

Dómsmálaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 15. ágúst 2022

Efni: Umsögn Stéttarfélags lögfræðinga (SL) um drög að frumvarpi til laga um sýslumann, mál nr. 122/2022.

I. Inngangur

Þann 13. júlí sl. birti dómsmálaráðuneytið drög að frumvarpi dómsmálaráðherra til laga um sýslumenn, mál nr. 122/2022. Var umsagnarfrestur upphaflega tilgreindur til 31. júlí sl. og síðar framlengdur til 15. ágúst.

Með drögunum er lagt til að lögfest verði ný lög um sýslumann í stað núgildandi laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði. Í umræddum drögum er að finna m.a. tillögur að verulegum breytingum á skipulagi sýslumannsembætta á landsvísu sem og tillögur er lúta að kjörum og réttindum starfsfólks embættanna.

Samandregin afstaða SL til draga að framangreindu frumvarpi er eftirfarandi;

SL leggst alfarið gegn þeirri tillögu dómsmálaráðuneytisins að segja upp öllu starfsfólki sýslumannsembættanna og bjóða sumu starfsfólki starf hjá hinni nýju stofnun (leið tvö í frumvarpsdrögum). Er það mat SL að sú leið, sambærileg og farin var við lagabreytingar sem tóku gildi 2015, leið þrjú í frumvarpsdrögum, eða útfærsla af henni, sé t.d. mun vænlegri og feli í sér meira meðalhóf. Þannig haldi starfsfólk óslitinni ráðningu og almennum kjörum. Komi til þess að einhverju starfsfólki verði ofaukið í hinni nýju stofnun leggur SL áherslu á að leitað verði allra leiða við að bjóða viðkomandi sambærilegt starf hjá hinu nýja embætti eða annarri stofnun á vegum ríkisins.

Þá leggst SL gegn því að hæfisskilyrði sýslumanns, fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaþrófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt, verði afnumið.

Aukinheldur leggur SL áherslu á að skýrar sé kveðið á um að verkefnastjórn skuli skipuð, hvenær það skuli gert og nánar sé skilgreint hlutverk hennar, umboð og verkefni.

II. Helstu athugasemdir stjórnar SL

A. Kjara- og réttindamál starfsfólks

Ákvæði til bráðabirgða I (Hér eftir bráðabirgðaákvæði I):

„Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. er ráðherra heimilt að auglýsa og skipa sýslumann nýs embættis fyrir 1. janúar 2024 í samræmi við ákvæði 4. gr. Þá er ráðherra heimilt fyrir 1. janúar 2024 að skipa verkefnisstjórn til að undirbúa gildistöku þessara laga.“

Ákvæði til bráðabirgða II (Hér eftir bráðabirgðaákvæði II):

„Öll störf hjá sýslumönnum eru lögð niður frá 1. janúar 2024. Starfsmönnum sýslumanna skal boðið starf hjá hinu nýja embætti sýslumanns. Um réttarvernd starfsmanna til að starfa hjá hinu



nýja embætti sýslumanns fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. verða stöður sýslumanna lagðar niður frá og með 1. janúar 2024. Ráðherra er þó heimilt að taka ákvörðun um að flytja sýslumann embættis sem lagt verður niður í embætti nýs sýslumanns, samkvæmt 36. gr. laga nr. 70/1996.”

Í 1.-2. mál. 1. mgr. ofangreinds bráðabirgðaákvæðis II kemur m.a. fram að öll störf hjá sýslumönnum verði lögð niður frá 1. janúar 2024 og starfsmönnum sýslumanna skuli boðið starf hjá hinu nýja embætti sýslumanns. Nánari rökstuðning fyrir því að þessi leið er lögð til er að finna í 3. kafla draganna en þar segir m.a.;

„Áður en hafist var handa á samningu þessa frumvarps var unnin greining á þeim algengustu leiðum við útfærslu á breytingum sem varða starfsmannahald við sameiningu ríkisstofnana. Greiningin leiddi það í ljós að almennt er stuðst við þrenns konar útfærslur. Í fyrsta lagi að leggja niður öll störf og fela nýrri stofnun að taka við verkefnum, án þess þó að tryggja starfsfólki forgang að nýjum störfum. Í öðru lagi að leggja niður öll störf samhliða því að búa til ný störf hjá nýrri stofnun sem starfsfólki er tryggður forgangur að. Í þriðja lagi að leggja ekki niður störfin heldur flytja þau yfir til nýrrar stofnunar sem yfirtekur ráðningasamninga eldri stofnunar þannig að starfsfólkið haldi óbreyttum störfum. Með frumvarpi þessu er lagt til að farin verði ofangreind leið 2 gagnvart starfsfólki sýslumanna, þ.e. að leggja niður störfin samhliða því að útbúa ný störf sem starfsfólkið nýtur forgangs að. Helstu rökin fyrir þeirri leið frekar en leið 3, sem farin var við sameiningu embættanna 1. janúar 2015, eru þau að þannig gefst tækifæri fyrir ráðuneytið og starfsfólk embættanna til að koma að endurskipulagningu nýs embættis þegar verkefnisstjórn samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I tekur til starfa. Sú mikla framþróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár í verkefnum sýslumanna, m.a. með auknu samstarfi embættanna og aukinni notkun tæknilausna við framkvæmd verkefna, ásamt mögulegum nýjum verkefnum fyrir embættin felur í sér breyttar þarfir og nýjar stöður sem þarf að manna. Þá má reikna með að sameiningin leiði til þess að vissum störfum verði ofaukið þar sem þeim hefur verið sinnt af nýu stofnunum, oft í hlutastarfi. Þá er jafnframt reiknað með að verkefnisstjórnin þurfi að leiðrétta launamun starfsmanna sem gegna sambærilegum störfum. Verði ekki hugað að vönduðum undirbúningi skipulags nýs embættis og núverandi störf og þarfir nýja embættisins greind með fullnægjandi hætti fyrir gildistöku laganna, er þess að vænta að nýr sýslumaður muni sjálfur þurfa að taka á málunum eftir gildistöku laganna. Gott samráð við starfsfólk ráðuneytisins og sýslumannsembættanna fyrir 1. janúar 2024, með það að markmiði að greina tækifæri sem fylgja sameiningunni, þykir því farsælli lausn til að finna starfsfólki störf við hæfi, frekar en að færa störfin óbreytt yfir til nýs embættis og fela sýslumanni að leysa úr málinu eftir gildistöku laganna. Ekki er heimilt að takmarka þennan rétt og ábyrgð sýslumanns, enda séu forstöðumenn m.a. bundnir af ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga um opinber fjármál. Leið 3 myndi því ekki eyða óvissu starfsfólksins til lengri tíma. Sú leið sem lagt er til að verði farin með frumvarpi þessu þykir því farsælli með tilliti til hagsmuna starfsfólks.”

Í ofangreindum athugasemdum er vísað til þriggja mismunandi útfærslna vegna breytinga sem varða starfsmannahald við sameiningu ríkisstofnana;

- 1) Að leggja niður öll störf og fela nýrri stofnun að taka við verkefnum, án þess þó að tryggja starfsfólki forgang að nýjum störfum.

- 2) Að leggja niður öll störf samhliða því að búa til ný störf hjá nýrri stofnun sem starfsfólki er tryggður forgangur að.
- 3) Að leggja ekki niður störfin heldur flytja þau yfir til nýrrar stofnunar sem yfirtekur ráðningasamninga eldri stofnunar þannig að starfsfólkið haldi óbreyttum störfum.

Eftirfarandi rök eru sem fyrir segir færð fyrir því að leggja til að leið tvö verði farin frekar en leið eitt og þrjú;

Í fyrsta lagi er vísað til þess að það þurfi að gefa ráðuneytinu og starfsfólki embættanna tækifæri að koma að endurskipulagningu þegar verkefnisstjórn tekur til starfa. Hér er vert að benda á að 2. ml. 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í drögunum veitir ráðherra einungis heimild til að skipa verkefnisstjórn ólíkt t.d. þeirri leið sem var farin með lögum nr. 50/2014 þar sem ráðherra var skylt að skipa verkefnisstjórn. Því er engin trygging fyrir því að umrædd verkefnisstjórn sem vísað er til verði skipuð. Þá verður ekki séð af hverju umræddir aðilar gætu ekki komið að endurskipulagningu þrátt fyrir að aðrar leiðir verði fyrir valinu.

Í öðru lagi er vísað til þess að vegna mikillar framþróunar undanfarinna ára í verkefnum sýslumanna, t.d. vegna aukins samstarfs embætta og tækniþróunar sem og nýjum verkefnum fyrir embættin hafi það í för með sér breyttar þarfir og nýjar stöður sem þarf að manna. Í þeim efnum er vert að athuga að ekki verður séð að þessari fullyrðingu fylgi tilvísun í sérstaka greiningu eða athugun sem hefði e.t.v. leitt þetta í ljós. Enn fremur má vel rökstyðja að það væri betra að taka tíma í að fara yfir þessi mál og greina, sem vel er hægt að gera með öðrum leiðum en leið tvö.

Í þriðja lagi er reiknað með því að sameiningin leiði til þess að vissum störfum verði ofaukið þar sem þeim hafi verið sinnt af nýu stofnunum, oft í hlutastarfi. Aftur má vísa í athugasemdir að framan hvað þetta varðar. Það má vissulega færa rök fyrir því að breytingar gætu orðið á starfslýsingum en þetta þarf að greina og skoða. Opinberum starfsmönnum er skylt að hlíta breytingum skv. starfsmannalögum, bæði á störfum sínum og verksviði. Þá verður ekki séð fyrir því að fjöldi stöðugilda í málaflokkum ættu að breytast bara við sameiningu þó starfslýsingar einstaka starfsmanna gætu breyst að hluta til. Aukinheldur gefur það augaleið að fara aðrar leiðir en númer tvö, og eftir nánari skoðun og greiningar verði lagðar til breytingar á starfslýsingum, væri mun minna íþyngjandi leið heldur að fara í það að segja upp öllu starfsfólki.

Í fjórða lagi er reiknað með því að verkefnisstjórnin þurfi að leiðrétta launamun starfsmanna sem gegni sambærilegum störfum. Hér má einnig vísa til þess sem áður hefur verið rakið, að ekki verður séð af hverju leið tvö ætti að vera betri en aðrar leiðir til að jafna laun. Þvert á móti mætti ætla að leið 2 væri verri í því skyni að tryggja kjör og réttindi starfsfólks enda hættan meiri á að launamunur yrði leiðréttur niður á við og kjör og réttindi starfsfólks skert.

Í fimmta lagi er vísað til þess að verði ekki hugað að vönduðum undirbúningi skipulags og núverandi störf og þarfir hins nýja embættisins greind með fullnægjandi hætti fyrir gildistöku laganna mætti vænta að nýr sýslumaður þyrfti sjálfur að taka á málunum eftir gildistöku laganna. Í fyrsta lagi er erfitt að sjá af hverju sýslumaður ætti ekki einmitt sjálfur að taka á og vinna að þessum málum, þ.e. að huga að undirbúningi og skipulagi nýs embættis. Þannig er beinlínis gert ráð fyrir þeim möguleika að sýslumaður komi að þeim undirbúningi í bráðabirgðaákvæði I þar sem heimild er fyrir ráðherra að skipa sýslumann fyrir 1. janúar 2014. Væri t.d. útfærsla af leið þrjú farin í þessum efnum þá verður ekki betur séð en það gæfist jafnvel meiri tími til að skoða ákveða og rýna skipulag hins nýja embættis. Í þessum efnum er einnig vert að benda á að það er einnig tekið fram í athugasemdunum að ekki sé „talin þörf á lengri aðlögunartíma fyrir skipulagningu embættisins, enda sé ekki samhliða unnið að skiptingu stöðugilda og fjárheimilda eins og var við sameiningu sýslumannsembættanna árið 2015. Frumvarpið gerir ráð fyrir að hægt sé að stíga ákveðin skref í átt að hinu nýja skipulagi fyrir gildistöku laganna en að nýr sýslumaður hafi svigrúm til að skipuleggja starfsemi nýja embættisins með

starfsfólki sínu árin eftir.” SL telur að nánar skuli kveðið á um inntak þeirra ákveðnu skrefa sem nefnd eru hér að framan.

Í sjötta lagi er þannig vísað til þess að gott samráð við starfsfólk ráðuneytisins og sýslumannsembættanna fyrir 1. janúar 2024 með það að markmiði að greina tækifæri sem fylgja sameiningunni þyki farsælli lausn til að finna starfsfólk störf við hæfi, frekar en að færa störfin óbreytt yfir til nýs embættis og fela sýslumanni að leysa úr málinu eftir gildistöku laganna. Hér má vísað aðallega til þess sem áður hefur komið fram. Ekki verður séð að rök séu fyrir því að leið tvö sé betri en aðrar leiðir hvað þetta varðar, raunar þvert á móti.

Með vísan til alls framangreinds telur SL að ekki séu til staðar málefnaleg rök fyrir því að leið tvö verði farin fremur en aðrar leiðir, en útfærsla af leið þrjú var m.a. farin við breytingar á sýslumannsembættum árið 2015, sbr. ákvæði til bráðabirgða II í núgildandi lögum nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði en þar sagði í 1.-2. ml. 1. mgr.:

„Ný embætti sýslumanna samkvæmt lögum þessum taka við öllum réttindum, eignum og skyldum þeirra sýslumannsembættanna sem þau leysa af hólmi, þó ekki hvað varðar löggæslu. Eftir að skipulag embættanna hefur verið ákveðið, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum þessum, skal bjóða öllum starfsmönnum þeirra embættanna sem lögð verða niður störf ýmist hjá hinum nýju embættum sýslumanna eða lögregluembættum.”

Í áðurnefndu bráðabirgðaákvæði II er lagt til að samþykkt verði með lögum að öllu starfsfólki verði sagt upp á fyrirfram ákveðinni dagsetningu. Við breytingu á sýslumannsembættunum árið 2015 var hins vegar kveðið á um að nýju embættin taki við öllum réttindum, eignum og skyldum fyrri embættanna. Það þarf ekki að hafa mörg orð um það hvort er betur til þess fallið að tryggja kjör og réttindi starfsfólks almennt. Þannig má einnig færa rök fyrir því að það sé meira íþyngjandi fyrir starfsfólk að vera sagt upp með lögum á fyrirfram ákveðinni dagsetningu. Enn fremur verður ekki séð að nauðsynlegt sé að fara í svo harkalega og íþyngjandi aðgerð til að ná markmiðum sameiningar, sem lesa má úr frumvarpsdrögum að séu rekstrarlegar og til að auðvelda ákvarðanatöku og stefnumótun.

B. Hæfiskilyrði sýslumanns

Samkvæmt drögum er lögð til sú breyting að ekki verði lengur gert að skilyrði að sýslumaður þurfi að hafa lokið fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt. Helstu rökin fyrir því koma fram í athugasemdum um 4. gr. í drögum þar sem segir m.a. að í ljósi stærðar hins nýja embættis og fjölda starfsfólks þyki mikilvægt að þrengja ekki um of hæfiskilyrðin. Hér er vert að vekja sérstaklega athygli á því sem kemur fram í 2. mgr. 1. gr. í drögum um að sýslumaður beri faglega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á starfsemi og rekstri embættisins í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli. Það skortir á rökstuðning um það hvernig sýslumaður muni geta borið faglega ábyrgð á stjórnvaldsákvörðunum og öðrum verkefnum löglærðra fulltrúa embættisins ef hann sjálfur er ekki lögfræðimenntaður.¹ Enn fremur má nefna að ár hvert útskrifast fjöldi lögfræðinga úr þó nokkrum mismunandi háskólum og með mismunandi reynslu og sérhæfingu. Því dregur SL í efa mikilvægi þess að afnema kröfu um lögfræðimenntun í umrætt starf.

C. Staðsetning starfsstöðva

¹ Ath. þó að í þeim drögum sem nú er að finna á Samráðsgáttinni, dags. 13. júlí 2022, er ekki lengur kveðið á um faglega ábyrgð sýslumanns líkt og var kveðið á um í fyrri drögum, dags. 19. júlí 2022.

SL hefur almennt ekki skoðun á staðsetningu starfstöðva fyrirtækja eða stofnanna. Í þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar er hins vegar sérstaklega kveðið á um að þjónusta sýslumanns skuli “að lágmarki vera veitt í Kópavogi”, sbr. 2. ml. 1. tl. 1. gr. 3. gr. draganna. SL gerir almennar athugasemdir við slíkt orðalag í lögum enda væri með tilgreiningu staðsetningar verið að binda um of starfstöð stofnunnar í lögum. Þá telur SL að skorti á skilgreiningu á því hvað felist í þjónustu í skilningi ákvæðis 3. gr. draganna.

D. Verkefnisstjórn

Líkt og áður greinir er kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði I að ráðherra sé heimilt fyrir 1. janúar 2024 að skipa verkefnisstjórn til að undirbúa gildistöku laganna. Í athugasemdum um ákvæðið í drögnum kemur m.a. fram að miðað sé við að ráðherra skipi verkefnisstjórn sem muni vinna með sýslumanni að skipulagningu nýs embættis, eftir því sem unnt verður fyrir 1. janúar 2024. Þá kemur einnig fram að auk sýslumanns er reiknað með að starfsfólk ráðuneytisins og sýslumannsembættanna eigi fulltrúa í verkefnisstjórninni. Í fyrsta lagi líkt og áður hefur verið nefnt þá er ekki um skyldu að ræða fyrir ráðherra heldur er kveðið á um að *miðað sé við* eða *reiknað með* ásamt því sem vísað er til þess að það verði gert eftir því sem *unnt er* fyrir 1. janúar 2024. Það er því ekkert í hendi með umrædda verkefnisstjórn. Í öðru lagi er vert að athuga að þar sem einungis er um heimild að ræða fyrir ráðherra þá er hvergi vikið að þeirri dagsetningu sem umrædd verkefnisstjórn eigi að vera skipuð fyrir eða nákvæmlega inntak þeirrar vinnu sem þar færi fram. Í þriðja lagi þá er vísað til þess í athugasemdum í drögnum að auk sýslumanns muni starfsfólk ráðuneytisins og sýslumannsembættanna eiga fulltrúa í verkefnisstjórninni. Verði verkefnisstjórnin skipuð verður að tryggja að í hópi fulltrúa sýslumannsembættanna verði fjölbreytilegur hópur af starfsfólki embættanna með reynslu af hinum mismunandi sviðum þeirra. Þá er mikilvægt að SL fái í það minnsta áheyrnarfulltrúa í verkefnisstjórn og fái því að sitja fundi verkefnisstjórnarinnar. Þá er vert að nefna að ekkert samráð var haft við SL við samningu umræddra draga og óskað er eftir nánun samstarfi við frekari vinnu frumvarpsins.

III. Lokaorð

Að framan má finna helstu athugasemdir SL við áður nefnd drög um frumvarp til laga um sýslumann með fyrirvara um frekari athugasemdir á síðari stigum málsins. Er afstaða **SL** sú að **stéttarfélagið leggst alfarið gegn þeirri tillögu dómsmálaráðuneytisins að segja upp öllu starfsfólki sýslumannsembættanna og bjóða sumu starfsfólki starf hjá hinni nýju stofnun (leið tvö í frumvarpsdrögum)**. Er það mat SL að leið þrjú í frumvarpsdrögum, eða útfærsla af henni, sé t.d. mun vænlegri og feli í sér meira meðalhóf. Komi til þess að einhverju starfsfólki verði ofaukið í hinni nýju stofnun leggur SL áherslu á að leitað verði allra leiða við að bjóða viðkomandi sambærilegt starf hjá hinu nýja embætti eða annarri stofnun á vegum ríkisins. Þá leggur SL gegn því að hæfisskilyrði sýslumanns, fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaþrófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt, verði afnumið. Aukinheldur leggur SL áherslu á að skýrar sé kveðið á um að verkefnisstjórn skuli skipuð, hvenær það skuli gert og nánar sé skilgreint hlutverk hennar, umboð og verkefni.

Gerðar eru athugasemdir við að umsagnarfrestur við drög þessi hefur verið á hásumartíma og meira og minna á því tímabili sem flestir taka sér sumarorlof.²

SL leggur áherslu á að stígið verði varlega til jarðar við eins viðamiklar skipulagsbreytingar og lagðar eru til í frumvarpsdrögum þessum og réttindi og kjör starfsfólks sýslumannsembættanna séu varin í hvívetna. SL lýsir sig reiðubúið til að koma á fund ráðuneytisins og gera betur grein fyrir athugasemdum sínum sé þess óskað. Þá er ítrekuð beiðni um samráð og fyrirvari við að frekari athugasemdir kunni að verða gerðar af hálfu félagsins á síðari stigum málsins, þ.e. ef frumvarpið fer fyrir Alþingi.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar SL,

Alda Hrönn Jóhannsdóttir, formaður SL

² Einnig verður að gera fyrirvara við mögulegar breytingar sem gerðar geta verið á drögunum í Samráðsgáttinni.