

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Karli Gauta Hjaltasyni um fjölda starfsmanna sem vinna við gerð lagafrumvarpa.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hversu margir starfsmenn, skipt niður á störf lögfræðinga og annarra, vinna að undirbúningi, samningu, yfirlestri og frágangi lagafrumvarpa í ráðuneytinu? Þess er óskað að tilgreint verði starfshlutfall við verkefnið ef ekki er um fullt starf að ræða.*
2. *Í hversu miklum mæli byggist vinna við gerð lagafrumvarpa á vegum ráðuneytisins á aðkeyptri vinnu utanaðkomandi sérfræðinga?*
3. *Hversu mikið greiddi ráðuneytið árlega árin 2008–2017 fyrir vinnu utanaðkomandi sérfræðinga við gerð lagafrumvarpa?*

Til þess að varpa ljósi á þau verkefni sem fyrirspurnin lýtur að er rétt að gera grein fyrir því með almennum hætti í hverju vinna við frumvörp og frumvarpsdrög í ráðuneyti felst: Að jafnaði hefst undirbúningur lagafrumvarps þannig að frumgreining er unnin vegna úrlausnarfnis sem komið hefur til kasta ráðuneytisins, vegna alþjóðlegra skuldbindinga eða vegna stefnumála ráðherra og ríkisstjórnar. Þeirri greiningu er komið á framfæri við ráðherra í formi minnisblaðs ásamt mati á þeim leiðum sem koma til greina. Að því mati koma sérfræðingar ráðuneytisins, eftir atvikum í samvinnu við sérfræðinga annarra ráðuneyta eða stofnana ráðuneytisins. Þá er á þessu stigi í sumum tilvikum efnt til frumsamráðs við hagsmunaaðila og sérfróða aðila, með tilheyrandi samskiptum og úrvinnslu upplýsinga sem berast. Loks hefur Alþingi í mörgum tilvikum aðkomu strax á frumstigum, til að mynda með því að ábendingar berast frá þingnefndum eða þingsályktanir eru samþykktar um að fela ráðherra tiltekið lagasetningarverkefni.

Ef ákjósanlegt þykir að hefja undirbúning frumvarpsdraga er tillaga þar að lútandi sett fram í minnisblaðinu ásamt rökstuðningi fyrir þeirri útfærslu sem talin er ákjósanlegust og frummati á áhrifum hennar. Í öðrum tilvikum er sett fram tillaga um að ítarlegri greining fari fram, svo sem í formi skýrslugerðar. Þegar svo ber við eru tillögur gjarnan bornar undir ráðherra samhliða hinni ítarlegu greiningu. Það er alls ekki einhlítt að sú greiningarvinna sem hér hefur verið lýst leiði til þess að frumvarp sé á endanum lagt fram á Alþingi. Því teljast verkefni af þessu tagi ekki í öllum tilfellum „undirbúningur lagafrumvarps“.

Eftir að ákvörðun um að hefja smíði frumvarpsdraga liggur fyrir er gert ráð fyrir að ábyrgðaraðili eða -aðilar setji fram verkefnaáætlun þar sem m.a. skal tiltaka hverjir, innan ráðuneytis sem og utan, komi að vinnunni. Fyrsta skrefið að því loknu er innra samráð um svonefnd áform um lagasetningu. Áform eru sett fram á stöðluðu eyðublaði og tiltaka, ásamt öðru, þær leiðir við lagasetningu sem til greina koma og innihalda rökstuðning fyrir þeirri leið sem áformuð er. Jafnframt fylgir áformum svonefnt frummat á áhrifum, þ.e. mat á efnahagslegum áhrifum, áhrifum á fjármál ríkis eða sveitarfélaga, áhrifum á jafnrétti kynjanna, á atvinnulífið o.fl. Áform um lagasetningu eru kynnt í innra samráði, þ.e. kynnt fyrir

öðrum ráðuneytum, og nýtur ráðuneytið þannig góðs af þekkingu og reynslu starfsmanna annarra ráðuneyta, sem tengist úrlausnarefninu.

Sá möguleiki er einnig fyrir hendi að starfshópi eða nefnd sé falið að meta hvort laga-breytinga sé þörf vegna tiltekinna álitamála og að hluti þeirrar vinnu felist í því að útbúa áform um lagasetningu og vinna úr athugasemdum áður en niðurstöðu er skilað. Endanleg niðurstaða slík starfs, sem kann að vera í formi skýrslu til ráðherra, getur haft að geyma tillögur til lagabreytinga og jafnvel drög að frumvarpi. Ekki er sjálfgefið að tillögur um laga-breytingar eða frumvarpsdrög sem skilað er til ráðherra leiði til þess að frumvarp sé á endanum lagt fram á Alþingi. Því er ekki víst að vinna sem þessi teljist til undirbúnings eða samningar lagafrumvarps í hefðbundnum skilningi.

Áform um lagasetningu, með þeim breytingum sem orðið hafa í kjölfar innra samráðs, eru síðan almennt sett í opið umsagnarferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins, samradsgatt.island.is. Þar geta þeir sem áhuga hafa komið að ábendingum og athugasemdum um áform ráðuneytisins. Tekin er afstaða til þeirra ábendinga sem berast og varða áformuð efnistöð frumvarpsdraga.

Sé ekki horfið frá áformum á þessu stigi er mál sett á þingmálaskrá fyrir næsta löggjafarþing að loknu opnu samráði, að fengnu samþykki ráðherra. Gera skal grein fyrir athugasemdum í samráðskafla frumvarpsins, hvort sem fallist var á þær eða ekki, með frekari rökstuðningi þar um. Frumvarpsdrög eru síðan almennt sett í opið samráð í samráðsgátt Stjórnarráðsins.

Af framangreindu má ljóst vera að þótt eiginleg lagafrumvörp séu fyrst og fremst unnin af lögfræðingum þá koma fjölmargir aðrir sérfræðingar að samningu minnisblaða og annarra undirbúningskjala sem tengjast undirbúningi og vinnslu lagafrumvarpa. Aðrir en lögfræðingar koma einnig að mati á áhrifum og samráði um lagasetningaráform og frumvarpsdrög.

Utanaðkomandi sérfræðingar koma einnig með margvíslegum hætti að undirbúningi lagasetningar í ráðuneytum, t.d. með setu í starfshópum á stefnumótunarstigi. Algengast er að þeir taki þátt í slíku undirbúningsstarfi sem fulltrúar hagsmunasamtaka án kostnaðar fyrir ríkissjóð.

Svör við einstökum liðum fyrirspurnarinnar:

1. Í fjármála- og efnahagsráðuneytinu eru unnin fjölbreytt verkefni. Lagafrumvörp sem unnin eru á hverju ári eru allmörg og þannig eru yfir 40 frumvörp á ábyrgð ráðuneytisins á gildandi þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið greinir öll áform ráðuneyta um lagasetningu en jafnframt eru frumvörp annarra ráðuneyta lesin yfir áður en þau koma endanlega fram, m.a. með tilliti til fjárhagsáhrifa. Frumvörp á ábyrgð ráðuneytisins eru misumfangsmikil en frumvarp til fjárlaga hefur sérstöðu og er fyrirferðarmest. Sérfræðingar í viðkomandi málaflokkum vinna að greiningum, áætlanagerð, undirbúningi áforma, úrvinnslu athugasemda og frágangi frumvarpa og greinargerða með þeim, gjarnan í samvinnu við stofnanir ráðuneytisins. Aðrir starfsmenn koma margir hverjir að praktískum þáttum undirbúningsins og eftirfylgni framlagðra frumvarpa við umfjöllun Alþingis um þau. Segja má að það heyri til undantekninga að einstakir starfsmenn eigi enga aðild að neinum frumvörpum sem fyrir þingið eru lögð. Upplýsingar um hlut frumvarpavinnu í heildarvinnuframlagi hvers og eins liggja ekki fyrir.
2. Svo til öll vinna við gerð lagafrumvarpa fer fram innan ráðuneytisins sjálfs og stofnana sem undir ráðuneytið heyra, ef undan er skilinn hlutur fagráðuneyta í umfjöllun um málefnasvið sem undir þau heyra í frumvarpi til fjárlaga. Gerð lagafrumvarpa byggist að litlum hluta á aðkeyptri vinnu utanaðkomandi sérfræðinga.

3. Ráðuneytið hefur áður veitt upplýsingar um aðkeypta sérfræðiráðgjöf eftir tegundum yfir lengri tíma fyrir ráðuneyti og allar ríkisstofnanir í þingskjali 997 sem lagt var fram á 148. löggjafarþingi 2017–2018 (125. mál). Bókhaldskerfi ráðuneytisins eru ekki skipulögð með tilliti til þess að greina ráðgjöf eftir því hvort unnið hefur verið við undirbúning frumvarpa eða önnur svipuð verkefni. Greining upplýsinga um slíkt yfir lengra tímabil mundi útheimta umtalsverða vinnu. Með vísan í svör við liðum 1 og 2 má fullyrða að aðkeypt ráðgjafarþjónusta vegna undirbúnings frumvarpa er ekki mikil.

