



Sýslumannafélag Íslands

Hafnarstræti 1 - 400 Ísafjörður • Kt. 541207-1550

Sími 458 2400 • Netfang sýslumannafelagid@sýslumenn.is • Vefur www.sýslumenn.is

Ísafirði, 21. júlí 2022.

Umsögn um mál nr. 122/2022.

Drög að frumvarpi dómsmálaráðherra til laga um sýslumann.

Formáli

Stjórn Sýslumannafélags Íslands f.h. félagsmanna vill koma á framfæri athugasemdum við drög að frumvarpi dómsmálaráðherra um sýslumann en tekin var einróma ákvörðun á félagsfundi þann 19. júlí sl. um að stjórn sendi umsögn í samráðsgátt fyrir þeirra hönd.

Hugmyndir dómsmálaráðherra um eitt embætti sýslumanns á landsvísu voru kynntar sýslumannaráði á fundi í dómsmálaráðuneyti 23. febrúar 2022. Hugmyndin var kynnt öllum sýslumönnum á fundi í ráðuneytinu 7. mars og síðan fyrir öllum starfsmönnum embættanna á fjarfundi 10. mars 2022 og fylgt eftir með heimsókn ráðherra á flestar skrifstofur sýslumanna.

Undirritaður f.h. Sýslumannafélags Íslands sendi dómsmálaráðherra bréf, dags. 9. júní sl., þar sem gerðar voru athugasemdir við þau áform sem kynnt höfðu verið. Drög að frumvarpi um sýslumann voru kynnt sýslumönnum 16. júní 2022 og sendi undirritaður í framhaldinu umsögn Sýslumannafélagsins, sem dagsett var 24. júní og unnin var í samvinnu sýslumanna til ráðherra. Var hún að miklu leyti með sömu athugasemdum og ábendingum um frumvarpsdrögin og í áðursendu bréfi en talsvert ítarlegri. Ekki var mikið tillit tekið til ábendinga sýslumanna sem þar komu fram, áður en drögin voru birt í samráðsgáttinni. Er téð umsögn því látin fylgja þessari umsögn í samráðsgátt stjórnvalda.

Þar sem frumvarpsdrögin eru birt í samráðsgátt á sumarleyfatíma og umsagnarfrestur aðeins liðlega tvær vikur er nú vísað til fyrrgreindrar umsagnar auk þess sem félagsmenn vilja vekja athygli á eftirtölum atriðum:

Almennt má segja að ábendingar félagsmanna lúti að miklu leyti að skorti á því að málið sé unnið á faglegum forsendum. Sem dæmi má nefna að ekki verður séð að réttarfarsnefnd hafi fengið málið til umfjöllunar þegar þetta er ritað. Það er mikilvægt þar sem breytingarnar ná ekki fram að ganga nema að samhliða séu gerðar umfangsmiklar breytingar á öllu fullnusturéttarfari. Bent er á að verði frumvarpið að lögum felur það í sér umtalsvert framsal á valdi frá löggjafanum til ráðherra. Aukinheldur verður ekki annað séð en að um mikilvægt byggðamál sé að ræða og að frumvarpið hafi mikil áhrif á réttindi og kjör starfsmanna sýslumanna, starfsemi embættanna og þjónustu. Nákvæm fjárhagsáætlun eða langtímaáætlun liggur ekki fyrir og því fullkomin óvissa uppi um hver er rekstrargrundvöllur og þar með framtíð starfa og starfsmanna hjá embættum sýslumanna um land allt verður.

Umsögn S.Í. dags. 24. júní 2022 til dómsmálaráðherra er hér birt í heild sinni:

**Umsögn Sýslumannafélags Íslands
um drög að frumvarpi til laga um sýslumann,
sem kynnt voru sýslumönnum á fundi 16. júní 2022.**

INNGANGUR

I

Á skipan embætta sýslumanna voru síðast gerðar viðamiklar breytingar með lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, sem tóku gildi 1. janúar 2015. Þá var embættunum fækkað úr 24 í 9.

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslunni „*Sýslumenn Samanburður milli embætta*“ til Alþingis í mars 2019 þar sem gerð er grein fyrir breytingunum og hvernig til tókst með þær.

Tvær af helstu niðurstöðum skýrslunnar lúta annars vegar að **fjárhagslegum undirbúningi** breytinganna og hins vegar að eflingu embættanna með **auknum verkefnum**.

Um fyrra atriðið, fjárhagslegan undirbúning, segir m.a. í skýrslunni:

„*Rekstur nýrra sýslumannsembætta hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. Skiptir þar mestu að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur þeirra.*“ (bls. 9) Leturbr. hér.

Um síðara atriðið, eflingu embættanna með auknum verkefnum, sem ríkisendurskoðandi vakti sérstaka athygli á, segir m.a. í skýrslunni:

„*Markmið með sameiningu sýslumannsembætta var að efla embættin og gera þau að miðstöð stjórnsýslu ríkisins í héraði. Þá átti breytingin að leiða af sér aukna hagkvæmni í rekstri. Þessi markmið hafa ekki náðst nema að hluta. Ekki hefur tekist að efla stjórnsýslu sýslumanna með auknum verkefnum og virðist sem væntingar um slíkt hafi vart verið raunhæfar.*“ (bls. 9) Leturbr. hér.

II

Á fundi dómsmálaráðuneytisins og sýslumannaráðs 28. febrúar 2022 var kynnt sú ætlan dómsmálaráðherra að **fella niður umdæmamörk** embætta sýslumanna, **án þess að fækka skrifstofum** embættanna víðsvegar um landið, og koma þannig á **einu embætti** sýslumanns fyrir allt landið. Til stuðnings þessu **markmiði ráðherra** var nefnd hin öra þróun stafrænna verkefna hjá embættunum sl. tvö ár og **meðal forsendna** var nefndur **flutningur verkefna** Þjóðskrár, sem lýtur að þjóðskráningu, til hins nýja embættis og flutningur **útgáfu leyfa og skírteina** frá lögreglu til nýja embættisins. Einnig var, til stuðnings markmiðinu, vísað til dæma um jákvæða reynslu sýslumanna af samstarfi við nokkur sveitarfélög.

Markmið ráðherra er því að fella niður umdæmamörk embætta sýslumanna og hafa einn embættismann með embættisheitið „sýslumaður“ fyrir allt landið. Samhliða þessu markmiði eru markmið eins og aukið samstarf við sveitarfélögin. Þau drög, sem nú liggja fyrir, eru í samræmi við þetta markmið ráðherra.

Forsendur markmiðsins eru

- flutningur stafrænna verkefna til embættanna og
- nauðsynlegar lagabreytingar.

Á þeim fundum, sem dómsmálaráðuneytið hefur síðan haldið með sýslumönnum, hefur þeim ekki verið kynnt **nein ákvörðun** um flutning verkefna til sýslumanna eða hins nýja embættis. Hins vegar hafa þeim verið kynntar **væntingar** ráðuneytisins um flutning verkefna. Í ljósi reynslunnar og mats ríkisendurskoðanda á fyrri væntingum um flutning verkefna má ætla að enn eigi það við,

sem ríkisendurskoðandi segir í fyrirnefndri skýrslu, að „*væntingar um slíkt* [flutning verkefna til sýslumanna] *hafi vart verið raunhæfar*.“

Meðan ekki liggur fyrir ákvörðun um flutning verkefna til sýslumanna/sýslumanns er þessi **forsenda markmiðsins ekki til staðar**. Meðan svo er verður ekki séð að raunhæft sé að ná markmiðinu.

Þá er sýslumönnum ekki kunnugt um það hvar á vegi vinna við nauðsynlegar lagabreytingar er stödd. Fyrir liggur að ráðast þarf í umfangsmiklar og tímafrekar lagabreytingar m.a á samfléttuðum lögum fullnusturéttarfarsins.

Sýslumönnum hefur ekki verið kynnt að fyrir liggi **fjárhagslegur undirbúningur** á þeirri breytingu að fækka umdæmum sýslumanna úr 9 í 1. Meðan svo er er fyllsta ástæða til að ætla að það eigi einnig við, sem segir í skýrslu ríkisendurskoðunar, að: „*Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur þeirra*.“

III

Dómsmálaráðherra kynnti framtíðarsýn sína fyrir embætti sýslumanna á fundi með öllu starfsfólki þeirra 10. mars 2022. Þar kom fram að hún mótast af því

- að vera hluti af vegferð ríkisins við endurskipulagningu á starfsemi hins opinbera,
- að orðspor sýslumanna er gott og starfsstöðvar þeirra eru víða um land,
- að sýslumenn geti rutt brautina og verið leiðandi afl hjá hinu opinbera og
- að stafræn vegferð kalli á breytingar.

Ráðherra boðaði eftirfarandi aðgerðir til að fylgja framtíðarsýninni eftir

- að embætti sýslumanns yrði ein þjónustustofnun
- að starfstöðvum fækkaði ekki
- að umdæmismörk yrðu felld niður
- að samstarf við sveitarfélög yrði aukið
- að innleiðingu stafrænna umbótaverkefna yrði hraðað og
- að þau sköpuðu tækifæri fyrir ný verkefni annarsstaðar úr stjórnkerfinu.

Þessum aðgerðum væri síðan ætlað að leiða til þess að spennandi og opið starfsumhverfi skapaðist, að um allt land sköpuðust sérhæfð störf samhliða bættri þjónustu í heimabyggð og allt leiddi þetta síðan til skynsamari opinbers rekstrar.

IV

Undanfarin tvö ár hafa sýslumenn skipað sér í hóp þeirra opinberu stofnana, sem hafa tekið forystu í stafrænni þróun, og auðveldað þannig og einfaldað aðgengi almennings að þeirri þjónustu, sem embættin veita. Á sama tíma sýna mælingar að ánægja með þjónustu embættanna hefur aukist. Nánar er fjallað um þetta hér að neðan í kaflanum „*Athugasemdir við nokkur efnisatriði í greinargerð*“ liður I.

Fram hjá því verður ekki horft að aukin stafræn þjónusta, þegar hún er að fullu komin til framkvæmda, getur haft þau áhrif að starfsfólki fækkar. Þá fækkun má nýta á tvennan hátt;

- að halda útgjöldum til embættanna óbreyttum eða minnka þau - eða
- að færa ný verkefni til embættanna og fækka ekki starfsfólki.

Ekki er með neinni vissu hægt að segja fyrir um mögulega fækkun starfsmanna vegna stafrænnar þjónustu en eina vísbendingu um einn málaflokk er að finna í skýrslu Intellecta frá árinu 2017. Þar er talið að þegar rafrænar þinglýsingar verða að fullu komnar til framkvæmda megi ætla að það losni um 24 til 27 störf við þinglýsingar.

V

Undanfarin ár hafa ríkistjórnir, ráðherrar og alþingismenn lýst vilja sínum til dreifingar opinberra starfa um landið, vilja til að flytja verkefni eða stofnanir frá höfuðborgarsvæðinu og almennt lýst

þeim vilja að opinber störf eigi að vinna víðar en á höfuðborgarsvæðinu. Um þetta hafa verið skrifaðar skýrslur og gerðar áætlanir. Efndir alls þessa hafa verið mun rýrari en fjöldi þeirra áforma, sem kynnt hafa verið.

Hins vegar hafa opinberar stofnanir á höfuðborgarsvæðinu verið endurskipulagðar; stofnanir sem sinna óstaðbundnum verkefnum á landsvísu, þannig að verkefnin eru áfram unnin á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru ótaldar opinberar stofnanir á höfuðborgarsvæðinu, sem sinna verkefnum á landsvísu; verkefnum sem nánast er að öllu leyti búið að gera stafræn og mætti vinna hvar sem er á landinu. Á þessum vettvangi má ætla að sá möguleiki hafi verið fyrir hendi – og sé enn – að flytja störf út fyrir höfuðborgarsvæðið. Það hefur hins vegar ekki gerst – enn.

Í ljósi alls þessa er ástæða til að taka viljayfirlýsingum, sem lýsa góðum áformum, með fyrirvara. Vilji dómsmálaráðherra til að fjölga verkefnum hjá embættum sýslumanna byggist enn sem komið er á væntingum. Ekkert er í hendi um fjölgun verkefna.

DRÖG AÐ FRUMVARPI

Á fundi með sýslumönnum 16. júní 2022 kynnti dómsmálaráðuneytið drög að frumvarpi til laga um sýslumann. Í því er sú framtíðarsýn, sem dómsmálaráðherra hefur kynnt, mótuð. Í því sem á eftir fer er fjallað um nokkrar greinar frumvarpsins.

1. gr. Embætti sýslumanns.

Hér kemur fram að sýslumaður beri: „...faglega, fjárhagslega og stjórnumarlega ábyrgð á starfsemi og rekstri embættisins í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli.“ Þetta þarf að skoða í samhengi við 4. gr. frumvarpsins og verður þar fjallað um ábyrgð sýslumanns.

Í greininni kemur fram að „aðsetur“ sýslumanns skuli vera „utan höfuðborgarsvæðisins“. Í greininni kemur ekki fram hvað átt er við með aðsetri; er það skrifstofa sýslumanns og/eða búseta sýslumanns. Greinargerðin notar bæði orðin aðsetur og staðsetning. Þá kemur ekki fram í greininni **hvernig** aðsetur er ákveðið; er það ákvörðun sýslumanns hverju sinni eða ráðherra?

Það má nefna þann möguleika að aðsetur sýslumanns væri án staðsetningar „utan höfuðborgarsvæðisins“ og það væri á valdi sýslumanns hvar starfsstöð hans væri að meginstefnu til, en gera má ráð fyrir að sýslumaður ferðist á milli starfsstöðva embættisins.

2. gr. Hlutverk sýslumanns.

Hér er í 9 liðum, a. til i, hlutverki sýslumanns lýst í löngu máli með loftkenndum og illa skilgreindum væntingum.

Sérstaklega eru liðir c. til f. illa skilgreindir og þeir fela ekki í sér neinar heimildir fyrir sýslumann til að framkvæma það sem þar er kveðið á um.

Samkvæmt **c. lið** er sýslumanni ætlað „að gegna almennu leiðbeinandi hlutverki um þjónustu ríkisins sé eftir því leitað“

Hve langt nær þessi leiðbeiningarskylda – er þetta leiðbeining um alla þjónustu ríkisins? Er þetta orðalag ekki til þess fallið að skapa óraunhæfar væntingar viðskiptavina?

Samkvæmt **d. lið** er sýslumanni ætlað „að tryggja aðgengi að opinberri grunnþjónustu, óháð búsetu, þannig að skipulag þjónustunnar taki mið af þörfum íbúa um nálægð“

Hvað merkir „opinber grunnþjónusta“? Þetta er dæmi um loftkennda skilgreiningu, sem erfitt er að fá merkingu í. Hér má halda því á lofti að sýslumenn hafa kallað eftir því, án árangurs, að það verði skilgreint hvað á að felast í þjónustu sýslumanna, hvað teljist eðlilegur málshraði o.fl.

Samkvæmt **e. lið** er sýslumanni ætlað „að hafa forgöngu um reglulegt samráð við sveitarfélög og önnur stjórnvöld ríkisins um samræmingu og eflingu þjónustu hins opinbera innan hvers svæðis“

Í hverju felst samráðið? Á sýslumaður að hafa skoðun á því hvernig má efla opinbera þjónustu umfram það sem viðkomandi ráðuneyti hefur ákveðið? Hvert á sýslumaður að koma sinni skoðun á framfæri? Hvaða vægi hefur skoðun sýslumanns?

Samkvæmt **f. lið** er sýslumanni ætlað „að stuðla að auknu framboði stafrænnar þjónustu og samskipta, með það að markmiði að tryggja aðgengi íbúa að opinberri þjónustu á einfaldan, skilvirkan og öruggan hátt“

Hvaða möguleika hefur sýslumaður á því að stuðla að auknu framboði stafrænnar þjónustu annarrar en þeirri er hann veitir? Hefur hann einhverjar heimildir til að hlutast til um framboð stafrænnar þjónustu hjá öðrum?

Veigamestu þættirnir í dag hjá embættum sýslumanna eru fjölskyldumál, persónuréttindi ýmiskonar, fullnusturéttarfar, leyfamál og almenn þjónusta og leiðbeiningar. Ef væntanlegum lögum er ætlað að lýsa hlutverki sýslumanns af hverju er þá ekki vikið að veigamestu þáttunum? Aðeins er sagt í 1. gr. „Sýslumaður fer með framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins, eftir því sem lög og reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um.“

3. gr. Skipulag sýslumanns.

Hér er leitast við að binda í lög á hvaða stöðum á landinu skrifstofur sýslumanns eigi að vera. Er það í samræmi við orð dómsmálaráðherra um að þá verði staðsetningu skrifstofanna ekki breytt nema með lagabreytingu Alþingis. Ekki verður þó séð að orðalag ákvæðisins tryggi þetta, því þar segir einungis að þjónusta sýslumanns skuli að lágmarki veitt á ákveðnum stöðum. Ekki er skilgreint um hvers konar þjónustu skuli vera um að ræða þannig að ekkert virðist því til fyrirstöðu að núverandi skrifstofum verði lokað og samið um að lágmarksþjónusta, svo sem móttaka gagna, fari fram á skrifstofum sveitarfélaga.

Samkvæmt greininni er landinu skipt í níu svæði og ræður sýslumaður stjórnanda fyrir hvert svæði. Þá segir að sýslumaður ákveði „fagsvið hvers svæðis að höfðu samráði við ráðherra.“ Í 1. gr. draganna segir að sýslumaður beri stjórnunarlega ábyrgð á starfseminni. Af hverju er hér verið að draga úr henni með því að sýslumaður þurfi að eiga samráð við ráðherra um stjórnunarleg atriði? Á vefnum visir.is birtist 7. mars 2022 greinin „Byggðapróun og ábyrgð stórfyrirtækja“ eftir Margréti Jónu Ísólfsdóttur, skrifstofu- og fjármálastjóra. Í henni segir m.a.:

„Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaganna sl. haust hélt Lilja Björk Einarsdóttir bankastjóri Landsbankans fyrirlestur undir nafninu „Nýir tímar í fjármálaþjónustu“. Spurð út í starfsemi Landsbankans á landsbyggðinni svaraði hún „það er ekki fýsilegt fyrir okkur að vera með stóra starfstaði á mörgum stöðum“ og þar á eftir kom „viljum ekki að starfstöðvar verði það litlar að þetta verði mjög erfitt fyrir starfsfólk að vinna á slíkum stöðum“. Undirrituð getur ekki skilið þessi orð bankastjórans á annan hátt en svo að eina leiðin til að reka Landsbankann á nýjum tímum sé að hafa alla starfsemina á einum stað í 101 Reykjavík. Einnig kallaði hún störf án staðsetningar tískuorð og þau hentuðu almennt fremur illa bæði viðskiptavinum og starfsfólki, en þó gengju þau „stundum vel“.“

Ætla má að sjónarmið af þessum toga hafi áhrif á skipulag nýs embættis sýslumanns verði þjónustan skiplögð út frá einu embætti á landsvísi í stað fleiri staðbundinna embætta.

4. gr. Hæfisskilyrði.

Hér vekur athygli að sýslumaður þarf ekki að vera lögfræðimenntaður. Það er reyndar í mótsögn við 1. gr. draganna þar sem segir að sýslumaður beri faglega ábyrgð á starfsemi embættisins. Það

er vandséð hvernig er hægt að bera faglega ábyrgð á lögfræðistörfum án þess að vera lögfræðimenntaður. Þá segir í drögunum að það þyki þrengja hæfisskilyrðin um of að gera kröfu um lögfræðimenntun. Miðað við mikinn fjölda lögfræðinga, fjölbreytta framhaldsmenntun þeirra og að starfsemi embættisins er fyrst og fremst lögfræðileg verður ekki séð að krafa um lögfræðimenntun þrengi hæfisskilyrðin um of - hún sé einfaldlega ofur eðlileg.

Hins vegar er gerð krafa um lögfræðimenntun hinna níu svæðisstjórnenda, sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hér er hins vegar ástæða til að víkja frá kröfu um lögfræðimenntun. Á einhverjum „svæðum“ embættisins má gera ráð fyrir að t.d. fjármálum, bókhaldi, innheimtu, mannauðsmálum og tæknimálum verði sinnt. Krafa um lögfræðimenntun er í þessum tilvikum óþörf; hún mun einfaldlega útiloka núverandi starfsfólk, sem ekki er lögfræðimenntað, frá störfum svæðisstjóra.

5. gr. Þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá.

Í greininni segir að tiltekin gjöld renni óskipt til embættisins. Þetta ákvæði er vanhugsað. Allar sértekjur, sem embætti kann að afla, koma til skerðingar á fjárheimild þess - en bætast ekki við hana.

Ákvæði til bráðabirgða. II

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að öll störf hjá sýslumönnum verði lögð niður frá 1. janúar 2024. Um þetta segir m.a. í greinargerð:

„Leitast skal við að raska högum starfsfólks sem minnst og bjóða starfsfólki að sinna svipuðum verkefnum hjá hinu nýja embætti og það hefur áður sinnt, þykir slíkt raunhæft og rekstrarlega hagkvæmt í ljósi breytt skipulags embættisins“.

Hér er verið að tala um starfsfólkið, sem er hrósað fyrir mikla og góða vinnu við stafræna þróun embættanna; starfsfólkið, sem stendur undir stöðugt aukinni ánægju með þjónustu embættanna samkvæmt könnunum Gallup. Hvað má það ætla um framtíð sína hjá nýju embætti sýslumanns? Launamunur er á milli núverandi embætta þó störf kunni að vera sambærileg. Hætt er við að sá launamunur verði leiðréttur - niður á við - þegar starfsfólki verða boðin störfin hjá nýja embættinu. Það mun óhjákvæmilega leiða til þess að kjör hóps starfsfólks munu rýrna verði starfi tekið. Það mun raska högum þessa hóps meira en breyting á verkefnum.

Það að bjóða núverandi starfsfólki starf hjá nýju embætti felur einnig annað í sér. Framboð á störfum mun ráðast af fjárheimild nýs embættis. Verði fjárheimildin ekki næg fyrir allt núverandi starfsfólk munu einhverjum ekki verða boðið starf. Miðað við ástand ríkisfjármála nú er meira en líklegt að þessi staða muni koma upp.

Í inngangspætti umsagnarinnar II. lið segir að sýslumönnum hafi ekki verið kynntur fjárhagslegur undirbúningur sameiningarinnar. Þegar það verður gert ætti að koma fram hvort ráð er fyrir því gert að launakostnaður þeirra starfsmanna, sem boðið verður starf hjá nýju embætti, verði lægri en núverandi launakostnaður þessara sömu starfsmanna. Ef gert er ráð fyrir lægri launakostnaði er komin skýringin á orðunum hér að ofan um *rekstrarlega hagkvæmni í ljósi breytts skipulags embættisins*.

Hér er ekki verið að leggja mat á það hvort jafna eigi laun með ofangreindum hætti eður ei eða hvort bjóða eigi öllum starf á nýju embætti. Hér er aðeins verið að segja, að ef annað hvort er mögulegt eða stendur til, þá á að segja það en ekki láta það liggja á milli hluta og koma starfsfólki síðan í opna skjöldu ef annað hvort verður reyndin. Er hætt við að slík óvissa geti valdið atgervisflóttu.

Í 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að ráðherra geti tekið ákvörðun um að flytja sýslumann embættis, sem lagt verður niður, í embætti nýs sýslumanns, samkvæmt 36. gr. laga nr. 70/1996. Ef ráðherra nýtir heimildina til flutnings á einum núverandi sýslumanni í hið nýja starfs sýslumanns verður það eini sýslumaðurinn sem hlýtur starf við nýtt embætti, enda verða hinum ekki boðin störf eins og öðrum starfsmönnum. Vert er að skoða nánar hvort það samrýmist ákvæðum laga að

leggja niður störf skipaðra embættismanna (sýslumanna) og stofna á sama tíma til mjög eðlislíkra starfa svæðisstjóra, án þess að bjóða viðkomandi embættismönnum að gegna hinum nýju störfum.

Athugasemdir við nokkur efnisatriði í greinargerð.

I

Í inngangi greinargerðarinnar er ekki fjallað um drögin í samhengi við breytinguna á skipan embætta sýslumanna 1. janúar 2015, aðdraganda þeirra breytinga, hverju hún skilaði, úttekt Ríkisendurskoðunar á breytingunni, stefnumótunarvinnu sýslumanna í kjölfar skýrslu dómsmálaráðuneytisins „*Sýslumenn Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*“ útg. mars 2021, vinnu Sýslumannaráðs, annarra sýslumanna og starfsfólks embættanna vegna samræmingar vinnubragða á milli embætta, tölvumála, stafrænnar þróunar o.fl.

Nefna má til dæmis um framfarir embættanna og bætta ímynd þeirra eftirfarandi:

- Bætt frammistaða í könnunni Stofnun ársins.
- Bætt frammistaða í þjónustukönnun ríkisins þar sem sýslumenn voru í hópi fimm stofnana sem hækkuðu á milli ára á meðan aðrar stóðu í stað eða lækkuðu.
- Sýslumenn tilnefndir til UT-verðlauna SKÝ sem stafræn lausn ársins.
- Sýslumenn nefndir í fararbroddi opinberra stofnana í stafrænni þjónustu.
- Formaður SMR hefur verið kallaður til að flytja erindi og til þátttöku í pallborði á viðburðum á vegum fjármálaráðuneytisins/KMR til að skýra ástæður framfara og bættrar ímyndar.

Ekkert af þessum dæmum um framfarir embættanna og bætta ímynd þeirra er nefnt í greinargerðinni. Hins vegar skýtur upp kollinum, eins og skrattanum úr sauðarleggnum, þessari fullyrðingu m.a. í kaflanum um tilefni og nauðsyn lagasetningar. Þar segir:

„Ljóst þykir að markmiðum um bætta þjónustu við almenning verður seint náð án þess að taka skipulag sýslumannsembættanna til gagn Gerrar endurskoðunar“

Fullyrðingin er beinlínis í andstöðu við veruleikann enda er hvergi reynt að rökstyðja hana.

Ómögulegt er að sjá hvernig hægt er að skýra drögin að frumvarpinu og gefa þeim trúverðugleika án þess að þau séu sett í samhengi við allt það, sem á undan hefur farið.

II

Víða í greinargerðinni er það sagt eða látið í það skína að hin „gagngera endurskoðun“ á skipulagi embættanna, sem drögin fela í sér, byggist á markaðri stefnu fyrir málefni sýslumanna á grundvelli fyrrnefndrar skýrslu frá því í mars 2021.

Hvergi í þeirri skýrslu er lagt til að öll embætti verði lögð niður og eitt embætti verði stofnað í þeirra stað. Þvert á móti er gengið út frá því að embættin séu fleiri en eitt. Hins vegar segir þetta á einum stað í skýrslunni:

„Skilgreina þarf sýslumannsembættin sem þjónustustofnun og líta á starfsemina sem eitt þjónustusvæði, þar sem nálgast má þjónustu embættanna hvar og hvenær sem er, allt eftir óskum og þörfum almennings.“

Nauðsynlegt er að samræma og nálgast verkefnin sem um eitt embætti væri að ræða og skilgreina hvar ábyrgðin liggur, bæði fyrir starfsmenn embættanna og almenning.“

Á þessu; eitt þjónustusvæði, og ráðagerð draganna um eitt embætti er grundvallarmunur. Það er því í besta falli mjög misvísandi að segja tillögu um eitt embætti sýslumanns byggjast á skýrslunni frá 2021. Öll sú vinna um stefnumótun, sem sýslumenn hafa unnið, á grundvelli skýrslunnar byggist á því að embætti sýslumanna séu eitt þjónustusvæði.

Þessi misvísun kemur víða fram í greinargerðinni. Í kaflanum um tilefni og nauðsyn lagasetningar segir m.a.:

„Í löggjöfinni sem varðar verkefni sýslumanna er víðs vegar að finna ákvæði um verkaskiptingu og valdmörk sýslumanna, sem byggir á umdæmismörkum og valdheimildum embættanna.“

Af tilvitnuðum texta má ráða að umdæmamörk sýslumanna hamli þjónustu embættanna. Hins vegar er hvergi nefnt að hvaða marki umdæmamörk hafi bitnað á veigamestu þáttunum í störfum sýslumanna þ.e. fjölskyldumálum, persónuréttindum ýmiskonar, fullnusturéttarfari, leyfamálum og almennri þjónustu og leiðbeiningum. Í texta draganna er það gefin forsenda að umdæmamörkin hamli þjónustu embættanna en það er hvorki rökstutt né nefnd dæmi.

III

Í kafla greinargerðarinnar um mat á áhrifum segir m.a.

„Talið er að frumvarpið kunni að hafa jákvæð áhrif á jafnrétti og stöðu kynjanna með því að jafna kynjahlutfall starfsmanna sýslumannsembættanna.“

Þetta er hvorki skýrt eða rökstutt. Meirihluti starfsfólks embættanna er konur. Öllu starfsfólki núverandi embætta á að bjóða starf á nýju embætti. Hvernig á sameining embættanna í eitt embætti að jafna hlut karla?

IV

Heildareinkenni draganna er langt og lofkennt mál. Er það vegna sífelldra endurtekninga á sömu fullyrðingum og orðaleppum.

Það kann að vera að rök megi færa fyrir fækkun embætta sýslumanna - jafnvel niður í eitt embætti. En þau rök er ekki að finna í þessum drögum. Í þeim eru settar fram yfirlýsingar um „metnaðarfull markmið“, almennir orðaleppar og gefin forsenda um væntingar almennings. Eini mælikvarðinn, sem í þessum efnum liggur fyrir, eru mælingar Gallup á þjónustu embætta sýslumanna. Í þeim kemur fram mikil og aukin ánægja almennings með þjónustuna.

Tillaga að annarri nálgun á aukna þjónustu embætta sýslumanna.

Hægt er að hefja gagngera endurskoðun á embættum sýslumanna og skipuleggja þjónustuna

- a. í ljósi núverandi verkefna
- b. í ljósi væntanlegra breytinga á verkefnum og lögum vegna stafrænnar þróunar (sbr. t.d. þinglýsingar)
- c. og að fyrir liggi hvaða nýju verkefni komi til embættanna.

Við skipulagningu á þessum grunni kæmu umdæmismörk til skoðunar, samnýting verðmæta og þjónustu, verkaskipting og sérhæfing og aukið samstarf við sveitarfélögin. Þá væri það unnið með þessum hætti að hægt væri að leggja raunhæft kostnaðarmat á skipulagninguna.

Jónas B. Guðmundsson (sign)

Við framangreinda umsögn sem send var dómsmálaráðherra þann 24. júní sl. vilja félagsmenn sýslumannafélags Íslands nú bæta við eftirfarandi athugasemdum:

Á nýliðnu þingi, 152. löggjafarþingi, samþykkti Alþingi þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036. Með henni fól Alþingi „*ríkisstjórninni að vinna að*

framkvæmd eftirfarandi stefnu í byggðamálum til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára, sbr. lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, og að gert verði ráð fyrir framkvæmdinni við gerð fjárlaga hvers árs og í fimm ára fjármálaáætlun.“

Í byggðaáætluninni segir um þjónustu embætta sýslumanna:

„**A.8. Stjórnsýslustöðvar ríkis í héraði.**

- **Markmið:** Að opinber þjónusta í héraði verði eflð, atvinnutækifærum fjölgað og ríkisrekstur bættur.
- **Stutt lýsing:** Starfsemi sýslumannsembætta um land allt og opinber þjónusta í héraði verði eflð með betri nýtingu innviða, þ.m.t. stafrænnar tækni, húsnæðis og mannauðs. Árangur af aðgerðinni verði m.a. mældur í fjölda starfa á sýsluskrifstofum og fjölda sérfræðinga þar.
- **Ábyrgðarráðuneyti:** Dómsmálaráðuneyti.
- **Framkvæmdaraðili:** Dómsmálaráðuneyti og sýslumannaráð.
- **Dæmi um samstarfsaðila:** Sýslumenn, Byggðastofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélögin, verkefnastofa um stafrænt Ísland, önnur ráðuneyti og undirstofnanir.
- **Tímabil:** 2022–2026.
- **Tenging við aðrar stefnur/áætlanir:** Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri, skýrsla dómsmálaráðuneytisins (mars 2021).
- **Tenging við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:** Styður markmið 11, einkum undirmarkmið 11.a og 11.b.
- **Tillaga að fjármögnun af byggðaáætlun:** 50 millj. kr. “

Þingsályktunartillagan, sem unnin var í nánú samráði við viðkomandi ráðuneyti, stofnanir, Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga, gerir ráð fyrir því að þjónusta embætta sýslumanna verði eflð með margvíslegum hætti án þess að skipulagi þeirra verði breytt. Er þetta í samræmi við þá framþróun, sem hefur átt sér stað hjá embættunum undanfarin ár og sýnt hefur verið fram á með margvíslegum mælingum. Eins er framþróunin í samræmi við skýrslu dómsmálaráðuneytisins frá því í mars 2021 „Sýslumenn. Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri“.

Markmið dómsmálaráðherra með frumvarpi um sýslumann er að taka skipulag embætta sýslumanna til gagnsgerar endurskoðunar með það að markmiði að bæta þjónustuna við almenning. Lausnin á að felast í sameiningu níu sýslumannsembætta landsins í eitt þannig að úr verði öflug og nútímaleg þjónustustofnun. Í frumvarpinu er hins vegar ekki sýnt fram á það á hvern hátt núverandi skipulag embættanna hefur hamlað þjónustu við almenning og því ekki rökstutt í frumvarpinu hvaða „lausn“ felst í því að sameina embættin í eitt embætti.

Því verður ekki horft fram hjá því að með frumvarpi dómsmálaráðherra er hann að virða að vettugi lögbundin markmið byggðaáætlunar sem Alþingi fól honum að framfylgja með fyrrgreindri þingsályktun og nánar er lýst hér að ofan.

Á skipan embætta sýslumanna voru síðast gerðar viðamiklar breytingar með lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, sem tóku gildi 1. janúar 2015. Þá var embættunum fækkað úr 24 í 9.

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á þeim breytingum og skilaði skýrslunni „*Sýslumenn Samanburður milli embættanna*“ til Alþingis í mars 2019 þar sem gerð er grein fyrir breytingunum og hvernig til tókst með þær.

Það er eftirtektarvert að í greinargerð frumvarpsins um sýslumenn hve lítið er fjallað um úttekt Ríkisendurskoðunar og ekki verður séð að nokkur lærdómur hafi verið dreginn af henni; ætti hún öðru fremur að vera leiðarvísir um það hvernig á að standa að breytingum á opinberum stofnunum.

Önnur af helstu niðurstöðum skýrslunnar lýtur að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna 2015.

Um fjárhagslegan undirbúning, segir m.a. í skýrslunni:

„Rekstur nýrra sýslumannsembættanna hefur ekki verið í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. Skiptir þar mestu að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna. **Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur þeirra.**“ (bls. 9) Leturbr. hér.

Um þær breytingar, sem boðaðar eru með frumvarpinu um sýslumanna, hefur hvorki verið gerð „nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun“ um rekstur embættisins.

Svo virðist að eftirfarandi tilvitnum í greinargerð frumvarpsins sé ætlað að draga athyglina frá þessari vanrækslu:

„*Eftir að ný embætti tóku til starfa 1. janúar 2015 gekk innanríkisráðuneytið frá samhljóða árangursstjórnunarsamningum við hvert sýslumannsembætti árin á eftir. Tilgangur samninganna var að mæla fyrir um gagnkvæmar skyldur samningsaðila um að lögbundin verkefni sýslumannsembættanna yrðu unnin á faglegan og hagkvæman hátt, ásamt því að festa í sessi samskiptaferli og skerpa á áherslum um stefnumótun, framkvæmd verkefna og áætlanagerðar svo unnt yrði að leggja grunn að mati á árangri af starfsemi embættanna. Þannig var samningunum ætlað að styðja við þau markmið sem lágu til grundvallar sameiningu embættanna í ársbyrjun 2015. Markmiðin sem voru ákveðin í samningunum ásamt þeim sem síðar voru færð í fjármálaáætlanir ríkisstjórnarinnar byggja í grunninn á framangreindum þremur markmiðum. **Eftirtektarvert er hversu illa hefur gengið að fylgja þeim markmiðum eftir, ef miðað er við þær upplýsingar sem fram koma um mælikvarða og viðmið á árangri hvers markmiðs í fjármálaáætlunum undanfarinna ára.**“ (Bls. 8. Leturbreyting hér.)*

Eins og óumdeilt er og staðfest er í skýrslu ríkisendurskoðunar var rekstur nýrra sýslumannsembættanna eftir 2015 ekki í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra. En það hafði ekkert með daglegan rekstur sýslumanna á embættunum að gera eða að verkefni væru ekki unnin á sem hagkvæmastan hátt. Ástæðan var einfaldlega sú að ráðuneyti sýslumanna stóð ekki nægjanlega vel að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna og að hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur embættanna. Hins vegar tókst sýslumönnum að vinna embættin út úr þessum vanda með ströngu aðhaldi í rekstri, uppsögnum starfsfólks, afskriftum „skulda“ og nokkru fjárframlagi frá Alþingi og ráðuneyti.

Hinn tilvitnaði texti hér að ofan verður ekki skilinn öðruvísi en svo að með honum sé reynt að gera vanræksu ráðuneytisins að vanda embættanna sýslumanna. En það sem verra er; hann sýnir að ráðuneytið hefur ekkert lært af dýrkeyptri reynslu þrátt fyrir afdráttarlausu ábendingu Ríkisendurskoðunar.

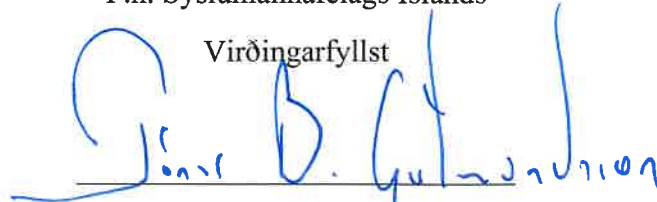
Í þessu samhengi má velta upp þeirri hugsun hvernig væri farið með fjárhagslegan vanda væri embætti sýslumanns eitt fyrir landið allt. Þá er nærtækast að líta til þekktra dæma um stofnanir

ríkisins, sem hafa skrifstofur utan höfuðborgarsvæðisins. Það eru skrifstofurnar sem lokað er í nafni sparnaðar og hagræðingar. Af því má álykta að minni skrifstofum sýslumanns í dreifðum byggðum væri fyrst lokað í nafni hagræðingar.

Að lokum vil ég lýsa því yfir fyrir hönd sýslumannafélags Íslands að stjórn sýslumannafélagsins og aðrir sýslumenn eru tilbúnir til viðtals við nefndir þingsins sem um málið fjalla.

F.h. Sýslumannafélags Íslands

Virðingarfyllst



Jónas B. Guðmundsson, formaður

