

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 4. mgr. 3. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar er orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er ráðherra heimilt að skipa annan sýslumann til allt að fimm ára til að gegna lausu embætti samhliða eigin embætti, án þess að starfið sé auglýst laust til umsóknar. Um launaákvörðun fer samkvæmt 39. gr. a laga nr. 70/1996.

Verði sýslumanni falið að gegna öðru eða öðrum embættum ásamt eigin embætti í samræmi við ákvæði 3. og 5. mgr. er honum heimilt að fela starfsmönnum embættanna að vinna embættisverk hvar sem er innan umdæmismarka embættanna. Sýslumanni er jafnframt heimilt að gera nauðsynlegar ráðstafanir sem leitt geta til fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og samræmingar á þjónustu, að höfðu samráði við ráðherra.

2. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I-IV í lögnum falla brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þann 1. janúar 2015 var umdæmum sýslumanna fækkað úr 24 í 9. Meðal markmiða þeirra breytinga var að ná fram fjárhagslegri hagræðingu í rekstri og samræmingu á þjónustu en þau markmið hafa ekki gengið að öllu leyti eftir. Í gildandi fjármálaáætlun kemur fram að ekki hafi tekist að skapa sýslumönnum fullnægjandi rekstrargrundvöll og er því nauðsynlegt að bregðast við þeim vanda með markvissum og beinum hætti. Haustið 2018 kynnti ráðuneytið fyrir sýslumönnum og ríkisstjórn framtíðarsýn í málefnum sýslumanna, sem felst í endurskoðun á skipulagi og verklagi sýslumannsembættanna. Minnisblað þess efnis var kynnt sýslumönnum þann 28. september 2018 á aðalfundi Sýslumannafélagsins og er frumvarp þetta liður í aðgerðum til að fylgja þeim hugmyndum eftir.

Núgildandi lagaákvæði heimila ráðherra að fela öðrum sýslumanni að gegna embætti við þær aðstæður þegar sýslumanni er veitt lausn frá embætti, leyfi frá störfum eða hann forfallast af öðrum ástæðum. Þá heimilar bráðabirgðaákvæði IV laga nr. 50/2014 sýslumanni að fela starfsmönnum embættanna að vinna embættisverk beggja eða allra embættanna hvar sem er

innan embættanna og gera nauðsynlegar ráðstafanir sem leitt geta til fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og samræmingar í þjónustu, þ.e. þegar framangreindar aðstæður eiga í hlut. Vandinn við gildandi lagaheimildir er sá að heimildir ráðherra til að fela sýslumanni að gegna samhliða öðru eða öðrum embættum eru bundnar við eitt ár í senn og því hefur sýslumaður takmarkað svigrúm til að ná fram fjárhagslegri hagræðingu í rekstri sem ella fengist með aukinni sérhæfingu við verkaskiptingu. Að auki voru bráðabirgðaákvæði í lögunum sett vegna þeirra tímabundnu skipulagsbreytinga sem tengdust sameiningu embætta 1. janúar 2015 og þykir ekki rétt að byggja eftirleiðis á þeim. Með frumvarpinu er ætlunin að bæta úr framangreindum vanköntum og lögfesta heimild ráðherra til að skipa annan sýslumann til að gegna fleiri en einu embætti til allt að fimm ára og festa í sessi varanlegar heimildir sýslumanns til að skipta verkefnum á milli starfsmanna þvert á umdæmi í þágu fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og samræmdrar þjónustu. Sé hlutaðeigandi sýslumaður skipaður tímabundið í embætti á grundvelli laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, mun skipun í annað embætti ekki vara lengur en út fyrri skipunartíma hans. Sé sýslumaður fyrir með ótímabundna skipun í embætti mun skipunartími í annað embætti ávallt vera tímabundinn, til allt að fimm ára í senn. Með þessu móti verði unnt að fylgja eftir framtíðarsýn ráðuneytisins í málefnum sýslumanna, samhliða því að stuðla að farsælum rekstri embættanna og bættri þjónustu.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Tilfni lagabreytinganna er að tryggja sýslumönnum úrræði til að geta unnið að úrbótum á skipulagi og verklagi embættanna þannig að bæta megi þjónustuna og ná fram fjárhagslegri hagræðingu í rekstri.

Framtíðarsýnin miðar við að gera framkvæmdina miðlægari og sérhæfðari en hún er í dag. Með því að lögfesta heimild ráðherra til að skipa sama sýslumanninn yfir fleiri embætti til lengri tíma, og um leið fela sýslumanni að ákveða hvernig embættisverkefnum er skipt milli starfsmanna embættanna, að höfðu samráði við ráðherra, er stígið ákveðið skref í átt að þessu framtíðarskipulagi. Þannig verður auðveldara að vinna bug á rekstrarhalla og nýta sér fjárhagslegan ávinning sem felst í væntanlegum samlegðaráhrifum við verkaskiptingu og samstarf þvert á fleiri umdæmi. Verði ekkert aðhafst er fyrir séð að embættin munu ekki ná fram nauðsynlegri hagræðingu í rekstri og bættri þjónustu. Af þeirri ástæðu er óhjákvæmilegt fyrir dómsmálaráðuneytið að vinna áfram að heildarendurskipulagningu og framtíðarstefnumótun í málefnum sýslumanna, og um leið að tryggja að bregðast megi við áskorunum með skilvirkum hætti þegar aðstæður leyfa. Lagabreyting þessi er nauðsynlegur liður í þeirri vegferð.

Með hliðsjón af meginreglu 7. gr. laga nr. 70/1996, um að auglýsa beri laus störf og embætti, er talið nauðsynlegt að lögfesta sérákvæði í lög um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði sem gengur framur framangreindri meginreglu laga nr. 70/1996. Þannig mun ráðherra geta brugðist skjótt við breyttum aðstæðum og skipað sýslumann til allt að fimm ára til að gegna lausu embætti samhliða eigin embætti, án þess að þurfa að auglýsa starfið laust til umsóknar. Verði heimildinni beitt er horft til þess að eðli starfs umrædds sýslumanns kunni að breytast enda eykst vægi stjórnendabáttar eðlilega veiti hann forstöðu fleiri embættum. Mun launasetning taka mið af því.

Til að ná settum markmiðum um endurskipulagningu sýslumannsembættanna mætti jafnframt breyta 2. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, og fækka þeim úr níu í eitt. Sú breyting gengur hins vegar lengra en umræddar hugmyndir og

er ekki talin nauðsynleg til að ná því markmiði sem að er stefnt. Heppilegra er talið að endurskipuleggja og þróa framtíðarfyriðkomulag sýslumannsembættanna í smærri skrefum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagabreytingin felur í sér heimild til handa ráðherra til að bregðast við breyttum aðstæðum þegar embætti losnar og meta heildstætt, út frá hagsmunum almennings og embættanna í heild sinni, hvort rétt sé að fela öðrum sýslumanni að gegna embættinu tímabundið og um leið, að skipta verkefnunum á milli starfsmanna embættanna. Gildandi lög heimila ráðherra að fela öðrum sýslumanni að gegna embætti við þessar aðstæður en þó aðeins til eins árs í senn. Þá þykir ekki rétt að byggja eftirleiðis á bráðabirgðaákvæði IV laga nr. 50/2014, enda hafi það úrræði verið hugsað tímabundið vegna þeirra skipulagsbreytinga sem tengdust sameiningu embættanna þann 1. janúar 2015. Af þessum ástæðum þykir rétt að lögfesta varanlega heimild ráðherra til að bregðast við aðstæðum sem kunna að skapast þegar embætti losnar, með það að markmiði að bæta þjónustuna og rekstur embættanna.

Breytingarnar eru ekki taldar hafa bein áhrif á sýslumenn eða aðra hagsmunaaðila og ekki er talin þörf á sérstökum aðgerðum í tengslum við innleiðinguna. Forsenda árangurs er annars vegar að embætti losni og hins vegar að ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að skipun sama sýslumanns yfir fleiri embætti geti leitt til fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og aukið líkurnar á bættri þjónustu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er talið samræmast stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum. Önnur grundvallarlöggjöf sem tekið hefur verið tillit til við samningu frumvarpsins eru lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og er frumvarpið talið samræmast ákvæðum þeirra.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Samband íslenskra sveitarfélaga, Sýslumannaráð, sýslumannsembættin, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Fyrirhugaðar breytingar voru kynntar sýslumönnum á aðalfundi Sýslumannafélagsins þann 28. september 2018 og áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar voru send í innra samráð innan Stjórnarráðsins. Þar utan fer frumvarpið í ytra samráð í samráðsgáttinni og haft verður sérstakt samráð við Sýslumannaráð.

6. Mat á áhrifum.

Lögfesting frumvarpsins miðar að því að styrkja heimildir ráðherra til að skipa sama sýslumanninn yfir fleiri embætti og um leið að fela sýslumanni að ákveða hvernig embættisverkefnum er skipt milli starfsmanna þvert á umdæmin. Breytingin styður við áherslur dómsmálaráðuneytisins sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun og miða að því að koma rekstri sýslumannsembættanna í viðunandi horf og bæta þjónustuna gagnvart almenningi. Um er að ræða heimildaákvæði sem óvíst er hvenær á reynir og því er erfitt að meta bein fjárhagsáhrif frumvarpsins á ríkissjóð að öðru leyti en að frumvarpið muni stuðla að hagkvæmari rekstri sýslumannsembættanna þegar til framtíðar er litið. Felst það m.a. í þeim samlegðaráhrifum sem skapast við verkaskiptingu og samstarf embætta með því að skipa sama aðilann sýslumann.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að áhrif þess á heildarafkomu ríkissjóðs verði jákvæð og að það muni styðja við heildarendurskipulagningu sýslumannsembættanna. Hvorki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi fjárhagsáhrif á sveitarfélögin né áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna. Breytingarnar eru ekki taldar hafa bein áhrif á stjórnsýslu ríkisins og ekki er talin þörf á sérstökum aðgerðum í tengslum við innleiðinguna.

Með samþykki frumvarpsins verður ráðherra heimilað að taka ákvörðun um endurskipulagningu sýslumannsembættanna út frá rekstrarlegum forsendum og framtíðarstefnumótun í málaflokknum, og þannig meta hagræðið sem felst í því að skipa sýslumann yfir fleiri embætti þegar þau losna. Við matið verður horft til væntanlegrar fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og bættrar þjónustu. Verði ekki af lagabreytingunni er fyrir séð að rekstrarleg staða embættanna muni halda áfram að versna þar sem gildandi lagaákvæði takmarka möguleika fyrir framþróun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilað að skipa sýslumann til að gegna fleiri en einu embætti til allt að fimm ára í senn. Gildandi lagaheimild ráðherra takmarkast við setningu til eins árs og dugar skammt til að bæta þjónustuna við borgarana og vinna bug á mögulegum rekstrarvanda embættis. Í ljósi þeirra skipulagsbreytinga sem eru framundan í málefnum sýslumanna, þykir rétt að heimila ráðherra að skipa sýslumann til lengri tíma en eitt ár, þannig að ekki orki tvímælis að fela megi sýslumanni að gegna fleiri embættum, teljist slíkt rekstrarlega hagkvæmt og að öðru leyti skynsamleg ráðstöfun. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er meginreglan sú að auglýsa beri laus embætti. Frá þessu er heimilt að víkja með sérákvæðum í lögum, sbr. 3. gr. sömu laga. Ef lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði yrði ekki breytt, myndu lögin hamla nauðsynlegri framþróun í málefnum sýslumanna í ljósi rekstrarlegrar stöðu og valdmarka embættanna. Með þessari breytingu getur ráðherra brugðist betur við skipulagsbreytingum, með hliðsjón af stefnumótun í málefnum sýslumanna og aðstæðum hverju sinni, og þróað yfir lengri tíma framtíðarfyrirkomulag sýslumannsembættanna eftir því sem aðstæður leyfa. Eins og fram kemur í 39. gr. a laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er ráðherra falið að ákveða starfskjör forstöðumanna í samræmi við fyrirfram ákveðnar forsendur grunnmats, sem byggja m.a. á umfangi og ábyrgð hlutaðeigandi forstöðumanns. Þá er ráðherra jafnframt falið að ákveða forsendur og greiðslur viðbótarlauna innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Verði sýslumanni falið að gegna fleiri en einu embætti á sama tíma, er miðað við að forsendur fyrra mats verði endurmetnar þar sem umfang og ábyrgð hlutaðeigandi sýslumanns kunni að hafa breyst. Þá verður jafnframt horft til þeirra áhrifa sem breytingarnar hafa á eðli starfs sýslumanns, enda megi ætla að vægi stjórnunar muni aukast. Ráðherra er falið að endurmeta fyrri launaákvörðun við þær aðstæður í samræmi við framangreinda þætti, sem og önnur sjónarmið sem ákvæðið vísar til.

Í 2. mgr. er lagt til að sýslumanni verði heimilað að fela starfsmönnum fleiri embætta sem undir hann heyra að vinna embættisverkin hvar sem er innan umdæmismarkanna, að höfðu samráði við ráðherra. Þá verði sýslumanni jafnframt heimilað að gera aðrar nauðsynlegar ráðstafanir sem leitt geta til fjárhagslegrar hagræðingar í rekstri og samræmingar á þjónustu. Mikilvægt er að tryggja að sýslumaður geti notið liðsinnis starfsfólks við þær aðstæður þegar hann gegnir fleiri en einu embætti og að honum verði heimilað að skipta verkefnum milli starfsfólks embættanna til að stuðla að aukinni sérhæfingu. Miðað er við að breytingarnar fela

ekki í sér aukið álag fyrir starfsfólkið, heldur að afköstin aukist vegna sérhæfingarinnar. Þannig takist embættunum betur að tryggja samræmt verklag og mynda öflugar þjónustueiningar. Verði heimildin ekki lögfest er hætt við að breytingin leiði til óhagræðingar fyrir sýslumann og starfsfólk og þjónustuskerðingar. Breytingin kemur í veg fyrir að sú staða komi upp og stuðlar að því að hagræðing náist þrátt fyrir að ekki sé gerð breyting á umdæmismörkum embættanna. Með þessu móti má áætla að sýslumanni takist að hagræða í rekstri embættanna vegna samlegðaráhrifanna og stuðla að aukinni sérhæfingu, bættum afköstum og vandaðri og samræmdari stjórnsýslu. Á heimildin við hvort sem sýslumaður er skipaður eða settur um skemmri tíma yfir annað embætti.

Um 2. gr.

Gerð er tillaga að ákvæði til bráðabirgða I-IV í lögum nr. 50/2014 falli brott, enda hafi ákvæðin takmarkaða þýðingu í dag þar sem þau voru í upphafi hugsað tímabundið og sérstaklega fyrir þær skipulagsbreytingar sem tengdust sameiningu embættanna þann 1. janúar 2015.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.