

Svar

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn frá Karli Gauta Hjaltasyni um fjölda starfsmanna sem vinna 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 grunngreining er unnin vegna úrlausnarefnis sem komið hefur til kasta ráðuneytisins, ýmist 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 frumstigi, til að mynda með því að ábendingar berast frá þingnefndum eða þingsályktanir eru samþykktar um að fela ráðherra tiltekið lagasetningarverkefni.

Ef ákjósanlegt þykir að undirbúa frumvarpsdrög er tillaga þar að lútandi sett fram í minnisblaðinu ásamt rökstuðningi fyrir þeirri útfærslu sem talin er ákjósanlegust og með 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 undir 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 verði 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 ráðuneytisins 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, verði ekki horfið frá áformum á þessu stigi, er mál sett á þingmálaskrá fyrir næsta löggjafarþing að fengnu samþykki ráðherra. Gera skal grein fyrir at-

hugasemdum í samráðskafra 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 slíks 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 verði á endanum lagt fram á Alþingi. Því er ekki víst að vinna sem þessi teljist til undirbúnings eða samningar lagafrumvarps í hefðbundnum skilningi.

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 að 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 verður farin sú leið í svörum sem hér fara á eftir við 2. og 3. tölul. að tilgreina að meginstefnu sérfræðiaðstoð við gerð lagafrumvarpa sem lögð hafa verið fram af hálfu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Ekki verður reynt að leggja mat á aðra sérfræðivinnu sem kann að hafa átt sér stað á stefnumótunarstigi.

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.*

Allir lögfræðingar ráðuneytisins koma að samningu frumvarpa. Misjafnt er á hverjum tíma hve miklum hluta af starfi sínu þeir verja í gerð frumvarpa. Sé horft til langs tíma má gera ráð fyrir að það séu að meðaltali um 20% af starfi hvers lögfræðings í ráðuneytinu að vinna að frumvarpi sem er lagt fram, eða alls rúmlega fjögur ársverk lögfræðinga. Að auki geta sérfræðingar í málaflokkum komið að undirbúningi við gerð frumvarpa, líkt og að framan er lýst. Erfitt er að áætla hve mikil vinna annarra sérfræðinga fer í slíkan undirbúning að jafnaði og fer það eftir eðli og umfangi frumvarpa hverju sinni. Þó má ætla að um 0,4 stöðugildi fari í kostnaðarmat frumvarpa og um 0,7 stöðugildi í frágang og yfirlestur frumvarpa.

2. *Í hversu miklum mæli byggist vinna við gerð lagafrumvarpa á vegum ráðuneytisins á aðkeyptri vinnu utanaðkomandi sérfræðinga?*

Almennt eru frumvörp ráðherra ráðuneytisins unnin af starfsmönnum þess, nú jafnt sem áður. Sérfræðingar eru þó kallaðir til í einstaka tilvikum.

3. *Hversu mikið greiddi ráðuneytið, og forverar þess, árlega árin 2008–2017 fyrir vinnu utanaðkomandi sérfræðinga við gerð lagafrumvarpa?*

Hér á eftir fer yfirlit yfir kostnað vegna frumvarpsvinnu utanaðkomandi sérfræðinga sem byggt er á upplýsingum úr bókhaldskerfi ráðuneytisins. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið varð til 1. september 2012 við sameiningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Í töflunni er kostnaðinum skipt upp

á milli núverandi ráðherra, þ.e. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, eftir þeim málefnum sem falla nú undir ráðherrana.

Ár	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra	Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra	Samtals
2008	16.388.224 kr.		16.388.224 kr.
2009	17.816.280 kr.		17.816.280 kr.
2010	8.328.608 kr.		8.328.608 kr.
2011	2.715.800 kr.	737.045 kr.	3.452.845 kr.
2012	3.615.300 kr.		3.615.300 kr.
2013	16.289.113 kr.	178.400 kr.	16.467.513 kr.
2014	14.810.604 kr.		14.810.604 kr.
2015	3.835.650 kr.		3.835.650 kr.
2016	938.100 kr.	2.065.361 kr.	3.003.461 kr.
2017	3.590.387 kr.	563.550 kr.	4.153.937 kr.