

## Svar

### forsætisráðherra 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 úrlausnarefnis 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, t.d. 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 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.

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.

Að loknu opnu samráði, sé ekki horfið frá áformum á þessu stigi, er mál sett á þingmála-skrá fyrir næsta löggjafarþing 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.

Sá möguleiki er einnig fyrir hendi að starfshópi eða nefnd sé falið að meta hvort lagabreytinga 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 lagabreytingar 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.

Af ofangreindu má ljóst vera að þótt eiginleg lagafrumvörp séu fyrst og fremst unnin af lögfræðingum þá koma fjölmargir aðrir sérfræðingar að samningu minnisblaða og annarra undirbúnings skjala 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. Því er farin sú leið í svörum sem hér fara á eftir við 2. og 3. tölul. fyrirspurnarinnar að tilgreina að meginstefnu sérfræðiaðstoð við gerð lagafrumvarpa sem lögð hafa verið fram af hálfu forsætisráðherra. Ekki er reynt að leggja mat á aðra sérfræðivinnu sem kann að hafa átt sér stað á stefnumótunarstigi.

1. Það leiðir af stöðu forsætisráðherra og eðli þeirra stjórnarmálefna sem undir hann heyraskvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands að ráðherrann flytur að jafnaði tiltölulega fá lagafrumvörp á hverju löggjafarþingi. Ef litið er til síðustu ára má segja að það séu þrír til fjórir lögfræðingar ráðuneytisins sem vinni að samningu þeirra lagafrumvarpa sem lögð eru fram. Mat á áhrifum er unnið í samráði við sérfræðinga á skrifstofu fjármála og eftir atvikum geta aðrir sérfræðingar komið að málum allt eftir því hvers efnis viðkomandi frumvarp er. Má áætla að yfir lengra tímabil jafngildi þessi vinna lögfræðinga og annarra sérfræðinga einu stöðugildi. Tekið skal fram að ekki er óalgenget að starfsmenn ráðuneytisins komi að vinnu á vegum annarra ráðuneyta, einstakra þingmanna eða þingnefnda, t.d. sem þátttakendur í samráðsferlum. Þá eru dæmi þess að frumvörp séu samin á vegum ráðuneytis en síðar lögð fram af hálfu þingmanna eða þingnefndar og að vinna við samningu frumvarps hafi farið fram í öðru ráðuneyti.

Skrifstofa löggjafarmála hefur sem eitt meginviðfangsefni að lesa yfir frumvörp allra ráðuneyta áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórn. Skrifstofan sinnir einnig yfirlestri þingsályktunartillagna, sér um samráðsgátt Stjórnarráðsins, annast fræðslu á þessu sviði o.fl.

Að yfirllestri frumvarpa koma fimm lögfræðingar og fjórir skjalalesarar. Má áætla að sú vinna jafngildi stöðugildum þriggja lögfræðinga og þriggja skjalalesara.

Að auki er umfjöllun um stjórnarfrumvörp veigamikill þáttur í starfi ríkisstjórnar. Forsætisráðuneytið heldur utan um störf ríkisstjórnar og annast ritarastörf fyrir hana, fylgist með afgreiðslu þingflokka á stjórnarfrumvörpum og stjórnartillögum og sér til þess að tillögur séu bornar upp við forseta Íslands í ríkisráði eða utan þess. Áætla má að þessi vinna jafngildi einu stöðugildi lögfræðings og einu stöðugildi stjórnarráðsfulltrúa.

2. Erfitt er að svara þessu afdráttarlaust vegna þess hve misjafnlega mörg frumvörp eru lögð fram af forsætisráðherra á hverjum tíma. Almenn talað hafa frumvörp forsætisráðherra á undanförunum tíu árum verið unnin að mestu leyti af starfsmönnum ráðuneytisins. Sérfræðingar hafa þó verið kallaðir til í einstaka tilvikum, annaðhvort til að lesa yfir frumvarpsdrög í heild eða að hluta, eða til að semja frumvarpsdrög sem síðan eru lesin yfir af starfsmönnum ráðuneytisins.

3. Hér á eftir fer yfirlit yfir kostnað vegna utanaðkomandi sérfræðinga vegna frumvarpa sem lögð er fram af hálfu forsætisráðherra sem byggt er á upplýsingum úr málaskrá og bókhaldskerfi ráðuneytisins. Ekki er getið um sérfræðikostnað sem kann að hafa orðið til í öðrum ráðuneytum vegna frumvarpa sem forsætisráðherra lagði fram. Ekki er heldur getið um kostnað vegna frumvarpa sem kunna að hafa verið unnin á vegum ráðuneytis en voru síðar lögð fram af hálfu annarra ráðherra eða þingmanna (dæmi stjórnarskrárfrumvörp).

Ár	Kostnaður
2017	0 kr.
2016	0 kr.
2015	0 kr.
2014	0 kr.
2013	786.000 kr.
2012	308.000 kr.
2011	604.000 kr.
2010	2.316.000 kr.
2009	2.830.520 kr.
2008	1.244.250 kr.