lag av den 22 december 1949 (805/49), som följer:

Gällande lydelse

2 §

Högsta förvaltningsdomstolen består av en president och såsom ledamöter minst tretton förvaltningsråd. Till president och, på framställning av högsta förvaltningsdomstolen, till *ledamöter och* förvaltningsråd utnämner re-

Föreslagen lydelse

2 §

Högsta förvaltningsdomstolen består av en president och såsom ledamöter minst *15 och högst 21* förvaltningsråd. Till president och, på framställning av högsta förvaltningsdomstolen, till förvaltningsråd utnämner republikens pre-

publikens president rättvisa och lagfarna personer, vilka äga skicklighet och erfarenhet i domar- eller förvaltningsvärv. Minst hälften av medlemmarna i högsta förvaltningsdomstolen skola vara behöriga att handhava domarämbete.

sident rättvisa och lagfarna personer, vilka *har* skicklighet och erfarenhet i domar- eller förvaltningsvärv. Minst hälften av medlemmarna i högsta förvaltningsdomstolen *skall* vara behöriga att *handha* domarämbete.

Denna lag träder i kraft den
199 .
