

Frumvarp til laga

um sýslumann.

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Embætti sýslumanns.

Sýslumaður fer með framkvæmdarvald og stjórnábyrgð ríkisins eftir því sem lög og reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Með samþykki ráðherra getur sýslumaður annast framkvæmd verkefna fyrir aðrar ríkisstofnanir eða stjórnvöld með sérstökum samningi, enda standi ákvæði laga því ekki í vegi. Embætti sýslumanns heyrir undir ráðherra.

Sýslumaður fer með stjórn embættisins, gætir þess að það starfi í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, mótar stefnu í störfum þess og ber ábyrgð á fjárhagslegum rekstri. Sýslumaður ræður starfslið við embætti sitt.

Landið er eitt umdæmi og skal starfsemi sýslumanns fara fram um land allt. Ráðherra setur í reglugerð, að höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga, með hliðsjón af fyrirkomulagi annarrar opinberrar þjónustu, nánari ákvæði um skipulag embættisins, þ.m.t. staðsetningu starfsstöðva og þjónustuframboð, með það að markmiði m.a. að fjölga störfum á landsbyggðinni og stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu.

2. gr.

Hlutverk sýslumanns.

Sýslumaður hefur m.a. eftirfarandi hlutverk:

- stuðla að jöfnu aðgengi að þjónustu óháð búsetu þannig að skipulag þjónustunnar taki mið af þörfum íbúa fyrir staðbundna þjónustu,
- stuðla að auknu framboði stafrænnar þjónustu og samskipta í málefnum sem varða starfssvið hans með það að markmiði að tryggja aðgengi íbúa að opinberri þjónustu á einfaldan, skilvirkan og öruggan hátt,
- leiðbeina þeim sem leita til embættisins um þjónustu annarra ríkisstofnana eftir því sem þörf krefur,
- vinna að framþróun og eflingu embættisins innan stjórnkerfis hins opinbera,
- standa vörð um starfsemi sýslumanns á landsbyggðinni, m.a. með það að markmiði að fjölga verkefnum og störfum,
- fara með innheimtu opinberra gjalda að því leyti sem hún er ekki falin öðrum,
- vera ráðherra til ráðgjafar á starfssviði sínu, koma á framfæri tillögum um úrbætur á lög-gjöf og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem um starfsemi hans gilda og aðstoða við stefnu-mótun og ákvarðanatöku,
- eiga samráð m.a. við Samband íslenskra sveitarfélaga um skipulag opinberrar þjónustu og önnur stjórnvöld um samhæfingu opinberrar þjónustu um land allt.

3. gr.

Hæfisskilyrði.

Ráðherra skipar sýslumann til fimm ára í senn. Hann skal auk almennra hæfisskilyrða til þess að hljóta skipun í embætti á vegum ríkisins hafa reynslu af rekstri ásamt því að fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

- a. hefur íslenskan ríkisborgararétt,
- b. er svo á sig kominn andlega og líkamlega að hann geti gegnt embættinu,
- c. er lögráða og hefur aldrei misst forræði á búi sínu,
- d. hefur hvorki hlotið fangelsisdóm fyrir refsiverðan verknað sem framinn var eftir að hann varð fullra 18 ára né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem viðkomandi verður almennt að njóta,
- e. hefur háskólamenntun og reynslu af stjórnun sem nýtist í starfi.

Löglærðir fulltrúar sýslumanns skulu fullnægja skilyrðum a–d-liðar 1. mgr. auk þess að hafa lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum.

4. gr.

Þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá.

Sýslumanni er heimilt að innheimta þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá fyrir:

- a. tengingu við starfs- og upplýsingakerfi,
- b. aðgang að upplýsingum úr starfs- og upplýsingakerfi,
- c. vottorð, uppflettingar og sérvinnslu úr starfs- og upplýsingakerfi,
- d. upplýsingar úr öðrum skráum sem sýslumannsembættið heldur hverju sinni.

Ef óskað er eftir þjónustu sýslumanns utan hefðbundins vinnutíma og/eða starfsstöðva og ekki er kveðið á um í lögum að sýslumanni sé skylt að sinna slíkum verkum á þeim tíma eða stað er sýslumanni heimilt að verða við beiðninni, enda sé greitt fyrir slíka þjónustu á grundvelli tímagjalds, að viðbættu akstursgjaldi, samkvæmt gjaldskrá.

Fjárhæð gjalda tekur mið af kostnaði sem almennt hlýst af þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal aldrei vera hærri en sá kostnaður.

Þjónustugjöld samkvæmt þessari grein renna óskipt til embættis sýslumanns.

Gjaldskráin skal sett af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

5. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra ber að setja í reglugerð, að höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga, nánari ákvæði um skipan mála samkvæmt lögum þessum, þar á meðal um:

- a. skipulag embættisins, þ.m.t. staðsetningu starfsstöðva og þjónustuframboð, með það að markmiði m.a. að fjölga störfum á landsbyggðinni og stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu,
- b. starfs- og upplýsingakerfi sýslumanns,
- c. einkennisfatnað og skilríki sýslumanns, stjórnenda og löglærðra fulltrúa.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026. Við gildistöku laga þessara skulu embætti sýslumanna samkvæmt lögum um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, lögð niður og tekur sýslumaður skv. 1. gr. þessara laga við hlutverki, verkefnum, réttindum

og skyldum, eignum og skuldbindingum þeirra. Frá sama tíma falla úr gildi lög um framkvæmdarvald og stjórnáslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast ákvæði til bráðabirgða I og II þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Frá samþykkt laga þessara og fram til 1. janúar 2026 er ráðherra heimilt að undirbúa stofnun nýs sýslumannsembættis með setningu reglugerðar um skipulag embættisins. Við gerð þeirrar reglugerðar þarf ekki að gæta að ákvæðum 2. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnáslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014. Þegar lög þessi öðlast gildi skal sú reglugerð sem hér er kveðið á um eiga stoð í 3. mgr. 1. gr. og 5. gr. laga þessara.

Þrátt fyrir ákvæði 6. gr. er ráðherra heimilt að auglýsa og skipa sýslumann nýs embættis fyrir 1. janúar 2026 í samræmi við ákvæði 3. gr. Hlutverk sýslumanns er að undirbúa gildistöku laga þessara í samráði við ráðherra.

Ráðherra skal við samþykkt laga þessara skipa sex manna nefnd sem verður sýslumanni til ráðgjafar við stofnun nýs sýslumannsembættis og flutning starfsfólks til þess. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar. Þrír starfsmenn sýslumannsembættanna, tveir frá landsbyggðarembættum og sá þriðji frá embættinu á höfuðborgarsvæðinu, skulu tilnefndir af sýslumönnum. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af Sameyki stéttarfélagi í almannajónustu og einn af Stéttarfélagi lögfræðinga.

Ráðherra skipar við samþykkt laga þessara sex manna verkefnisstjórn sem er ætlað að vinna með sýslumanni að mótun skipulags nýs sýslumannsembættis og skila ráðherra tillögu að reglugerð í samræmi við ákvæði 5. gr. Tillögur verkefnisstjórnar skulu þar á meðal fjalla um staðsetningar og þjónustuframboð starfsstöðva, stjórnskipulag embættisins, úrbætur á löggjöf og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um starfsemina, úrbætur á stafrænni þjónustu og annað sem er til þess fallið að stuðla að framþróun og eflingu embættisins innan stjórnkerfis hins opinbera. Ráðherra skipar formann verkefnisstjórnar án tilnefningar. Þrír starfsmenn sýslumannsembættanna, tveir frá landsbyggðarembættum og sá þriðji frá embættinu á höfuðborgarsvæðinu, skulu tilnefndir af sýslumönnum. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af Stafrænu Íslandi.

II.

Starfsfólk sýslumannsembættis sem er í starfi þegar lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026 verður starfsfólk hjá hinu nýja embætti sýslumanns. Starfsfólk kann þó í einhverjum tilvikum að þurfa að hlíta breytingum á starfi vegna skipulagsbreytinga í tengslum við stofnun nýs embættis og með hliðsjón af nýju skipuriti. Um rétt starfsfólks til starfa hjá embætti sýslumanns fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. verða embætti sýslumanna lögð niður frá og með 1. janúar 2026. Ráðherra er þó heimilt að taka ákvörðun um að flytja sýslumann embættis sem lagt verður niður í embætti nýs sýslumanns skv. 36. gr. laga nr. 70/1996.

Greinargerð.

1. Inngangur og forsaga.

Frumvarp þetta var samið í dómsmálaráðuneytinu.

Vorið 2020 hófst stefnumótunarvinna í málefnum sýslumanna sem byggðist m.a. á fyrir-
liggjandi úttektum dómsmálaráðuneytisins, Ríkisendurskoðunar og fleiri aðila á rekstri og
stjórnsýsluframkvæmd sýslumannsembættanna. Niðurstöður þeirra úttekta eru að megin-
stefnu samhljóða um að tækifæri séu fyrir embættin til að bæta þjónustu og stjórnsýslu þeirra
ásamt því að hagræða í rekstri, svo sem með auknu samstarfi, sérhæfingu á landsvísu og betri
nýtingu stafræna lausna fyrir framkvæmd verkefna. Stefnumótunarvinnan skilaði nýrri
framtidarsýn fyrir málefni sýslumanna sem birtist í skýrslunni *Sýslumenn – framtíðarsýn;
umbætur á þjónustu og rekstri* (þskj. 1043, 609. mál á 151. löggjafarþingi 2020–2021). Í stefn-
unni felst að sýslumannsembættin veiti framúrskarandi þjónustu óháð búsetu og staðsetningu,
hvar og hvenær sem er, eftir því sem hentar almenningi hverju sinni. Þá er fjallað um þrjú
meginmarkmið málaflokksins í stefnunni, sem eru: bætt þjónusta, bætt stjórnun og rekstur og
aukið framboð opinberrar þjónustu í héraði. Aðgerðir til stuðnings markmiðunum eru m.a.
þær að efla stafræna þjónustu, endurskoða löggjöf sem varðar sýslumannsembættin, þ.e.
ákvæði sem mæla fyrir um umdæmismörk og hindranir fyrir stafrænum lausnum fyrir máls-
meðferðina, ásamt því að efla starfsemi embættanna á landsbyggðinni.

Hinn 1. febrúar 2022 kynnti þáverandi dómsmálaráðherra fyrir ríkisstjórn Íslands áform
um að fylgja eftir þeirri stefnumótunarvinnu sem átt hefur sér stað undanfarin ár í málefnum
sýslumanna. Meðal þeirra áforma sem þar voru kynnt var endurskoðun laga um fram-
kvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, og þeirrar löggjafar sem gildir um
verkefni sýslumanna, með það að meginmarkmiði að fylgja eftir framangreindum markmiðum
um bætta þjónustu.

Vinna við frumvarp þetta hófst í dómsmálaráðuneytinu fyrri hluta árs 2022 og voru drög
að frumvarpi kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 13. júlí 2022. Þar sem áform um að leggja fram
frumvarp á 153. löggjafarþing 2022–2023 gengu ekki eftir var ákveðið í lok árs 2024 að endur-
skoða málið. Frumvarpið hefur tekið ýmsum breytingum frá fyrri drögum en í grunninn eru
þær tvíþættar. Annars vegar var áður miðað við að innra skipulag sameinaðs embættis yrði
lögbundið með því að kveða á um hlutverk yfirstjórnar, þ.e. sýslumanns og svæðisstjóra,
aðsetur sýslumanns og að landinu skyldi skipt í níu svæði, hvert með tilteknum fjölda starfs-
stöðva. Eftir nánari skoðun var ákveðið að hverfa frá þeim áformum, enda væri með því verið
að takmarka tækifæri og sveigjanleika til að bæta þjónustuna við almenning, stuðla að
hagkvæmari rekstri og efla starfsemina á landsbyggðinni. Í stað þess er nú lagt til að starfsemin
skuli fara fram um land allt og að nánara skipulag embættisins verði ákveðið í reglugerð að
höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga. Hins vegar er nú lögð meiri
áhersla á undirbúning og eftirfylgni laganna með skipun tveggja starfshópa skipaða helstu
haghöfum, sem eiga að vera sýslumanni og ráðherra til ráðgjafar við mótun skipulags
embættisins, þar á meðal staðsetningar og þjónustuframboð starfsstöðva, auk ýmissa mann-
auðsmála vegna flutnings starfsfólks, að teknu tilliti til framangreindra markmiða með samein-
ingunni. Breytingarnar frá fyrri drögum þykja til þess fallnar að styrkja rekstrargrundvöll
sameinaðs embættis með því að skapa aukin tækifæri til að laga skipulag sameinaðs embættis
að fjárheimildum og verkefnum hverju sinni. Þá styðja breytingarnar jafnframt betur markmið
með sameiningu og áherslumál samkvæmt stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er að tryggja að löggjöfin sem varðar sýslumenn og verkefni stuðli að því að þjónusta hins opinbera gagnvart almenningi sé eflað til muna í samræmi við væntingar til nútímaþjónustustofnana. Lagt er til að sameina núverandi níu sýslumannsembætti í eitt ásamt því að ryðja úr vegi helstu hindrunum fyrir stafrænni málsmeðferð og tilfærslu verkefna innan stjórnsýslunnar. Sameining embættanna úr níu í eitt felur ótvírætt í sér tækifæri til hagræðingar, einföldunar og framþróunar um land allt.

Í frumvarpinu er lagt til að landið verði gert að einu þjónustuumdæmi. Markmiðið með sameiningu má í grófum dráttum flokka í þrennt. Í fyrsta lagi að gera þjónustu við almenning eins góða og hægt er. Í öðru lagi að hámarka nýtingu þess fjármagns sem ráðstafað er til reksturs sýslumanns og verkefna hans. Í þriðja lagi að vinna markvisst að þeim markmiðum sem stefnt er að í byggðaaætlun og stefnuáherslu ríkisstjórnar, þar á meðal að efla og standa vörð um grunnþjónustu hins opinbera.

Breytt skipulag sýslumannsembættisins í kjölfar sameiningar er til þess fallið að styrkja starfsemina með því að ryðja brautina fyrir ný verkefni og stuðla að hraðari innleiðingu stafrænna lausna. Jafnframt mun það skapa tækifæri til að nýta fjárhagslega hagræðingu sem fylgir breyttri framkvæmd í þágu almennings. Tækifæri til hagræðingar felast fyrst og fremst í aukinni skilvirkni og lægri útgjöldum, svo sem í húsaleigu, yfirstjórn, stoðþjónustu og upplýsingatæknimálum.

Þá er sameiningin jafnframt til þess fallin að styrkja stjórnsýslu embættisins verulega þar sem stærri þjónustueining býður upp á aukinn sveigjanleika við verkaskiptingu, aukna sérhæfingu og tækifæri fyrir fjölbreyttari störf innan embættisins, svo sem vörustjóra, tæknistjóra og fræðslustjóra. Þar sem smærri embættin hafa ekki svigrúm í rekstri til að ráða í ný og sérhæfð störf, svo sem þau sem að framan greinir, verður einfaldara að nýta hagræðinguna sem fylgir t.d. aukinni sérhæfingu til að ráða í ný störf og staðsetja þau á landsbyggðinni. Fagleg þekking starfsmanna um land allt getur styrkst með skýrari verkaskiptingu og sérhæfingu. Þannig mun þjónustan áfram vera vönduð um allt land eftir sameiningu sýslumannsembættanna og munu starfsstöðvar sýslumanns mynda eina skipulagsheild þar sem þjónusta við almenning verður í forgrunni.

2.1. Saga og þróun sýslumannsembættanna.

Elstu heimildir um sýslumenn á Íslandi eru frá 13. öld, nánar tiltekið í handriti að þeim samningi Íslendinga við Noregskonung sem síðar var nefndur Gamli sáttmáli. Voru sýslumenn helstu umboðsmenn framkvæmdarvaldsins hér á landi á Jónsbókartímabilinu, ásamt hirðstjórum og eftirmönnum þeirra. Sýslumannsembættin eru þannig gamalgrónar og traustar stjórnsýslu- og þjónustustofnanir sem hafa um langt skeið gegnt veigamiklu hlutverki í stjórnskipan landsins.

Frá upphafi hafa sýslumenn farið með framkvæmd ýmissa verkefna sem handhafar ríkisvalds í héraði. Hluta verkefnanna er enn sinnt af embættunum en stór hluti þeirra hefur í gegnum tíðina verið færður yfir til sérstakra stjórnvalda og annarra handhafa ríkisvaldsins. Fram á tíunda áratug síðustu aldar fóru sýslumenn utan Reykjavíkur til að mynda með lögreglustjórn, dómsvald á lægra dómstigi, önnuðust innheimtu opinberra gjalda og voru umboðsmenn fyrir Tryggingastofnun ríkisins, auk þess að vera oddvitar sýslunefnda í sýslum landsins.

Með sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986, voru sýslunefndir lagðar niður og þar með lauk þátttöku sýslumanna í sveitarstjórnarmálum. Hinn 1. júlí 1992 varð grundvallarbreyting á skipun réttarfars í landinu þegar lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, tóku gildi. Fyrir breytinguna fóru sýslumenn og bæjarfógetar utan Reykjavíkur með dómsvald

á fyrsta dómstigi en eftir gildistöku laganna tóku héraðsdómstólar við því hlutverki. Sýslumenn höfðu áfram með höndum önnur verkefni en þau sem vörðuðu dómstörf og var þeim áfram falið að annast aðfarargerðir, nauðungarsölu, þinglýsingar, sífjamál, skipti á dánarbúum, lögbókandagerðir, útgáfu á ýmsum leyfum og skírteinum og ýmis önnur mál. Jafnframt fóru sýslumenn utan Reykjavíkur áfram með innheimtu opinberra gjalda, önnuðust umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun ríkisins og lögreglustjórn. Næstu árin var fjöldi nýrra verkefna fluttur til sýslumanna, má þar nefna aukin verkefni á sviði barnaréttar og á öðrum sviðum, þar á meðal verkefni sem áður voru hjá einstökum ráðuneytum. Sýslumönnum var og áfram falið að annast framangreind mál. Við ákvarðanatöku um verkaskiptingu milli héraðsdómstóla og sýslumanna við aðskilnaðinn var byggt á því meginmarkmiði að þjónusta við almenning yrði í eins ríki mæli og unnt væri í höndum sýslumanna þannig að einstaklingar þyrftu ekki að leita um langan veg eftir þjónustunni. Eftir aðskilnað dómsvalds og framkvæmdarvalds 1. júlí 1992 var fjöldi sýslumannsumdæma 26 auk Reykjavíkumdæmis, en þeim fækkaði hægt næstu áratugi og voru 24 talsins fyrir gildistöku gildandi laga um framkvæmdarvald og stjórnýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014. Var embættunum þá fækkað í níu með sameiningu eldri umdæma, samhliða því að lögreglulögum, nr. 90/1996, var breytt og lögreglustjórn á landsbyggðinni færð frá sýslumönnum til sérstakra embætta lögreglustjóra.

Aðsetur embættanna eru nú á eftirtöldum stöðum:

1. Höfuðborgarsvæðið. Aðalskrifstofa í Kópavogi.
2. Vesturland. Aðalskrifstofa í Stykkishólmi, sýsluskrifstofur á Akranesi og í Borgarnesi og útibú í Snæfellsbæ og Búðardal.
3. Vestfirðir. Aðalskrifstofa á Patreksfirði, sýsluskrifstofa á Ísafirði og útibú á Hólmavík.
4. Norðurland vestra. Aðalskrifstofa á Blönduósi og sýsluskrifstofa á Sauðárkróki.
5. Norðurland eystra. Aðalskrifstofa á Húsavík, sýsluskrifstofur á Akureyri og Siglufirði og útibú á Dalvík og í Þórshöfn.
6. Austurland. Aðalskrifstofa á Seyðisfirði, sýsluskrifstofur á Egilsstöðum og Eskifirði og útibú í Vopnafirði.
7. Suðurland. Aðalskrifstofa á Selfossi, sýsluskrifstofa á Höfn og útibú á Hvolsvelli og í Vík.
8. Vestmannaeyjar. Aðalskrifstofa í Vestmannaeyjabæ.
9. Suðurnes. Aðalskrifstofa í Reykjanesbæ og útibú í Grindavík.

Aðstæður embættanna eru mismunandi hvað varðar stærð umdæmamarka, verkefni og starfsmannafjölda. Kjarnastarfsemi embættanna er fjölbreytt og á margvíslegum sviðum en almennt er þeim skipt í eftirfarandi flokka: fjölskyldumál, andlát og dánarbú, leyfi og löggildingar, skírteini, vegabréf og vottorð, þinglýsingar, staðfestingar og skráningar, fullnustugerðir og nauðungarsölur, gjöld og innheimta og önnur þjónusta, svo sem umboð Tryggingastofnunar ríkisins og Sjúkratrygginga Íslands. Hver sýslumaður fer jafnframt með framkvæmd sérverkefna á landsvísu og má í dæmaskyni nefna innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar, heimagistingu, ættleiðingar, bætur til þolenda afbrota, útgáfu Lögbirtingablaðs og umsjón með skipulagsskrám sjálfseignarstofnana. Í desember 2024 unnu um 260 manns hjá öllum sýslumannsembættum landsins og starfa flestir hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Í eftirfarandi töflu má sjá hvernig skiptingu starfsfólks og stöðugilda var háttað milli embætta og starfsstöðva í desember 2024.

Embætti	Starfsstöð	Starfsfólk	Samtals	Stöðugildi	Samtals
Höfuðborgarsvæðið	Kópavogur	96	96	88	88
Vesturland	Stykkishólmur	6		5	
	Snæfellsbær*				
	Borgarnes	4	17	4	14,5
	Akranes	6		5	
Vestfirðir	Búðardalur*	1		0,5	
	Patreksfjörður	3		3	
	Ísafjörður	10	16	9,5	14,5
Norðurland vestra	Hólmavík	3		2	
	Blönduós	21		21	
	Sauðárkrókur	6	36	6	35
	Ísafjörður	5		5	
Norðurland eystra	Kópavogur	4		3	
	Húsavík	7		7	
	Akureyri	13		13	
	Siglufjörður	4	25	4	25
Austurland	Dalvík				
	Langanesbyggð*	1		1	
	Seyðisfjörður	5		4	
	Eskifjörður	3	13	3	11,5
Suðurland	Egilsstaðir	4		3,5	
	Vopnafjörður	1		1	
	Selfoss	13		12	
	Hvolsvöllur	5	28	5	27
Vestmannaeyjar	Vík	6		6	
	Höfn	4		4	
Suðurnes	Vestmannaeyjar	11	11	9	9
	Reykjanesbær	19	19	19	19
Samtals			261		243,5

* Samningur um þjónustu og/eða aðstöðu milli sýslumanns og sveitarfélags.

Fjöldi starfsfólks á hverri starfsstöð embættanna og stöðugildi innan hvers embættis í desember 2024. Stöðugildi hafa verið námunduð í heilan og hálfan tug.

2.2. Nánar um frumvarpið, gildandi lög og undirliggjandi forsendur sameiningar.

Fjallað er um breytingarnar í tveimur frumvörpum, annars vegar í frumvarpi þessu, sem er ætlað að leysa af hólmi gildandi lög um framkvæmdarvald og stjórnýsly ríkisins í héraði, og hins vegar í frumvarpi sem mælir fyrir um breytingar á þeirri löggjöf sem fjallar um verkefni sýslumanna. Með frumvarpi þessu er brugðist við þeim ábendingum sem fram hafa komið í úttektum undanfarinna ára ásamt því að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að fyrir starfsemi sameinaðs embættis, þ.e. að gera þjónustu við almenning eins góða og hægt er, nýta til fulls það fjármagn sem ráðstafað er í reksturinn og uppfylla skilyrði byggðaáætlunar og stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Ljóst þykir að markmiðum um bættu þjónustu við almenning verður ekki náð án þess að taka löggjöf sem varðar skipulag sýslumannsembættanna og verkefni til gagnerrar endurskoðunar. Skv. 1. gr. laga nr. 50/2014 fara sýslumenn með framkvæmdarvald og stjórnýsly

ríkisins í héraði, hver í sínu umdæmi, eftir því sem lög og reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Landinu er skipt í níu umdæmi sýslumanna og eru umdæmismörkin ákveðin með reglugerð, sbr. 2. gr. laganna. Starfsemi sýslumanna og framkvæmd verkefna byggist á því að um er að ræða starfsemi níu sjálfstæðra embætta þar sem hvert þeirra ber ábyrgð á sérverkefnum á landsvísu ásamt því að fara með staðbundið vald innan síns umdæmis. Ábyrgð á framkvæmd sérverkefna er í höndum hlutaðeigandi sýslumanns fyrir allt landið en fagleg ábyrgð á staðbundnum verkefnum, þ.e. stefnumótun og ákvarðanatöku um rétta framkvæmd innan hvers umdæmis, er sameiginleg meðal allra sýslumannanna. Sú staða leiðir af sér mismunandi þjónustustig og framkvæmd sameiginlegra verkefna, enda er það á ábyrgð hvers sýslumanns að stýra eigin framkvæmd og rekstri eftir fjárheimildum hverju sinni.

Þegar embætti gegna sameiginlega eins margbreytilegum verkefnum og sýslumenn gera er óhjákvæmilegt að almenningur fái mismunandi afgreiðslu eftir því til hvaða embættis þeim er skylt að leita. Sýslumenn eru bundnir af rekstrarheimildum síns embættis og í ljósi stærðarmunar embættanna eru þeir í misgóðri aðstöðu til að takast á við margvíslegar áskoranir, svo sem mannauðstengd verkefni og fjármál embættisins og mæta óvæntum aðstæðum eins og langtímaveikindum og auknum útgjöldum sem þeim fylgja. Þannig standa smærri embættin verr að vígi við að sinna stefnumótunarhlutverki sínu og þátttöku í sameiginlegum umbóta- verkefnum, auk þess sem þau eiga erfiðara um vik með að stuðla að sérhæfingu með skýrri verkaskiptingu innan embættisins og að fjármagna aðkeypta þjónustu. Að auki leiðir óbreytt staða til þess að embættin þurfa oft að leysa sömu viðfangsefni hvert í sínu umdæmi í stað þess að verja tíma sínum og fjármunum í umbætur á framkvæmd verkefna á landsvísu. Þessi ólíka staða embættanna gerir alla framþróun þyngri í vöfum og tímafrekari og bitnar að endingu á almenningi og starfsfólki embættanna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Stofnanir ríkisins – Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni*, frá desember 2021 er bent á að ótvíræðir rekstrar- og faglegir möguleikar liggja í sameiningu ríkisstofnana, enda reynist smæð þeirra í flestum tilvikum áskorun. Fjöldi stofnana sem tilheyra sama málaflakki, eins og raunin er með sýslumannsembættin, vinnur gegn einföldun, hagræðingu og skilvirkni, og má almennt ætla að fjöldinn sé óhagstæður í rekstrarlegu og faglegu tilliti. Þá kemur jafnframt fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 sem ber heitið *Sýslumenn – Samanburður milli embætta* að frekari sameining en sú sem embættin gengu í gegnum 1. janúar 2015 gæti stuðlað að aukinni hagkvæmni í rekstri. Skýrslunni var fylgt eftir af hálfu Ríkisendurskoðunar árið 2022 með eftirfylgnisskýrslu sem gefin var út í janúar 2023. Þar segir um mat sýslumanna við ábendingu um hagræðingaraðgerðir að aukin samvinna embættanna og stofnananet þeirra hafi náð árangri við markmið um bættu þjónustu, aukna skilvirkni og hagkvæmni. Af þeirri ástæðu væri réttara að styðja við áframhaldandi þróunarvinnuna embættanna frekar en að ráðast í endurskoðun á uppbyggingu og starfsemi embættanna. Eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla 2.3 fengu sýslumannsembættin tímabundnar viðbótarfjárheimildar sem námu 120 millj. kr. árið 2023 og 60 millj. kr. árið 2024 samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2023. Fjárheimildirnar hafa skilað eftirtektarverðri framþróun á stafrænni þjónustu embættanna og þykja rök sýslumanna frá árinu 2022 gegn framangreindri ábendingu Ríkisendurskoðunar um hagræðingaraðgerðir ekki eiga lengur við. Umbæturnar gera að verkum að störfín má í auknum mæli flokka sem bakvinnslu- eða óstaðbundin verkefni, sem hægt er að vinna hvar sem er á landinu, og þykir sú staða sem og þróun starfskerfa sýslumanna yfir undanfarin ár styðja enn frekar röksemdir fyrir sameiningu sýslumannsembættanna. Hindranir sem fylgdu takmarkaðri nýtingu tækninnar og þróun starfskerfa eiga ekki við lengur og því er ekki ástæða til annars en að

vinna nánar með fyrri ábendingu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2019 og sameina sýslumannsembættin með það að markmiði að stuðla að aukinni hagkvæmni í rekstri.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp það er varð að lögum nr. 50/2014 er vísað til þess að ganga hefði mátt lengra í fækkun embætta 1. janúar 2015 með það að markmiði að hagræða í rekstri ríkissjóðs og styrkja faglega stjórnslu embættanna. Þær úttektir og skýrslur sem síðan hafa verið gefnar út styðja við þá ályktun að markmið sem stefnt var að með fyrri sameiningu hafi verið óraunhæf, m.a. af þeirri ástæðu að fækkun sýslumannsembætta úr 24 í 9 hafi ekki gengið nægilega langt. Sem dæmi má nefna að rekstrarforsendur og skipulag núverandi embætta felur í sér hindranir við að ná markmiðum um bættu þjónustu og rekstur. Sú staða að viðhalda níu sjálfstæðum og hliðstæðum embættum, sem hvert um sig er rekið á sérstökum fjárlagalið og sem öll bera faglega ábyrgð að mestu leyti á sömu verkefnum, torveldar alla ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokkunum. Breytt stjórnsluframkvæmd sem fylgir aukinni innleiðingu stafrænna lausna skapar hins vegar tækifæri til að taka skipulag og rekstur embættanna til endurskoðunar með því að sameina reksturinn og verja fjárheimildum í að bæta þjónustu og efla starfsemi undir stjórn eins sýslumanns.

Í löggjöf sem varðar verkefni sýslumanna er víðs vegar að finna ákvæði um verkaskiptingu og valdmörk sýslumanna, sem byggjast á núverandi umdæmismörkum og valdheimildum embættanna. Að auki er víða að finna ýmsar hindranir fyrir innleiðingu stafrænnar málsmeðferðar í löggjöfinni sem jafnframt dregur úr möguleikum á að stuðla að bættri þjónustu við almenning. Þar sem hluti löggjafar er varðar verkefni sýslumanna er undanskilinn gildissviði stjórnslulaga, nr. 37/1993, skortir sýslumenn heimildir í þeim tilfellum til að fjölga valkostum fyrir almenning og bjóða upp á rafræna þjónustu. Af þeirri ástæðu þarf að gera ýmsar breytingar á löggjöfinni með það að markmiði að hún verði tæknilega hlutlaus, ásamt því að tryggja sýslumanni fullnægjandi heimildir fyrir stafrænni þjónustu þar sem aðstæður leyfa.

Gildandi löggjöf sem varðar verkefni sýslumanna samræmist ekki þeim kröfum sem gerðar eru til nútímaþjónustustofnana og stjórnsluhátta og er að hluta til úrelt. Á hinn bóginn verður ekki horft fram hjá því að sýslumenn hafa náð eftirtektarverðum framförum undanfarin ár við að bæta ímynd embættanna, bæði inn á við og út á við. Er þar fyrst og fremst að þakka þrautseigju og metnaði sýslumanna og starfsfólks þeirra í samvinnu við Stafrænt Ísland og aðra haghafa, enda felur löggjöfin í sér ýmsar takmarkanir sem krefjast sérstakrar aðlögunar. Könnun Sameykis um Stofnun ársins og kannanir Gallups á þjónustu sýslumanna sýna glögglega aukna ánægju starfsfólks og bættu ímynd embættanna. Þótt embætti sýslumanna hafi náð góðum árangri við innleiðingu rafrænnar málsmeðferðar og samstarf milli þeirra hafi aukist verður ekki horft fram hjá þeim vanda sem tengist núverandi skipulagi og byggist á gildandi lögum um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði.

Endurskoðun á skipulagi sýslumannsembættanna, sem þetta frumvarp felur í sér, er í grunninn af sama meiddi og sú sem lá til grundvallar fækkun embætta með gildandi lögum um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði. Ber þar helst að nefna aukna áherslu á byggðamál og að standa þurfi vörð um grunnþjónustu hins opinbera á landsbyggðinni, auka notkun fjarfundabúnaðar og rafrænnar þjónustu við framkvæmd verkefna, kröfu um hagræðingu í ríkisrekstri og auknar kröfur til hins opinbera um að veita framúrskarandi þjónustu, óháð búsetu og staðsetningu starfsstöðvar, hvar og hvenær sem er, eftir því sem hentar almenningi hverju sinni.

Til grundvallar breyttri skipan sýslumannsembættanna samkvæmt frumvarpi því er varð að lögum um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, lágu eftirfarandi þrjú meginmarkmið:

1. Að þjónusta við borgarana yrði eins góð og kostur væri (þjónustumarkmið).
2. Að rekstur embættanna yrði eins hagkvæmur og kostur væri (fjárhagslegt markmið).
3. Að efla stjórnarsýslu sýslumannsembættanna og gera þau betur í stakk búin til að taka að sér aukin verkefni (stjórnarsýslulegt markmið).

Í athugasemdum með fyrrgreindu frumvarpi er gerð nánari grein fyrir framangreindum markmiðum. Þar segir að markmiðið um bættu þjónustu sé matskennt og krefjist því stefnumótunar um hvað teljist ásættanleg þjónusta. Þá er tekið fram að fækkun embættanna þýði ekki minni eða skerta þjónustu heldur þvert á móti yrði hægt með stærri og öflugri embættum að veita betri þjónustu en smærri embætti gætu veitt. Með stækkun embættanna yrðu þau jafnframt að öflugri stjórnarsýslueiningum en áður, enda fengist starfsfólk þá við fleiri og fjölbreyttari mál og fengi aukna hjálfun og færni við framkvæmd starfana. Tekið var fram að markmið um bættan rekstur væri óumdeilt þótt skiptar skoðanir kynnu að vera á því hvernig markmiðinu yrði best náð. Það þótti hins vegar ljóst að efling embættanna væri forsenda þess að unnt yrði að fela þeim aukin verkefni og þar með bæta stjórnarsýslu þeirra.

Þykja sömu sjónarmið eiga við um tilefni lagabreytinga með frumvarpi þessu. Aðstæður eru hins vegar frábrugðnar þeim sem voru uppi við sameiningu embættanna 1. janúar 2015, til að mynda vegna tæknipróunar og innleiðingar rafrænna lausna sem auðvelda ýmsa fjarvinnslu. Þá hefur stefnumótun og áætlanagerð tekið stakkaskiptum og náð að festa sig í sessi innan stjórnkerfisins undanfarin ár. Þannig liggur t.d. fyrir stefna um málefni sýslumanna, *Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*, frá 2021, ásamt því að unnið hefur verið að innleiðingu árangursstjórnunar með þróun markmiða og árangursvísa í fjármálaáætlunum undanfarinna ára. Ef árangursstjórnun á að nýtast til fulls þurfa náin og góð samskipti að eiga sér stað milli ráðuneyta og stofnana við framkvæmd og eftirfylgni árangursmælinga. Öbreytt staða með níu embætti og allt að níu sýslumenn leiðir m.a. til óskilvirkni við ákvarðanatöku og stefnumótun ásamt því að takmarka möguleika ráðuneytisins til að sinna eftirlitshlutverki og stjórnarsýslueftirliti. Skýrsla Ríkisendurskoðunar frá 2021, *Stofnanir ríkisins – Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni*, rennir stöðum undir þá niðurstöðu.

Önnur úrræði en lagasetning eru ekki talin duga til að bregðast við þeim aðstæðum sem að framan er lýst. Taka þarf lög um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins, nr. 50/2014, til gagn Gerrar endurskoðunar, enda mæla þau fyrir um valdheimildir níu sýslumanna til að fara með faglega ábyrgð, þ.e. stefnumótun og ákvarðanatöku um framkvæmd, að hluta í sömu verkefnum, sem eru auk þess bundnir af rekstrarheimildum síns embættis og því í misgóðri stöðu til að standa undir óvæntum kostnaðarliðum.

2.3. Meginmarkmið sameiningar um bættu þjónustu.

Meginmarkmið með sameiningu eru að: a) þjónusta við almenning verði eins góð og hægt er, b) hámarka nýtingu þess fjármagns sem ráðstafað er til rekstursins og verkefna sameinaðs sýslumannsembættis og c) framfylgja þeim markmiðum sem stefnt er að í byggðaáætlun og stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

2.3.1. Þjónusta við almenning verði eins góð og völ er á (þjónustumarkmið).

Sameining núverandi níu sýslumannsembættanna í eitt leiðir til þess að landið verður að einu umdæmi og til sögunnar heyra staðbundnar valdheimildir á sama málefnaviði sem nú skiptast milli níu jafnsettra stjórnvalda. Breytingunum fylgja tækifæri til hagræðingar þar sem ýmis

útgjöld munu lækka og starfsfólk mun verja minni tíma við framkvæmd verkefna. Áhrifanna gætir ekki aðeins við stefnumótunarvinnu og ákvarðanatöku um framkvæmd verkefna heldur jafnframt við málsmeðferðina þar sem hún verður samræmdari, einfaldari, skilvirkari, gagnsæri og vandaðri út frá upplifun almennings. Til stuðnings framangreindu og nánari skýringar þykir rétt að benda á eftirfarandi atriði sem mæla gegn óbreyttu skipulagi sýslumannsembættanna.

2.3.1.1. Ábyrgðar- og verkaskipting.

Sameinað embætti sem lýtur stjórn eins sýslumanns verður í mun betri stöðu en níu jafnsett embætti á sama málefnaviði til að bera faglegra ábyrgð á framkvæmd lögbundinna verkefna og bjóða almenningi upp á samræmda þjónustu, óháð staðsetningu. Mikilvægt er að almenningur upplifi ekki mismunun og ósamræmda málsmeðferð eftir því á hvaða starfsstöð erindið er lagt fram. Með því að fela einum sýslumanni ábyrgð á stefnumótun og ákvarðanatöku um framkvæmd verkefna verður hægt að dreifa verkefnum betur á milli starfsfólks allra landshluta og ná þar með fram aukinni sérhæfingu sem leiðir af sér skilvirkari, samræmdari og vandaðri málsmeðferð. Ljóst þykir að sameiningin þjónar hagsmunum almennings og er til þess fallin að ná því markmiði að þjónustan verði eins og best verður á kosið. Sú staða að hver sýslumaður fari með staðbundið vald innan síns umdæmis samtímis því að hann deili í reynd faglegru ábyrgð með öðrum sýslumönnum á framkvæmd verkefna er talið hamla möguleikum á bættri þjónustu. Það gerir alla stefnumótunarvinnu og ákvarðanatöku í málefnum sýslumanns flóknari og óskilvirkari, og skýrir m.a. hvers vegna ekki hefur tekist að samræma málsmeðferð að öllu leyti eins og stefnt var að með fækkun og sameiningu embættanna 1. janúar 2015. Ábyrgðarskipting eftir verkefnum er mjög takmörkuð þegar horft er yfir öll málefni sýslumanna og á aðeins við um sérverkefni sem sýslumenn sinna á landsvísu. Sérverkefni eru gott dæmi um úrbætur sem orðið hafa á framkvæmd sýslumanna, enda eiga þau það sammerkt að einn sýslumaður ber faglegra ábyrgð á framkvæmd þeirra á landsvísu og starfsmenn sem koma að framkvæmdinni eru sérfræðingar hver á sínu sviði.

Með sameiningu sýslumannsembættanna skapast tækifæri til að nálgast kjarnaverkefni, þ.e. þau verkefni sem sýslumenn bera í sameiningu faglegra ábyrgð á, á sama hátt og sérverkefni og færa verkefni í auknum mæli á landsbyggðina og dreifa ábyrgðinni á færri hendur. Þannig verður hægt að auka sérhæfingu, bæta skilvirkni og ná fram samræmdri og vandaðri málsmeðferð. Núverandi skipulag kjarnaverkefnanna gerir að verkum að erfiðara er að bæta þjónustuna þar sem margt starfsfólk sem heyrir undir allt að níu sýslumenn sinnir sömu verkefnum, oft og tíðum aðeins í hjáverkum til móts við önnur verkefni.

Þótt gengið yrði skemur og lögsagnarumdæmi um land allt yrðu að einu, þar sem allir sýslumenn störfuðu jafnsettir á sama þjónustusvæðinu, stæði eftir sá vandi sem fylgir því að hafa allt að níu jafnsetta sýslumenn á sama málefnaviði. Sýslumenn þyrftu við þær aðstæður að bera áfram sameiginlega, faglegra ábyrgð á framkvæmd tiltekinna verkefna, enda óraunhæft að koma allri þjónustu embættanna yfir í stafrænt form. Þá leysir aukið framboð stafrænnar þjónustu ekki þennan vanda, enda þarf að bera faglegra ábyrgð á þeirri þjónustu eins og annarri, sem þýðir óbreytta stöðu og ábyrgð í höndum allt að níu sýslumanna. Sameiginleg ábyrgð á framkvæmd verkefna og stjórnun myndi því ekki leysa þann vanda sem felst í mismunandi þjónustustigi og málsmeðferð, ósamræmdri framkvæmd og óskilvirkni í stefnumótun og ákvarðanatöku. Sýslumenn yrðu áfram ábyrgir fyrir rekstri sinna embættanna og í misgóðri aðstöðu til að bregðast við óvæntum aðstæðum og taka þátt í sameiginlegum umbótaverkefnum. Þá þykir jafnframt ljóst að stjórnskipulag sem byggist á þessum forsendum yrði erfitt viðureignar vegna skörunar á ábyrgð og valdmörkum sýslumanna og starfsfólks. Ef embættin

væru fleiri en eitt að vinna í sömu málum og á sama starfssvæði, þ.e. landinu öllu, er viðbúið að skörun yrði á verkefnum starfsfólks sumra embætta en ekki annarra og óvissa kynni að skapast um ábyrgðina sem ekki yrði leyst með öðrum hætti en samráði sýslumanna. Slíkt stjórnskipulag væri hvorki til einföldunar fyrir starfsfólkið né almenning. Þykir skýrsla Ríkisendurskoðunar frá 2021, *Stofnanir ríkisins – Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni*, styðja við framangreinda ályktun, enda kemur fjöldi stofnana sem tilheyra sama málaflokki í veg fyrir einföldun, hagræðingu og skilvirkni. Rekstur embætta með fleiri en einn sýslumann yfir sama málefna sviðinu hefur verið fullreyndur og þykir hafa of marga vankanta svo að hægt verði að ná því markmiði sem stefnt var að með fækkun embætta 1. janúar 2015 og síðari stefnumótun um bætta þjónustu.

2.3.1.2. Takmarkaðar heimildir Sýslumannaráðs.

Í 6. gr. laga nr. 50/2014 er mælt fyrir um að sýslumenn tilnefni árlega úr sínum hópi þrjá til að gegna verkefnum nefndar, sem hefur fengið heitið Sýslumannaráð. Meðal verkefna Sýslumannaráðs er að vinna með dómsmálaráðuneytinu að stefnumótun fyrir sýslumanns-embættin í heild og gera tillögur um hvaðeina sem getur orðið til úrbóta í störfum sýslumanna eða löggjöf sem um verkefni þeirra gildir. Undanfarin ár hefur fyrir tilstilli Sýslumannaráðs margt áunnist í málefnum sýslumanna og töluvert miklar umbætur hafa átt sér stað, til að mynda í stafrænni málsmeðferð og þróun starfs- og upplýsingakerfis sýslumanna, ásamt því að fræðsla fyrir starfsfólk embættanna hefur verið aukin. Þá hafa Sýslumannaráð og ráðuneytið átt í góðu samstarfi sín á milli. Þrátt fyrir framangreindar úrbætur hefur borið á ýmsum annmörkum sem fylgja skipulagi Sýslumannaráðs, sem felast fyrst og fremst í takmörkuðum vald- og fjárheimildum þess. Þá hafa sýslumenn vakið athygli á þeim áskorunum sem fylgja núverandi skipulagi og komið hafa upp tilvik þar sem Sýslumannaráð kemst ekki að sameiginlegri niðurstöðu eða telur sig skorta umboð til ákvarðanatöku um viss málefni sem varða sýslumenn alla, svo sem túlkun laga, fjármögnun sameiginlegra verkefna og framkvæmd þeirra. Því reynist oft erfitt að innleiða þær ákvarðanir sem Sýslumannaráð hefur tekið og varða öll embættin.

Þrír sýslumenn eru tilnefndir í Sýslumannaráð og sinna verkefnum þess samhliða stjórn embætta sinna auk annarra daglegra verkefna, sem leiðir til þess að þeir sýslumenn sem sitja hverju sinni í ráðinu hafa takmarkaðan tíma til að sinna verkefnum ráðsins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá mars 2019, *Sýslumenn – Samanburður milli embætta*, segir um viðbrögð Sýslumannaráðs varðandi fyrrgreint skipulag: „Það fyrirkomulag er ófullnægjandi.“ Þannig kemur seta í ráðinu til viðbótar við faglega, stjórnunar- og rekstrarábyrgð sýslumanna þriggja á sínum embættum. Þrátt fyrir að ráðinn hafi verið verkefnastjóri til að styðja Sýslumannaráð og það hafi í gegnum tíðina nýtt sér heimild 2. mgr. 6. gr. laganna og falið einstaka sýslumönnum, fagráðum og starfsfólki verkefni undir yfirstjórn þess þá leysir það ekki vandann sem fylgir auknu verkefnaálagi vegna setu þeirra í ráðinu.

Sýslumannaráð hefur haft í mörgu að snúast undanfarið og sýslumenn þurfa að gæta hlutleysis við setu í ráðinu, þ.e. setja hagsmuni heildarinnar frammar hagsmunum sinna embætta, samtímis því að stjórna og reka eigin embætti. Þar sem Sýslumannaráð er ekki sjálfstætt stjórnvald með sérstakan fjárlagalið verður alltaf áskorun fyrir ráðið að efna til kostnaðarsamra og þarfra verkefna með þátttöku allra embætta vegna misgóðrar aðstöðu embættanna til að standa undir viðbótarkostnaði. Framangreind atriði ásamt öðru tefja ákvarðanatöku og draga úr skilvirkni ýmissa brýnna umbótaverkefna, sérstaklega stafrænna verkefna. Verður því ekki séð að það eitt að efla Sýslumannaráð, t.d. með auknum vald- og fjárheimildum nái settum markmiðum um bætta þjónustu, hámarksnýtingu fjármagns eða styðji byggðamál. Væri farin

sú leið að fela Sýslumannaráði boðvald yfir öðrum sjálfstæðum sýslumönnum, þ.e. þeim sem ekki eiga sæti í ráðinu en bera hver um sig eftir sem áður ábyrgð á sínu embætti og ákvörðunum sem markast af rekstrargrundvelli embættanna, þyrfti jafnframt að ráðast í gagngera endurskoðun á skipun í ráðið sem ekki verður gert nema með lagasetningu. Mun farsælla er að stíga skrefið til fulls með sameiningu níu embætta í eitt til þess að nýta til fulls fjármagnið í þágu þjónustunnar.

2.3.1.3. Skipulag yfirstjórnar.

Í skipuriti sýslumannsembættanna falla eftirfarandi stöður undir yfirstjórn sýslumanna: níu staðgenglar, skrifstofustjórar, fjármálastjórar, sviðsstjórar, einstaka fagstjórar og aðrir sérfræðingar. Hjá öðrum embættum en á höfuðborgarsvæðinu eru störfín sjaldnast heil stöðugildi og því er þeim öllum sinnt í aukastarfi samhliða öðrum verkefnum, í mismunandi hlutfalli eftir embættum. Sem dæmi þá sjá sýslumenn smærri embætta ekki eingöngu um faglega framkvæmd, stjórnun og rekstur, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 50/2014, heldur sinna þeir að oft og tíðum að auki verkefnum löglærðra fulltrúa. Sama á við um verkefni annarra framangreindra starfa auk löglærðra fulltrúa og annars starfsfólks. Meðal markmiða sem lágu til grundvallar sameiningu embætta 1. janúar 2015 var að bæta stjórnarsýslu embættanna en þess var vænst að stærri embættum fylgdi meiri sérhæfing, aukin afköst og samræmt verklag. Þessar væntingar hafa ekki gengið eftir nema að hluta þar sem umfang verkefnanna hjá minni embættum býður í reynd ekki upp á sérhæfingu starfsmanna nema að takmörkuðu leyti. Greining dómsmálaráðuneytisins við endurmat útgjalda, birt í skýrslunni *Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*, sýnir að afkastagetan er almennt minni hjá smærri embættum en þeim stærri. Mikilvægt er leita allra tiltækra ráða til að bregðast við stöðunni og vinna gegn ósamræmdri framkvæmd og sóun í kerfinu sem fylgir því að sama starfsfólkið sinni mismunandi störfum í hlutastarfi. Samhliða þarf að styrkja starfsemina og starfsfólk á landsbyggðinni sem hefur skort ýmsan faglegan stuðning, svo sem skjalastjórn, mannauðsstjórn o.fl., þar sem embættin hafa ekki burði til að fjármagna slík stöðugildi og hefur þeim verkefnum því verið sinnt í hjáverkum af starfsfólki embættanna.

Sú reynsla sem komin er á stjórnun og ákvarðanatöku um málefni sýslumannsembættanna frá gildistöku laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, 1. janúar 2015, bendir eindregið til þess að núverandi skipulag, með allt að níu sýslumönnum, staðgenglum o.fl. í yfirstjórn embætta ásamt Sýslumannaráði, fagráðum og öðrum verkefnahópum, hafi ekki náð þeim markmiðum sem stefnt var að með sameiningu embætta einfaldlega vegna þess að of skammt var gengið. Þótt margt hafi áunnist undanfarin ár og ánægja viðskiptavina og traust almennings til embættanna fari almennt vaxandi samkvæmt skoðanakönnunum Gallups er það fyrst og fremst þrautseigu og metnaði sýslumanna og starfsfólks að þakka en ekki lögbundnu skipulagi málaflokksins.

Skýrara skipulag með einu embætti undir yfirstjórn eins sýslumanns með enn frekari sérhæfingu en þeirri sem náðist með sameiningu embætta 1. janúar 2015 þykir ótvírætt til þess fallið að bæta þjónustu, gera hana skilvirkari, gagnsærri og vandaðri.

2.3.1.4. Tækifæri og áskoranir sem fylgja tækniframförum.

Undanfarin ár hefur notkun fjarfundabúnaðar og rafrænnar þjónustu aukist umtalsvert hjá sýslumannsembættunum en ófá tækifæri eru fyrir frekari framfarir þar sem þjónusta málaflokksins er ekki nema að hluta til rafræn. Eftirspurn er eftir rafrænni þjónustu til viðbótar við hefðbundna þjónustu á starfsstöðvum embættanna og er fyrirséð að sú eftirspurn muni aukast með tímanum. Breyttir tímar kalla á endurskoðun framkvæmdar og löggjafar sem gildir um

skipulag og verkefni sýslumannsembættanna. Að auki fylgja bættu framboði stafrænna lausna auknar kröfur til stjórnvalda um reglulega endurskoðun verklags og öryggisráðstafana til að tryggja örugga og vandaða vinnslu við meðferð mála, uppfærslu hugbúnaðar og áframhaldandi þróun.

Þjónusta sýslumanns á starfsstöð mun áfram standa almenningi til boða, enda mikilvægt að tryggja að allir samfélagshópar geti notið þjónustu hins opinbera. Þróun stafrænnar þjónustu hjá ríkinu mun minnka þörf fyrir aðkomu starfsmanna að sumum verkefnum þar sem ýmis hugbúnaður mun í auknum mæli afgreiða erindi og styðja eða stýra úrlausnum sérfræðinga. Verði ekki hugað að breyttri skipan sýslumannsembættanna samhliða framþróuninni munu embættin búa við kerfi sem krefst aukins tíma við skipulagningu og ákvarðanatöku, óþarfa forritun, ósamræmda framkvæmd og aukinn rekstrarkostnað. Verði ekki brugðist við áður en áhrif stafrænna verkefna koma fram af fullum þunga er hætt við að með tímanum fjari undan grundvelli fyrir áframhaldandi dreifðri starfsemi sýslumannsembættanna.

Samhliða stafrænni innleiðingu skapast tækifæri til að bæta þjónustu ásamt því að gerðar eru auknar kröfur til stjórnvalda um að fylgjast náið með tækniframförum. Stafrænum lausnum fylgja breyttar þarfir, þar á meðal verða til ný störf sem ekki verða felld undir núverandi málaflokka sýslumannsembættanna eða stöðþjónustu þeirra. Ber þar að nefna stöður eins og vörustjóra, þróunarstjóra, fræðslustjóra, verkefnastjóra, forritara. Smærri embætti eiga erfiðara með að innleiða slíkar stöður vegna fjárheimilda sinna, auk þess sem þau geta sjaldnast skipt út heilu stöðugildi þegar aðstæður leyfa þar sem starfsfólkið vinnur ekki eins sérhæfð störf og hjá stærri embættunum. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að hluta verkefnanna verður seint alfarið komið yfir í stafrænar lausnir og fyrir vikið er ólíklegt að hægt verði að skipta stöðugildum alfarið út fyrir annað sérhæfðara starf. Í ljósi þess að smærri embætti eiga erfiðara með að bregðast við breytingum sem fylgja innleiðingu stafrænna lausna er hætt við að nýjum og sérhæfðum störfum verði eingöngu komið fyrir hjá stærri embættunum, sér í lagi á höfuðborgarsvæðinu, þar sem sérhæfing í málefnum er meiri.

Sú sviðsmynd að fjölga sérhæfðari störfum á höfuðborgarsvæðinu myndi vinna gegn því markmiði að fjölga atvinnutækifærum og sérfræðingum á landsbyggðinni. Hún myndi jafnframt vinna gegn markmiðum og mælikvörðum í fjármálaáætlun um að auka hlutfall stöðugilda sérfræðinga á landsbyggðinni og er mikilvægt að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir það. Ljóst þykir að tækniframfarir munu með tímanum leiða af sér aukna miðstýringu og ný störf og ef henni verður ekki stýrt með því að sameina rekstur embættanna og festa í lög þjónustu sýslumannsembættanna að öðru leyti er hætt við að starfsemi sem tengist stafrænum lausnum verði á hendi fárra embætta og fyrst og fremst sinnt á höfuðborgarsvæðinu. Við það raskast enn frekar jafnræði sýslumannsembættanna og hugsanlegt er að með tímanum fjari undan grundvelli dreifðrar starfsemi sýslumanns um land allt. Sameining núverandi níu sýslumannsembætta í eitt er raunhæft mótspil við þeirri sviðsmynd þar sem sameiginlegur rekstur skapar tækifæri til að færa fjárheimildir í auknum mæli á landsbyggðina og ráða þar í ný og sérhæfð störf. Núverandi skipulag sýslumannsembættanna býður ekki upp á þann möguleika.

2.3.2. Hámarksnýting fjármagns (rekstrarmarkmið).

Meginmarkmið tillagna um lagabreytingar er að bæta þjónustu við almenning. Út frá hagsmunum almennings og áframhaldandi dreifðri starfsemi sýslumanns þurfa stjórnvöld að leita allra tiltækra leiða til að bæta þjónustu og verja fjárheimildum embættanna á eins skynsaman og hagkvæman hátt og völ er á. Almennigur hefur ekki hagsmuni af því að viðhalda núverandi fyrirkomulagi með jafnsettum sýslumönnum sem í grunninn bera sömu faglegu, fjárhagslegu og stjórnunarlegu ábyrgð á sama málefna sviði. Markmiðið um hámarksnýtingu

fjármagns endurspeglast í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem lögð er áhersla á einföldun stjórnsýslunnar og hagræðingu í ríkisrekstri.

2.3.2.1. Úttektarskýrslur unnar af eftirlitsaðilum.

Núverandi skipulag sýslumannsembættanna er haldið ýmsum vanköntum og hentar illa fyrir breyttar aðstæður sem m.a. fylgja auknu vægi stafrænnar þjónustu. Frá því að embættum var fækkað og þau sameinuð úr 24 í 9 1. janúar 2015 hafa verið unnar nokkrar úttektir sem benda allar í sömu átt, þ.e. að tækifæri séu til hagræðingar í þágu þjónustunnar með því að sameina núverandi níu embætti í eitt. Verður nánar gerð grein fyrir þeim helstu í þessum kafla.

Í árslok 2018 hóf dómsmálaráðuneytið í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið greiningu á stjórnsýslufrákvæmd og rekstri sýslumannsembættanna við endurmat útgjalda. Tilfni greiningarinnar var sá rekstrarvandi sem embættin höfðu glímt við árin áður og leit að leiðum til að styrkja rekstur og frákvæmd embættanna með breyttu verklagi. Greiningin leiddi í ljós ýmis tækifæri til að hagræða verkefnum sýslumanna, svo sem með breyttu verklagi og aukinni nýtingu tækja- og hugbúnaðar, ásamt hagræðingu í stærstu útgjaldaliðunum, sem voru laun og launatengd gjöld, aðkeypt þjónusta og húsnæði. Framangreind úttekt birtist í skýrslunni *Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*, sem gefin var út af dómsmálaráðuneytinu í mars 2021.

Við undirbúning sameiningar sýslumannsembætta í ársbyrjun 2015 lágu fyrir ýmis gögn sem studdu þá niðurstöðu að fækkun embætta myndi skila hagræðingu fyrir málaflökkinn til lengri tíma lítið. Í nefndaráli (þskj. 645, 250. mál og 251. mál á 143. löggjafarþingi 2013–2014) kemur fram það álit allsherjar- og menntamálanefndar að undirbúningur frumvarps er varð að lögum um frákvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, hafi verið mikill og vandaður og að mikið framfaraskref hafi falist í sameiningu og fækkun embætta. Var þar vísað m.a. til skýrslu sem unnin var árið 2010 um tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembætta í landinu. Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar lá ljóst fyrir að sameining 24 embætta í 9 myndi skila sér í hagræðingu þar sem kostnaður vegna sameiningar umdæma var metinn óverulegur miðað við ávinninginn. Meðal kostnaðarliða sem vísað er til sem dæmi um hagræðingarmöguleika er kostnaður við yfirstjórn embættanna. Með fækkun embætta myndi stjórnunarkostnaður, svo sem við fjárlagagerð, rekstraráætlun, ársskýrslu, starfsmannastefnu, verklagsreglur, vefumsjón, starfsmannahald, rekstrarbókhald, ársuppgjör og mánaðarskilgreinar, minnka talsvert ásamt því að betri nýting starfsmanna fengist með stærri rekstrareiningum við verkaskiptingu og sérhæfingu, sbr. skýrslu Þorleifs Pálssonar um tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembætta í landinu frá 2010. Framangreind rök þykja ekki síður eiga við um þau áform sem nú eru uppi að fækka núverandi níu sýslumannsembættum með tilheyrandi yfirstjórnunarkostnaði enn frekar, eða niður í eitt.

Í fyrrnefndri umsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp það er varð að lögum nr. 50/2014 er sömu niðurstöðu að finna nema þar kemur fram að réttast hefði verið að ganga lengra í fækkun embættum með það að markmiði að hagræða í rekstri ríkissjóðs og styrkja faglegra stjórnsýslu embættanna. Reynsla undanfarinna ára staðfestir að álit fjárlagaskrifstofunnar var rétt, enda hafa markmiðin sem stefnt var að með sameiningu um hagkvæmari rekstur og faglegru stjórnsýslu embættanna ekki gengið eftir að öllu leyti. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mat þetta svo þrátt fyrir að ráðuneytið hefði ekki lokið athugun sinni á tímabundnum kostnaðarliðum sem gert var ráð fyrir að féllu til vegna breytinganna. Þá var að auki bent á þá staðreynd að of margar smáar rekstrareiningar, sem enn á við um hluta sýslumannsembættanna, standist ekki þær kröfur sem gerðar eru um faglegra

stjórnun og þjónustuveitingu og að einingarnar séu of margar til að ráðuneyti geti sinnt stefnumörkunar- og samhæfingarhlutverki sínu með fullnægjandi hætti.

Ríkisendurskoðun er sammála síðastnefndu atriði, sbr. skýrsluna *Stofnanir ríkisins – Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* frá 2021. Þar er bent á að frekari tækifæri séu til hagræðingar, m.a. fyrir sýslumannsembættin. Í skýrslunni er auk þess bent á að sýslumannsembættin níu séu misstór með tilliti til stöðugilda og að sú staða gefi tækifæri til endurskoðunar á skipulagi starfseminnar. Smáar stofnanir séu almennt metnar óhagstæðar í rekstrar- og faglegu tilliti og eigi frekar að rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera. Meðal þeirra úrræða sem ríkisendurskoðandi telur koma til skoðunar til að bæta úr erfiðri rekstrarstöðu smærri stofnana og ná fram aukinni hagræðingu er meiri samvinna og samlegð í rekstri, stofnun miðlægs stjórnvalds sem væri yfir sýslumannsembættunum eða frekari sameining.

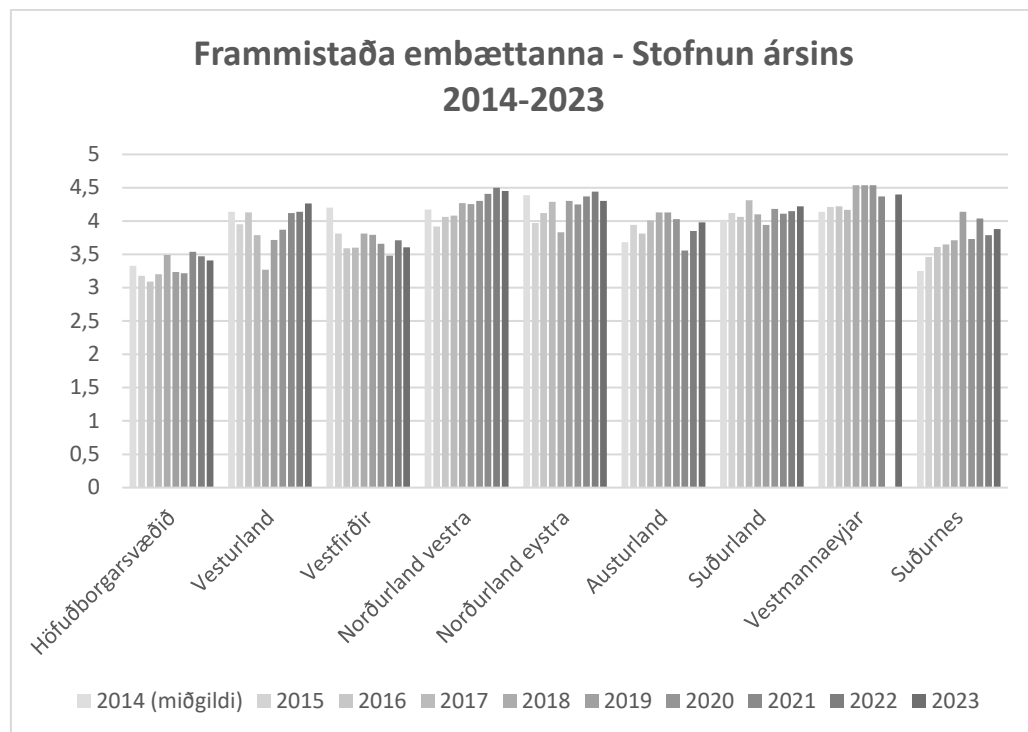
Eins og áður hefur komið fram hefur fyrsta úrræðið um frekari samvinnu og samlegð verið reynt frá sameiningu embætta 1. janúar 2015 og ekki skilað að fullu þeim árangri sem vonir stóðu til um. Ekki er vilji til að stofna miðlægt stjórnvald sem færi með yfirstjórn embættanna þar sem vilji stendur til að dreifa frekar verkefnum og ábyrgð á framkvæmd þeirra um allt landið.

Eftir stendur síðasta tillaga Ríkisendurskoðunar um frekari sameiningu embætta. Þá er áréttað í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2021, *Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu – Stjórnarsýsluúttekt*, að hefja þurfi almenna heildarendurskoðun á stöðu og verkefnum allra sýslumannsembætta eins og lagt var til í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2019. Þá kemur m.a. fram að horfa þurfi á verkefni allra sýslumanna sem eina heild og færa þau á milli einstakra embætta þannig að aukin sérhæfing skapaðist og álagi yrði létt þar sem það væri mest. Farsælasta leiðin í þeim efnum væri að sameina öll níu sýslumannsembættin í eitt en þá félli það í hlut sýslumanns að dreifa og færa til verkefni milli starfsmanna eftir þörfum.

2.3.2.2. Mannauður.

Með 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II er lagt til að starfsfólk sýslumannsembætta, sem er í starfi við gildistöku laga þessara, verði starfsfólk hjá hinu nýja embætti. Er þar átt við allt starfsfólk, annað en sýslumenn, þótt ekki sé útilokað að ráðherra nýti heimild 2. mgr. sama ákvæðis og flytji sýslumann embættis sem verður lagt niður í embætti nýs sýslumanns. Þar sem mannaúður sameinaðs embættis kemur úr níu aðskildum embættum og frá öllum landshlutum er mikilvægt að huga vandlega að mannaúðsmálum við undirbúning og eftirfylgni sameiningar. Þróa þarf samræmda vinnustaðamenningu fyrir embættið, samræma vinnuástöðu starfsfólks og tryggja gott upplýsingastreymi og samráð innan embættisins. Það er lykilatriði að starfsfólk sé virkjað til þátttöku svo að breytingarnar verði bæði farsælar og festar í sessi. Sé litið til könnunar Sameykis undanfarin ár um Stofnun ársins má draga þá ályktun að mannaúðsmálum hafi ekki verið gefinn nægilegur gaumur við sameiningu embættanna 1. janúar 2015. Þrátt fyrir að ýmsar ástæður kunni að liggja þar að baki verður að telja að niðurstaða Ríkisendurskoðunar um að kostnaður við sameininguna hafi verið vanáætlaður og takmarkaðar fjárheimildir nýrra embætta skýri minni starfsánægju fyrstu rekstrarárin eftir sameiningu. Hafa þarf hins vegar í huga að 1. janúar 2015 kom ekki aðeins til framkvæmda sameining sýslumannsembætta, heldur jafnframt aðskilnaður embætta lögreglustjóra og sýslumanna á landsbyggðinni. Við aðskilnaðinn var sameiginlegum fjárheimildum eldri embætta skipt á milli sameinaðra sýslumannsembætta og nýrra lögreglustjóraembætta, sem kann að einhverju leyti að útskýra takmarkaðar fjárheimildir nýrra sýslumannsembætta eftir sameiningu.

Í eftirfarandi línuritum má að einhverju leyti greina áhrif sameiningar embættanna 2015 á ánægju starfsmanna og viðhorf þeirra til frammistöðu embættanna árin 2014–2023. Í línuritinu er að finna heildareinkunn sýslumannsembættanna árin 2014–2023 úr könnun Sameykis um Stofnun ársins en tölur ársins 2014 byggjast á miðgildi einkunnna eldri embættanna. Niðurstöður fyrir embættið í Vestmannaeyjum árið 2022 voru ekki birtar.



Af línuritinu má sjá að starfsánægja hafi minnkað í kjölfar sameiningar árið 2015 hjá embættunum á Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Vesturlandi, Vestfirðum og höfuðborgarsvæðinu. Eftir að fjárheimildir málaflöksins voru hækkaðar varanlega um 150 millj. kr. með fjárlögum fyrir árið 2020 hefur starfsánægjan hjá sömu embættum aukist í öllum tilfellum nema á Vestfirðum. Sýslumannsembættin fengu tímabundnar viðbótarfjárheimildir með fjárlögum sem námu 120 millj. kr. fyrir árið 2023 og 60 millj. kr. fyrir árið 2024. Fjárheimildunum var ætlað að standa undir áætluðum kostnaði embættanna við að umbreyta starfsemi þannig að verkferlar sýslumanna yrðu að stærstum hluta rafrænir. Með auknum fjárheimildum á árunum 2020, 2023 og 2024 var hægt að auka framboð rafrænnar og stafrænnar þjónustu sýslumanna sem bætti framkvæmd, vinnuástöðu og dró úr verkefnaálaginu. Það hefur vafalaust haft áhrif á að starfsánægja jókst umrædd ár hjá hluta embættanna. Af línuritinu verður dregin sú ályktun að viðbótarfjárheimildirnar hafi leitt til þess að starfsánægjan hafi aukist hjá embættunum á Vesturlandi, Austurlandi, Suðurlandi, Vestmannaeyjum og Suðurnesjum árið 2024. Af könnun Sameykis má ætla að starfsánægja geti minnkað á ný ef fjárheimildum nýs embættis verður ekki varið í mikilvæg verkefni, svo sem þau sem nefnd eru hér að framan og snerta mannauðinn. Án þess er hætt við að sameining nái ekki

þeim markmiðum sem stefnt er að, enda gegnir starfsfólkið lykilhlutverki við að bæta þjónustuna.

Fyrstu árin eftir sameiningu 2015 voru erfið rekstrarlega og hefur sú staða vissulega takmarkað möguleika embættanna á framþróun í þjónustu og verklagi og þar með tækifæri til að hagræða í rekstri. Af fjármálaáætlunum undanfarinna ára og öðrum opinberum gögnum, þar á meðal fréttum á vef sýslumanna um þjónustu sýslumannsembættanna, verður ekki annað ráðið en að innleiðing rafrænnar þjónustu hafi verið afar takmörkuð fyrstu árin eftir sameiningu 2015. Á árinu 2021 virðist hins vegar verða breyting á en árið 2022 voru sýslumenn tilnefndir til verðlauna Skýs í flokknum UT-Stafræna þjónustan 2021. Í rökstuðningi með tilnefningunni kemur fram að sýslumannsembættin hafi á árinu 2021 hafið stórsókn í innleiðingu rafrænnar og stafrænnar þjónustu og orðið leiðandi í þeim efnun þegar kemur að opinberri þjónustu. Með framangreint í huga þótti rétt að gera ráð fyrir auknum fjárheimildum í fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027, þ.e. 120 millj. kr. framlagi árið 2023 og 60 millj. kr. árið 2024 til að innleiða stafrænar lausnir, svo sem skýrt var frá hér að framan. Ljóst þykir að fjárheimildirnar hafi skilað árangri því að í september 2023 fengu sýslumenn viðurkenningu á ráðstefnunni Tengjum ríkið fyrir að vera fyrstir opinberra stofnana til að ná níu stafrænum skrefum Ísland.is. Þá hlutu sýslumenn jafnframt Nýsköpunarverðlaun hins opinbera í maí 2024 fyrir brautryðjendastarf við sjálfvirknivæðingu opinberra þjónustu, og þá sérstaklega stafræna málsmeðferð dánarbúa. Þeirri fjárhagslegu hagræðingu sem reiknað er með að náist með breyttri framkvæmd verður til lengri tíma litið m.a. hægt að verja í mikilvæg mannauðsmál og festa í sessi nýja vinnustaðarmenningu og framkvæmd sameinaðs embættis auk þess sem líklegt er að bætt þjónusta með auknu framboði tæknilausna hafi jákvæð áhrif. Því er mikilvægt að fjárheimildir embættisins takmarki ekki möguleika sýslumanns til að byggja upp nýjan og öflugan vinnustað með hag starfsfólksins og almennings að leiðarljósi.

Í bráðabirgðaákvæði I í frumvarpinu er kveðið á um að ráðherra skipi nefnd til ráðgjafar við stofnun nýs sýslumannsembættis og flutning starfsfólks til þess. Er það gert til að árétta mikilvægi þess að mannauðsmálum verði gefinn gaumur fyrir og við sameiningu og stofnun nýs embættis. Við samþykkt frumvarpsins og áður en lögin taka gildi er gert ráð fyrir að starfsfólk komi að undirbúningnum, til að mynda með þátttöku í mismunandi starfshópum sem munu heyra undir nefndina, þannig að tryggt sé að sjónarmið þess, þekking og reynsla nýtist nýju embætti. Ljóst er að innleiðing og breytingar eftir sameininguna munu taka tíma og því er gert ráð fyrir að einstaka starfshópar starfi áfram eftir gildistöku laganna, m.a. til þess að festa breytingarnar í sessi. Eftirfylgni að þessu leyti til er mikilvæg fyrir sameiningu embættanna. Visast að öðru leyti til skýringa við ákvæðið í frumvarpi þessu.

2.3.2.3. *Kostnaður við sameiningu.*

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá mars 2019, *Sýslumenn – Samanburður milli embætta*, er bent á ýmsar ástæður til skýringar á því að markmið sameiningar 1. janúar 2015 um bættu þjónustu, hagkvæmni og stjórnsýslu hafi ekki gengið eftir og að markmið um hagræðingu hafi verið óraunhæft miðað við fjárheimildir embættanna við uppskiptingu þeirra milli sýslumanna og lögreglustjóra. Ein ástæðan er sögð vera að ekki hafi verið hugað nægilega að fjárhagslegum undirbúningi, ásamt því að skort hafi stefnumótun m.a. í upplýsingatæknimálum og um hlutverk og þjónustustig embættanna. Þá bendir Ríkisendurskoðun jafnframt á að auka hafi mátt hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð í rekstri og því megi taka til skoðunar aukna samvinnu um sértæk verkefni ásamt frekari sameiningu. Unnið hefur verið með framangreindar ábendingar Ríkisendurskoðunar með tiltölulega nýútgefinni stefnu um framtíðarsýn

sýslumannsembættanna, sem birtist í skýrslunni *Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*, og vandaðri stefnumótun í fjármálaáætlunum undanfarinna ára. Auk þess var rekstrarhalli embættanna upp á 56 millj. kr. afskrifaður eftir sameiningu árið 2015, varanlegar fjárheimildir málaflokksins hækkaðar um 150 millj. kr. með fjárlögum fyrir árið 2020 og fjárheimildir hækkaðar tímabundið um 120 millj. kr. árið 2023 og 60 millj. kr. ári seinna vegna stafrænna umbreytinga. Þá hefur jafnframt verið unnin greiningu á rekstri nýs embættis sem og tímabundnum kostnaðarliðum sem taldir eru fylgja sameiningu núverandi níu embætta í eitt, sbr. umfjöllun í 6. kafla.

2.3.3. Markmiðum byggðaáætlunar og stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar framfylgt (byggðamarkmið).

Með sameiningu sýslumannsembætta er ætlunin að fylgja eftir þeim markmiðum og áherslum sem fram koma í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, þ.e. að efla opinbera þjónustu á landsbyggðinni, fjölga atvinnutækifærum og bæta ríkisrekstur. Í grunninn lágu sömu markmið til grundvallar frumvarpi því sem varð að lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, en samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í þeim lögum var forsætisráðherra falið að semja aðgerðaáætlun fyrir Stjórnarráðið um þau verkefni ráðuneyta og undirstofnana þeirra sem skyldu færð til sýslumanna í tengslum við sameiningu embætta. Í ársbyrjun 2015 var framangreind aðgerðaáætlun birt en þær tillögur sem þar koma fram náðu aðeins að takmörkuðu leyti fram að ganga. Það liggur því ljóst fyrir að umrætt markmið um eflingu sýslumannsembætta sem stjórnsýslumiðstöðva ríkisins í héraði með flutningi verkefna hefur ekki gengið eftir nema að hluta og er talið að skýringarnar megi að einhverju leyti rekja til fjölda og skipulags verkefna embættanna. Stjórnsýsluframkvæmd sýslumannsembættanna var úrelt þar sem hún einkenndist að miklu leyti af dómsathöfnum með fyrirtökum og meðferð pappírs, auk þess sem stofnanauppbyggingin, þ.e. óskýrt og flókið skipulag með níu lögsagnarumdæmi á sama málefnasviði, var ekki til þess fallin að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu. Samkvæmt úttekt Ríkisendurskoðunar frá 2019, *Sýslumenn – Samanburður milli embætta*, voru væntingarnar óraunhæfar af ýmsum ástæðum, svo sem vegna fjárhagsvanda nýrra embætta, skorts á skýru og skilgreindu hlutverki og þjónustustigi og skorti á viðmiðum eða mælikvörðum um þjónustustig. Reynslan sýnir að sömu áskoranir eiga ekki við þegar eitt sýslumannsembætti í stað allra níu tekur við framkvæmd nýrra verkefna. Nýjasta dæmið er þegar verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga voru færð til sýslumannsins á Norðurlandi vestra 1. janúar 2024, sbr. lög nr. 45/2023, um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971 (verkefnaflutningur til sýslumanns), og 1. gr. reglugerðar nr. 645/2023 um breytingu á reglugerð nr. 491/1996 um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Þykir verkefnaflutningurinn hafa gengið vel fyrir sig og að árangurinn megi rekja til þess að verkefnum var ekki skipt á milli allra sýslumannsembættanna.

Aðstæður nú eru að miklu leyti frábrugðnar þeim sem uppi voru árið 2015 sem styrkir þá trú að raunhæfara sé að fela sýslumanni ný verkefni og styrkja þannig starfsemina á landsbyggðinni með nýjum og verðmætum störfum. Þær stefnur sem unnar hafa verið af hinu opinbera eftir sameiningu árið 2015, svo sem skýrsla dómsmálaráðuneytisins, *Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri*, og stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, ásamt þeirri vegferð sem embættin hafa verið á við innleiðingu stafrænna lausna fyrir framkvæmd verkefna, þykja vekja vonir um að betur takist að styðja byggðamál, enda sé

sameinað embætti vænlegri kostur fyrir verkefni sem heyrja undir málefnasvið annarra ráðuneyta. Sameining embættanna samræmist að auki stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar sem miðar að því að bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga og treysta stöðir hinna dreifðu byggða með áherslu á jafnt aðgengi að opinberri þjónustu óháð búsetu. Þá þykir jafnframt ljóst að tenging frumvarpsins við byggðamál muni efla stjórnsýslu sýslumanns með nýjum og fjölbreyttum störfum, sbr. aðgerð A.8. í stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2022–2036 sem hefur það að markmiði að efla opinbera þjónustu í héraði, fjölga atvinnutækifærum og bæta ríkisrekstur. Framangreind atriði ásamt öðrum gefa tilefni til að ætla að betur takist til með núverandi markmið sameiningar.

Ef horft er til þeirra skýrslna sem Ríkisendurskoðandi hefur gefið út og snúa að sýslumönnum og sameiningu má draga þá ályktun að hægt sé að hagræða a.m.k. fjárhagslega vegna yfirstjórnar og stöðþjónustu, ásamt aukinni innleiðingu rafrænnar málsmeðferðar. Önnur ráðuneyti ættu því að hafa hag af því að koma verkefnunum fyrir hjá sýslumanni og þannig myndi nást hagræðing annars staðar í kerfinu. Þá hefur dómsmálaráðuneytið jafnframt tekið til sín athugasemdir Ríkisendurskoðunar sem koma fram í skýrslunni *Sýslumenn – Samanburður milli embættanna* um fjárhagslegan undirbúning sameiningar, og því má ætla að markmiðum þessa frumvarps er snúa að byggðamálum verði náð. Þótt áætlanir um að efla sýslumannsembættin með nýjum verkefnum árið 2015 hafi ekki gengið eftir að öllu leyti þykja breyttar áherslur og framþróun embættanna í tæknimálum ásamt aukinni áherslu á stefnumótun undanfarin ár hafa rutt úr vegi ýmsum hindrunum. Verði frumvarpið að lögum og sýslumannsembættin níu sameinuð í eitt þykir enn líklegra að markmiði þessu verði náð enda verði þá komið á skýrt og einfalt skipulag sem auðveldi að fjölga störfum og atvinnutækifærum á landsbyggðinni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins ber sýslumaður faglega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri embættis síns. Honum ber að gæta þess að embættið starfi í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, móta stefnu í störfum þess og bera ábyrgð á fjárhagslegum rekstri. Í 2. gr. er gerð nánari grein fyrir hlutverki sýslumanns. Sú upptalning endurspeglar að hluta núverandi verkefni sýslumanna og Sýslumannaráðs en til viðbótar þeim eru talin upp ýmis ný verkefni sem hafa skýra samsvörun við áherslur stjórnvalda í byggðamálum. Mikilvægt þykir að kveða á um skyldu sýslumanns til að standa vörð um byggðamál og leggja þá skyldu á herðar honum að standa vörð um starfsemi sýslumanns á landsbyggðinni með það að markmiði m.a. að fjölga störfum og stuðla að jöfnu aðgengi að þjónustu embættisins óháð búsetu þannig að skipulag þjónustunnar taki mið af þörfum íbúa fyrir staðbundna þjónustu. Til að ná umræddum markmiðum er gert ráð fyrir að eitt af fyrstu verkefnum sýslumanns, með fulltingi verkefnisstjórnar skv. 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I, verði að greina tækifærin fyrir flutning óstaðbundinna verkefna, bæði frá starfsstöðinni á höfuðborgarsvæðinu og öðrum ríkisaðilum, til starfsstöðva á landsbyggðinni. Við val á staðsetningu verkefna verði horft til mannauðsins sem fyrir er og eftir atvikum möguleikum á ráðningu í nýjar stöður. Er sérstaklega gert ráð fyrir því að ákvarðanataka sýslumanns um staðarval byggist á því að treysta stöðir núverandi starfsstöðva og því verði leitast við að finna verkefnunum stað þar sem fátt starfsfólk er fyrir og húsnæðið vannýtt. Með því takist ekki aðeins að standa vörð um starfsemina á landsbyggðinni heldur jafnframt stuðla að jöfnu aðgengi að þjónustu sýslumanns.

Í frumvarpinu er kveðið á um að hið nýja skipulag taki gildi 1. janúar 2026 en að ráðherra verði heimilað að auglýsa og skipa nýjan sýslumann við samþykkt frumvarpsins ásamt því að

skipa verkefnisstjórn, sem er ætlað að vera sýslumanni til ráðgjafar við undirbúning skipulags nýs embættis og móta tillögur að nýrri reglugerð sem tekur m.a. á staðsetningu og þjónustuframboði starfsstöðva, stjórnskipulagi embættisins o.fl., sbr. 2. og 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I. Þá er jafnframt miðað við að ráðherra verði gert að skipa sérstaka nefnd sýslumanni til ráðgjafar vegna atriða sem snúa sérstaklega að stofnun nýs embættis og starfsfólki núverandi embætta. Mælt er fyrir um að starfsfólk muni meðal annarra eiga sæti í þeirri nefnd. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að hægt sé að stíga ákveðin skref í átt að hinu nýja skipulagi fyrir 1. janúar 2026 og að nýr sýslumaður hafi svigrúm til að skipuleggja starfsemi nýja embættisins með starfsfólki sínu árin á eftir.

Allt starfsfólk sem verður í starfi 1. janúar 2026 verður starfsfólk hins nýja embættis sýslumanns. Þar sem gert er ráð fyrir að störf þess starfsfólks verði ekki bundin af 7. gr. laga nr. 70/1996, þarf ekki að auglýsa þau laus til umsóknar. Lagt er til að stöður núverandi sýslumanna verði lagðar niður. Ráðherra verður þó heimilt að taka ákvörðun um að flytja sýslumann embættis sem lagt verður niður í embætti nýs sýslumanns, sbr. 36. gr. laga nr. 70/1996.

Áður en hafist var handa við að semja þetta frumvarp var unnin greining á algengustu leiðum við útfærslu á breytingum sem varða starfsmannahald við sameiningu ríkisstofnana. Greiningin leiddi 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 ráðningarsamninga eldri stofnunar þannig að starfsfólkið haldi óbreyttum störfum. Þegar drög að frumvarpi til laga um sýslumann voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda miðuðu áformin við að leið tvö yrði farin gagnvart starfsfólki sýslumanna, þ.e. að leggja niður öll störf og bjóða starfsfólkinu starf hjá hinu nýja embætti. Var sú leið talin farsælust svo að hægt yrði að endurskipuleggja nýtt embætti með ráðuneytinu, sýslumanni og starfsfólki embættanna áður en það tæki til starfa. Meðal þess sem rétt þótti að greina áður en lögin tækju gildi voru möguleikar á auknu samstarfi milli starfsstöðva og aukinni notkun tæknilausna við framkvæmdina. Leið tvö var jafnframt talin kalla á samræmingu launa starfsmanna, enda þótti óheppilegt að bjóða starfsfólki ný störf án þess að samræma launin samhliða. Þá var reiknað með að sameiningin myndi leiða til þess að vissum störfum yrði ofaukið þar sem þeim hefur verið sinnt í níu stofnunum, oft í hlutastarfi, og því væri tækifæri til að sameina störf og bjóða starfsfólki eftir atvikum önnur og ný störf.

Leið tvö mætti gagnrýni ýmissa umsagnaraðila á meðan málið var í samráðsgátt stjórnvalda og var val á leiðum því endurskoðað. Vörðuðu athugasemdirnar einna helst þá óvissu sem fylgdi ráðningum hjá sameinuðu embætti, þ.e. um starfið og kjör sem viðkomandi byðist, auk frestsins sem starfsfólkið fengi til að þiggja boð um nýtt starf. Við nánari skoðun var ákveðið að færa starfsfólkið yfir til nýs embættis, þótt mögulega kæmi til þess að einstaka starfsmenn þyrftu að hlíta breytingum á starfi. Mikilvægt er að vandað verði til verka við undirbúning og skipulag nýs embættis og að ferlinu verði stýrt af nýjum sýslumanni ásamt verkefnisstjórn og ráðgefandi nefnd sem lagt er til að ráðherra skipi við samþykkt frumvarpsins. Þar sem stofnun nýs embættis felur í sér undirbúning ýmissa annarra atriða en starfa starfsfólks er talið rétt að forgangsraða fremur þeim verkefnum í upphafi sameiningar og því er lagt til að farin verði fyrrgreind leið þrjú. Rétt er að halda til haga að eðlilega geta orðið breytingar á verkefnum og eftir atvikum á framkvæmd verkefna sem þýðir að skipulag embættisins og eðli starfa sem þar eru unnin geta sætt endurskoðun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Önnur grundvallarlöggjöf sem tekið hefur verið tillit til við samningu frumvarpsins eru lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, og lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir Sýslumannaráð, sýslumenn og starfsfólk embættanna, Samband íslenskra sveitarfélaga og almenning. Áform um lagabreytingar og tengd verkefni sem unnið er að, svo sem greiningu á húsnæðiskosti, aukið samstarf við sveitarfélögin og eflingu starfseminnar á landsbyggðinni með nýjum verkefnum, voru kynnt sýslumönnum og starfsfólki þeirra í mars 2022. Samhliða voru áform kynnt Sambandi íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtökunum og sveitarfélögum landsins bréflaga og haldnir fundir með einstaka sveitarfélögum og landshlutasamtökum þegar eftir því var leitað. Einnig voru teknir upp reglulegir samráðsfundir með Sýslumannaráði, í samræmi við 6. gr. laga nr. 50/2014, til að ræða einstaka atriði áformanna nánar auk þess sem embætti sýslumanna voru heimsótt til að ræða við starfsfólkið um fyrirhugaðar breytingar og áhrif þeirra á starfseminna. Þá fundaði dómsmálaráðherra að auki með hverjum og einum sýslumanni fyrstu mánuði árs 2025 þar sem frumvarpið var kynnt og fyrirhugaðar breytingar ræddar.

Haft var samráð við kjara- og mannaúðssýslu ríkisins vegna réttinda starfsmanna embættanna og drög að frumvarpi þessu voru send sýslumönnum til umsagnar 15. júní 2022. Tekið var tillit til þeirra ábendinga og athugasemda sem bárust í kjölfar kynninganna áður en frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar voru kynnt í innra samráði innan Stjórnarráðsins. Drög að frumvarpi þessu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 13. júlí til 15. ágúst 2022 og bárust alls 32 umsagnir (mál nr. S-122/2022). Í umsögnunum var að finna jákvæðar undirtektir við markmið frumvarpsins og ýmsum athugasemdum komið á framfæri. Við úrvinnslu umsagna að loknu samráði voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu auk þess sem leitast hefur verið við að veita frekari skýringar og eftir atvikum rökstyðja þau ákvæði og/eda athugasemdir í greinargerð sem umsagnaraðilar töldu ekki nægilega skýrar. Athugasemdir í umsögnum hafa í meginatriðum leitt til eftirfarandi breytinga á frumvarpinu.

Í 2. kafla er rökstutt hvers vegna sameining embættanna þykir nauðsynleg með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins, sem miða að því að þjónusta við almenning verði eins góð og hægt er, hámarka nýtingu þess fjármagns sem ráðstafað er til rekstursins og verkefna sameinaðs sýslumannsembættis og framfylgja byggðaáætlun og stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þá hefur verið bætt við umfjöllun um af hverju markmiðunum verði ekki náð að óbreyttu, þ.e. með níu sjálfstæðum embættum, eða með öðrum leiðum sem ganga skemur en sameining allra embættanna, svo sem með því að fella niður mörk lögsagnarumdæma.

Gengið er út frá að kveðið verði nánar á um stjórnskipulag nýs embættis, þar á meðal staðsetningu og þjónustuframboð starfsstöðva, fjölda og staðsetningu millistjórnenda og eftir atvikum mismunandi fagsvið, í reglugerð í samræmi við tillögur verkefnisstjórnar samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I. Í grunninn er miðað við að sýslumaður sinni málefnum embættisins í heild og á landsvísu, en honum til stuðnings verði mögulega ráðnir millistjórnendur sem fari með mannaforráð og stjórn starfsstöðvum og, eftir atvikum, fagsviðum þvert á starfsstöðvar.

Með því að byggja upp mismunandi fagsvið verður hægt að tryggja samræmda framkvæmd, auka afköst og vanda betur málsmeðferð. Er þar fyrst og fremst horft til eiginlegrar stýringar og vinnslu erinda og því mun þjónusta sýslumanns áfram standa almenningi til boða á öðrum starfsstöðvum. Með því á að tryggja að starfsemin og þjónustan verði ekki með tímanum miðstýrðari en áform eru um og tryggja að starfsstöðvar á landsbyggðinni þjóni áfram mikilvægu hlutverki í heildarskipulagi embættisins. Þá hefur tenging frumvarpsins við byggðamál verið útskýrð nánar í 2. kafla og breyting verið gerð á 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I, sem miðar við að tveir af þremur fulltrúum sýslumanna í verkefnisstjórn skuli vera frá landsbyggðarembætti. Samkvæmt ákvæðinu verður ráðherra gert að skipa verkefnisstjórn sem m.a. er ætlað að vera sýslumanni til ráðgjafar við mótun skipulags nýs sýslumannsembættis.

Í 5. gr. er nú mælt fyrir um að ráðherra, í samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga, skuli með reglugerð ákveða skipulag embættisins, þ.m.t. staðsetningu starfsstöðva og þjónustuframboð, með það að markmiði m.a. að fjölga störfum á landsbyggðinni og stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu. Reglugerðin skal byggjast á tillögum verkefnisstjórnar um stjórnarskipulag nýs embættis, sbr. 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I, og markmiðum um að fjölga störfum á landsbyggðinni ásamt því að stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu um land allt. Eru þessar breytingar tilkomnar vegna athugasemda í umsögnum um að í frumvarpsdrögunum hafi verið að finna aukið valdframsal frá löggjafanum til ráðherra miðað við gildandi lög.

Starfsfólki hefur verið tryggð aðkoma að undirbúningi sameiningar með ákvæði til bráðabirgða I. Þar er mælt fyrir um skipun annars vegar nefndar til ráðgjafar sýslumanni vegna stofnunar nýs embættis og flutnings starfsfólks og hins vegar verkefnisstjórnar sem ætlað er vinna með sýslumanni að mótun skipulags nýja embættisins og skila ráðherra tillögu að reglugerð í samræmi við 5. gr. Mikilvægt þykir að starfsfólk sem er í starfi við gildistöku laganna 1. janúar 2026 og verður starfsfólk hjá hinu nýja embætti sýslumanns taki virkan þátt í undirbúningi sameiningar þannig að tryggt verði að það fái viðeigandi stuðning við skipulagsbreytingarnar. Þar sem gera má ráð fyrir að störf kunni í einhverjum tilvikum að hlíta breytingum þarf að vanda til verka og huga að nauðsynlegum mannauðsmálum með það að markmiði að lágmarka áhrif breytinga á hlutaðeigandi starfsfólk. Gert er ráð fyrir að sex manna nefndin muni m.a. undirbúa stofnun sameiginlegs starfsmannafélags og leggja grunn að fræðslustefnu sameinaðs embættis. Þá þykir ekki síður mikilvægt að starfsfólkið, sem margt hvert býr yfir yfirgripsmikilli þekkingu á verkefnum og framkvæmd sýslumanna, komi að mótun skipulags nýs sýslumannsembættis. Ekki er útilokað að taka þurfi tillit til ýmissa staðbundinna aðstæðna á landinu við undirbúninginn, svo sem fjarlægðar milli starfsstöðva, samstarfs við sveitarfélög og ríkisstofnanir, mönnun og hæfni starfsfólks, og þykir starfsfólkið vera í bestri stöðu til að koma þeim sjónarmiðum að. Í ljósi þess hve mikilvæg þátttaka starfsfólks við undirbúning gildistöku laganna er, nái frumvarpið fram að ganga, er lagt til að starfsfólkið eigi þrjú af sex sætum í báðum starfshópnum, tvo frá landsbyggðarembættum og einn frá embættinu af höfuðborgarsvæðinu, og skýrist skipting m.a. af áherslum frumvarpsins á byggðamál. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er miðað við að náðið samráð verði haft við starfsfólk embættanna og helstu haghafa við undirbúning sameiningar. Hefur því verið gengið lengra en stefnt var að í upphafi.

Farin verður sú leið að flytja störf starfsmanna yfir til nýs embættis eftir sameiningu þannig að embættið yfirtaki ráðningarsamninga embætta sýslumanna og þau verði lögð niður.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið frá 5. ágúst 2022 er vísað til ályktunar stjórnar sambandsins sem m.a. leggur áherslu á jafnt aðgengi að þjónustu sýslumanns um allt land og að horft verði til þess að fjölga óstaðbundnum störfum og verkefnum utan höfuðborgarsvæðisins í samræmi við áherslur byggðaáætlunar. Sambandið tekur undir stórauknar áherslur á stafræna þjónustu og að markmið breytinganna verði til að efla núverandi starfsemi og styrkja þær starfsstöðvar sem nú þjónusta almenning um allt land. Í lokaorðum umsagnarinnar kemur m.a. fram að áform um að efla starfsemi sýslumanns um allt land falli ágætlega að markmiðum byggðaáætlunar. Til að bregðast við athugasemdum sambandsins er lagt til að sambandið muni tilnefna fulltrúa í nefnd og verkefnisstjórn samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I. Að auki er lagt til að haft verði samráð við sambandið, annars vegar ráðherra við mótun reglugerðar skv. 5. gr., sem kveður m.a. nánar á um staðsetningu starfsstöðva og þjónustuframboð, og hins vegar sýslumaður við skipulag opinberra þjónustu skv. 3. mgr. 1. gr. og h-lið 2. gr. Sameining núverandi níu sýslumannsembætta í eitt greiðir fyrir flutningi fjárheimilda og verkefna innan málaflokksins, frá höfuðborgarsvæði til landsbyggðarinnar, og því er mikilvægt að stefnumótun og stjórnskipulag nýs embættis verði ákveðið með áherslu á byggðamál og í nánú samstarfi við sambandið.

Aðrar athugasemdir umsagnaraðila en þær sem að framan greinir voru ekki taldar gefa tilefni til breytinga eða sérstakra viðbragða með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins.

Varðandi niðurstöður samráðs vísast að öðru leyti til greinargerðar í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-122/2022).

Í inngangi greinargerðar kemur fram að frumvarp þetta var tekið til frekari endurskoðunar í lok árs 2024. Frumvarpið tók ýmsum breytingum til viðbótar þeim sem að framan greinir, sem snúa aðallega að vandaðri undirbúningi og samráði við mótun skipulags sýslumannsembættisins, aukinni áherslu á byggðamál og minni takmörkunum fyrir síðari skipulagsbreytingum. Þykja breytingarnar betur til þess fallnar að ná markmiði frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Skýrslur Ríkisendurskoðunar, aðrar fyrirbyggjandi greiningar og áherslur málaflokksins í gildandi fjármálaáætlun styðja að farin sé sú leið að sameina sýslumannsembættin öll í eitt embætti. Markmið frumvarpsins er að styrkja grundvöll embættis sýslumanns og efla starfsemina og grunnþjónustu hins opinbera um land allt, ásamt því að ryðja úr vegi hindrunum fyrir frekari framþróun.

Samkvæmt fyrirbyggjandi langtímaáætlun er gert ráð fyrir að útgjöld lækki vegna áhrifa breytinga í yfirstjórn og stoðþjónustu. Í fyrstu verður hagræðingin nýtt til að standa undir ein-skriptiskostnaði við biðlaun, skjalafrágang og annan tilfallandi kostnað. Varanlegri fjárhagslegri hagræðingu sem hlýst af sameiningunni verður svo varið í frekari uppbyggingu og framþróun sameinaðs embættis og eftir atvikum í ný verkefni og stöðugildi með það að markmiði að stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu, jöfnum tækifærum til atvinnu og sjálfbærri þróun byggða um landa allt.

Reynslan ein mun leiða í ljós í hversu miklum mæli næst að fjölga opinberum verkefnum enn frekar á landsbyggðinni en ráðgert er að áhrif sameiningarinnar í eitt embætti sýslumanns stuðli að því. Það muni leiða til skilvirkari og samræmdari málsmeðferðar sem undir styrkri stjórn eins stjórnanda gefi færi á störfum sem hægt er að vinna á starfsstöðvum víðs vegar um landið. Frumvarpið er þar af leiðandi ekki talið hafa neikvæð fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin.

Talið er að frumvarpið kunni með tímanum að hafa mismunandi áhrif á stöðu kynjanna þar sem miðað er við að framtíðarstörf embættisins verði sérhæfðari en nú er og þar með muni

hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna aukast á kostnað starfsfólks sem ekki er háskólamenntað, þ.e. eftir því sem stafrænni þróun sýslumannsembættanna vindur fram. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum störfuðu um 260 einstaklingar hjá sýslumannsembættunum í lok árs 2024 og af þeim voru um 80% konur og 20% karlar. Hlutfall starfsfólks sem er í yfirmanns- eða fulltrúastöðu er um 33%. Af öllum konunum eru aðeins um 27% í yfirmanns- eða fulltrúastöðu, en hlutfallið er 57% hjá körlum. Benda má á að samkvæmt velsældarvísi Hagstofu Íslands hefur hlutfall háskólamenntunar og starfs- og framhaldsmenntunar verið hærra meðal kvenna en karla á undanförunum árum og má gera ráð fyrir að konur séu líklegri til að taka við nýjum og sérhæfðari störfum sem ætla má að fylgi stafrænum umbótum. Talið er að breytingarnar kunni með tímanum að hafa jákvæð áhrif á jafnrétti og stöðu kynjanna og jafna kynjahlutfall háskólamenntaðra starfsmanna í framtíðarstörfum sýslumannsembættisins.

Þar sem sameiningin skapar tækifæri til hagræðingar í stoðþjónustu embættanna og þeim störfum er í meiri hluta sinnt af konum með styttri menntun þarf við skipulagningu nýs embættis að greina tækifæri þess starfsfólks til að þróast í starfi og eftir atvikum að takast á við ný sérhæfð störf. Það fellur í hlut sýslumanns að greina og móta skipulag nýs embættis, þar á meðal verkefnadreifingu og störf starfsfólks, og miðar frumvarpið við að ráðgefandi nefnd og verkefnisstjórn sem ráðherra skipar við samþykkt frumvarpsins verði nýskipuðum sýslumanni til aðstoðar. Meðal þess sem gert er ráð fyrir að nefndin leggi grunn að er fræðslustefna sameinaðs embættis. Gert er ráð fyrir að hluti ársins 2026 fari í mótun skipulags nýs embættis og taka muni tíma að ráðast í skipulagsbreytingar, svo sem verkefni starfsfólks. Leiði skipulagsbreytingar t.d. til þess að starfsfólki í stoðþjónustu verði ofaukið er gengið út frá því að starfsfólkinu verði boðið nýtt starf. Getur það ýmist verið eitt af þeim um það bil 30 störfum sem losna næstu árin vegna aldurs starfsfólks eða nýtt og sérhæft starf. Niðurstaðan í þeim efnum mun ráðast af starfsmannasamtölum, skipulagningu og mati á hæfni starfsfólks, sem og vilja starfsfólks til að takast á við breytingar. Geri starfið kröfu um aðra þekkingu og/eða reynslu en þá sem starfsfólkið býr yfir fellur það í hlut sýslumanns að tryggja því nauðsynlegan stuðning til að afla sér endurmenntunar sem nýtist því í starfi. Þar sem breytingar á störfum koma hins vegar ekki til framkvæmda strax við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, heldur eftir því sem greiningum og skipulagningu starfseminnar vindur fram er gert ráð fyrir að starfsfólkinu muni standa til boða sömu eða sambærileg störf við sameiningu. Með tímanum mun starfsfólki standi að auki til boða ný sérhæfð störf. Hugað verður sérstaklega að endurmenntun og starfsþróun alls starfsfólks við sameiningu og eftirfylgni að henni lokinni.

Loks má benda á að við sameiningu núverandi níu sýslumannsembætta í eitt verður til einn vinnustaður með um 260 starfsmenn. Sú staða skyldar embættið til að setja sér eina og samræmda jafnréttisáætlun, starfsmannastefnu og framkvæmdaáætlun sem allt starfsfólkið nýtur góðs af til lengri tíma. Þar sem núverandi níu embætti eru ekki öll með 25 starfsmenn eða fleiri er embættunum ekki öllum skylt að setja sér jafnréttisáætlun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. málsli. 1. mgr. er meginhlutverk sýslumanns áréttað, sem er að fara með framkvæmdarvald og stjórnábyrgð ríkisins samkvæmt því sem mælt er fyrir um í lögum og reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Sýslumenn hafa lengi gegnt veigamiklu hlutverki í stjórnskipan ríkisins og farið með staðbundið framkvæmdarvald og stjórnábyrgð ríkisins innan hvers umdæmis, sem fram að þessu hafa verið skilgreind sem sýslur eða héruð. Embætti sýslumanns er í grunninn þjónustustofnun og fer með ýmis þjónustu- og stjórnábyrgð verkefni. Ákvæði greinarinnar er efnislega samhljóða 1. gr. gildandi laga um framkvæmdarvald og stjórnábyrgð

ríkisins í héraði og er ekki gert ráð fyrir breytingum á þeim verkefnum sem sýslumenn hafa með höndum samkvæmt gildandi skipulagi, nema þó þannig að vonir standa til að fjölga þeim frekar. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að færa sýslumanni ný verkefni verður það útfært með lögum, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem um málefnið gilda.

Í 2. málsl. 1. mgr. er kveðið á um að samþykki ráðherra þurfi að liggja fyrir ef sýslumaður tekur að sér verkefni fyrir önnur stjórnvöld með samningi. Ýmis dæmi eru um að sýslumanns-embættin hafi haft með höndum verkefni fyrir aðrar stofnanir og má í því samhengi nefna umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun ríkisins og Sjúkratryggingar Íslands, færslu bókhalds fyrir sendiráð, innheimtu gjalda og sekta fyrir ýmsar stofnanir og uppfærslu reglugerðasafnsins. Að auki eru dæmi um að sýslumenn hafi samið við önnur stjórnvöld um að þau nýti sér starfs- og upplýsingakerfi sýslumanna, enda þykir hagfellt að önnur stjórnvöld geti nýtt sér á tiltölulega einfaldan hátt ávinning þeirrar miklu vinnu sem farið hefur í þróun hugbúnaðarins undanfarinn áratug. Til grundvallar þess konar verkefnum eru samningar milli sýslumanna og hlutaðeigandi stjórnvalds staðfestir af ráðuneytinu. Þar sem ákvæðinu er ætlað að ná utan um verkefni sem eru ekki lögbundin verkefni sýslumanns og slíkar breytingar gætu kallað á kostnaðarmat og samráð við önnur ráðuneyti er talið rétt að áform um ný verkefni verði borin undir ráðherra til samþykktar.

Í 2. mgr. er fjallað um starfsskyldur sýslumanns og áréttað að hann fari með faglega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð embættisins í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli þar um. Undir þær starfsskyldur fellur m.a. stefnumótun, stýring og ákvarðanatöku á landsvísi, sem miðar að því að samræma framkvæmd allra verkefna og móta stefnu fyrir málaflokkinn sem tekur m.a. mið af jöfnu aðgengi að þjónustu, mögulegum umbótum og aukinni notkun stafræna lausna. Þá ber sýslumaður jafnframt ábyrgð á rekstri embættisins þannig að fjárheimildum sé varið skynsamlega, út frá hagsmunum heildarinnar og þá sérstaklega starfsemi á landsbyggðinni, og í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til stjórnenda hverju sinni samkvæmt lögum. Þótt gengið sé að því vísi að sýslumaður muni ráða milli-stjórnendur til að stýra starfsstöðvum og eftir atvikum mismunandi fagsviðum fellur það að meginstefnu til í hlut sýslumanns að ráða starfslíð við embætti sitt. Viðbúið er hins vegar að millistjórnendur komi að ráðningarmálum í umboði sýslumanns, eftir því sem sýslumaður ákveður við skipulag nýs embættis. Sýslumaður er sjálfstæður í störfum sínum og ber ábyrgð á embætti sínu að því leyti sem lög mæla fyrir um.

Í 3. mgr. er áréttað að öll fyrri lögsagnarumdæmi sýslumanna verði felld niður og landið gert að einu umdæmi. Með niðurfellingu lögsagnarumdæma verður til nýtt sýslumanns-embætti sem er bæði faglega öflugra og fjárhagslega betur í stakk búið til að sinna þeim verkefnum sem áður var sinnt innan hvers umdæmis af níu sjálfstæðum og hliðsettum embættum. Til að mynda verður á einfaldan hátt hægt að færa verkefni milli starfsstöðva eða svæða til að dreifa álagi innan embættisins.

Lögð er áhersla á að starfsemi sýslumanns fari fram um land allt og af þeirri ástæðu er gert ráð fyrir að starfsstöðvar nýs sýslumanns-embættis verði óbreyttar við gildistöku laganna. Miðað er við að á hverri starfsstöð standi til boða að leggja fram gögn sem varða starfsvið sýslumanns samkvæmt lögum, reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Sé nauðsynlegt að mæta á staðinn og notkun fjarfundabúnaðar útilokuð skal skipulag þjónustunnar miða að því að tryggja sem jafnast aðgengi að grunnþjónustu embættisins. Þannig er reiknað með að starfsfólk geti áfram þurft að veita þjónustu utan starfsstöðvar embættisins, hvort sem er vegna eðlis verkefnisins eða óska aðila, t.d. vegna fjarlægðar við næstu starfsstöð embættisins.

Nánari reglur um skipulag starfsstöðva og þjónustuframboð verða settar af ráðherra í reglugerð, að höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga. Vísað er til skýringa við a-lið 5. gr. frumvarpsins um áherslur og efni reglugerðar að öðru leyti.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er að finna nánari lýsingu á helstu hlutverkum sýslumanns en ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Hlutverki sýslumanns er lýst í átta staflaðum og ítarlegar en gert er í gildandi lögum um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði. Ástæða þess er tvíþætt. Í fyrsta lagi sú að áður féllu ákveðin verkefni í hlut þriggja manna nefndar, svonefnds Sýslumannaráðs, og í öðru lagi sú að gæta samræmis við stefnumótandi byggðaáætlun og stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar.

Samkvæmt ákvæðinu eru meginhlutverk sýslumanns eftirfarandi:

Í a-lið er kveðið á um það hlutverk sýslumanns að tryggja jafnt aðgengi að opinberri grunnþjónustu embættisins þannig að skipulag þjónustunnar taki mið af þörfum íbúa um land allt. Við skipulagningu embættis sýslumanns þarf að tryggja að þjónustuframboðið taki mið af og þróist í samræmi við þau viðmið sem stjórnvöld ákveða hverju sinni á grundvelli stefnumótandi byggðaáætlana. Miðað er við að þjónusta sýslumanns eigi að vera aðgengileg öllum landsmönnum og þannig skipulögð að hún takmarki þörf á ferðalögum íbúa til að sækja þjónustuna, þar sem því verður við komið. Í ljósi þess að sýslumannsembættið sinnir fjölbreyttum verkefnum fyrir ríkið þykir brýnt að sýslumaður skilgreini í samvinnu við önnur stjórnvöld hvaða verkefni teljast til grunnþjónustu þannig að sú þjónusta verði í forgangi þegar tryggja þarf jafnt aðgengi að henni, svo sem með tiltækum tæknilausnum, auknu samstarfi við sveitarfélögin o.fl. Þess skal þó getið að óraunhæft er að miða við að hægt sé að veita alla þjónustu sýslumanns í næsta nágrenni við heimili allra landsmanna og því þarf skipulagning embættisins að taka mið af aðstæðum hverju sinni.

Í b-lið er mælt fyrir um það hlutverk sýslumanns að stuðla að auknu framboði stafrænnar þjónustu og samskipta á starfssviði embættisins með það að markmiði að tryggja bætt aðgengi íbúa að opinberri þjónustu á einfaldan, skilvirkan og öruggan hátt. Undanfarin ár hefur mikil framþróun átt sér stað í þjónustu embættanna og þykir ljóst að mikil eftirspurn er eftir stafrænum lausnum, svo sem notkun vefviðmóta fyrir umsóknir, sjálfsafgreiðslu og stafræna málsmeðferð. Breytt umhverfi hins opinbera með aukinni notkun tækninnar mun með tímanum leiða til fjárhagslegrar hagræðingar sem mikilvægt er að skili sér í þágu verkefna sýslumanns og frekari framþróun. Hafa þarf hins vegar í huga að stafrænar lausnir henta ekki öllum og því er mikilvægt að almenningur geti áfram leitað á næstu skrifstofu sýslumanns eftir þjónustu hins opinbera. Stafrænar lausnir eru því fyrst og fremst viðbót við þá þjónustu sem sýslumannsembættin veita nú þegar. Hlutverk sýslumanns skv. b-lið hefur jafnframt nána tengingu við aðgerð A.8. um stjórnslustöðvar ríkis í héraði sem birtist í þingsályktun nr. 27/152, um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, og felur í sér að starfsemi sýslumanns um land allt og opinber þjónusta verði eflað með betri nýtingu innviða, þ.m.t. stafrænnar tækni.

Í c-lið er kveðið á um það hlutverk sýslumanns og starfsfólks að leiðbeina þeim einstaklingum sem leita til embættisins um þjónustu annarra ríkisstofnana og standa vörð um þá leiðbeiningarskyldu samhliða rafrænni þróun og þeim breytingum sem af henni kunna að leiða. Með ákvæðinu er lagt til að lögfesta þann stuðning sem sérstaklega starfsfólki á landsbyggðinni er ætlað að veita almenningi og öðrum stofnunum vegna fjarlægðar stofnunar frá íbúum. Stuðningurinn felst í því að leiðbeina einstaklingum sem til sýslumanns leita við að reka erindi sín sjálfir gagnvart öðrum stjórnvöldum vegna málefna sem falla utan starfssvið

sýslumanns. Þar sem starfsstöðvar sýslumanns verða dreifðar um land allt og þá oft eina staðbundna stjórnvaldið sem almenningur getur leitað til eftir leiðbeiningum vegna verkefna annarra stjórnvalda þykir mikilvægt að lögfesta þetta hlutverk sýslumanns og tryggja þannig eftir föngum jafnan rétt íbúa að opinberri þjónustu þeirra stofnana. Til áréttingar er hvorki með ákvæðinu lagt til að sýslumanni og öðru starfsfólk verði falin framkvæmd verkefna sem heyra undir valdsvið annarra stofnana eða stjórnvalda né að þeim verði falið að sinna eiginlegri lögfræðisþjónustu, heldur er eingöngu verið að festa í sessi það hlutverk sem sýslumenn og starfsfólk hafa í gegnum tíðina sinnt í umdæmi sínu þar sem starfsstöðvar sýslumanna hafa verið nokkurs konar þjónustukjarni heimamanna, þ.e. stjórnsýslustöð ríkis í héraði. Ákvæðið felur ekki í sér að sýslumaður gangi lengra en leiðbeiningarskylda stjórnvalda skv. 7. gr. stjórnsýslulaga kveður á um, nema ákveðið verði að mæla fyrir um verkefnið með lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningi hlutaðeigandi stofnunar við sýslumann, staðfestum af ráðuneytinu skv. 2. másl. 1. mgr. 1. gr. þessa frumvarps. Þar sem sýslumannsembættið mun búa yfir starfsfólki með fjölbreytta reynslu og þekkingu á málefnum hins opinbera um land allt þykja starfsstöðvar sýslumanns á landsbyggðinni vera í góðri stöðu til að gegna leiðbeiningarhlutverki sýslumanns.

Í d-lið er mælt fyrir um það hlutverk sýslumanns að vinna að framþróun og eflingu embættisins innan stjórnkerfis hins opinbera. Í því felst m.a. að sýslumaður vinni framsækna stefnu fyrir málefni embættisins sem taki mið af tækniframförum og endurspegli áherslur embættisins við framkvæmd verkefna. Miðað er við að sýslumaður vinni náið með ráðuneytinu að innleiðingu árangursstjórnunar og annarra áherslna sem uppi eru hverju sinni fyrir stjórnun og rekstur embættisins og hann vinni að markmiðum fjármálaáætlana sem og eigin markmiðum ásamt því að koma að mótun árangursmælikvarða og árangursvísa. Þá er jafnframt miðað við að sýslumaður framkvæmi reglulegar árangursmælingar til að fylgjast með framvindu verkefna og aðgerða og starfa þannig að eftirfylgni verði tryggð, eftir atvikum með nýjum og breyttum áherslum sem falla að þeim markmiðum sem unnið er að hverju sinni. Á þetta ekki einvörðungu við árangursmarkmið út á við gagnvart þjónustuþegum heldur jafnframt inn á við gagnvart rekstri, starfsfólki o.fl. Þá felst jafnframt í ákvæðinu að sýslumaður leiti tækifæra til að innleiða tækninýjungar í þágu bættrar þjónustu og reksturs. Að lokum er sýslumanni falið að leita áfram tækifæra fyrir ný stjórnsýsluverkefni sem falla vel að starfsemi embættisins og að vinna með ráðuneytinu að yfirfærslu eða innleiðingu verkefnanna. Við ákvarðanatöku um staðsetningu nýrra verkefna ber sýslumanni að hafa að leiðarljósi markmið þessa frumvarps, sem er m.a. að standa vörð um störf á landsbyggðinni, virkja dreift net þjónustustofnana embættisins um landið og tryggja jafnt aðgengi almennings að þjónustunni. Við skipulagsbreytingar sem þessar er mikilvægt að fylgjast náið með árangri þeirra markmiða sem stefnt er að með sameiningu sýslumannsembættanna. Af þeirri ástæðu er gert ráð fyrir ríkri aðkomu ráðuneytisins við mótun nýs sýslumannsembættis, verði frumvarpið samþykkt, svo að hægt sé að leggja mat á árangur aðgerða og eftir atvikum bregðast við ef árangurinn telst óviðunandi með þeim stjórnþækjum sem eru tiltæk ráðuneytinu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess.

Í e-lið er mælt fyrir um það hlutverk sýslumanns að standa vörð um starfsemi embættisins á landsbyggðinni með það m.a. að markmiði að fjölga verkefnum og störfum þar. Við skipulagningu nýs embættis þykir mikilvægt að sýslumaður vinni í samræmi við gildandi stefnur og áherslur ríkisstjórnar og leiti tækifæra, bæði innan sem utan málaflokksins, til að færa verkefni frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar. Ljóst þykir að aukin innleiðing stafrænna lausna fyrir framkvæmd verkefna býður upp á möguleika á endurskoðun verklags og verkaskiptingu milli starfsfólks, sem þarf að endurspeglast í skipuriti nýs embættis. Er

sýslumanni ætlað að greina sérstaklega í ljósi stafrænna umbóta undanfarinna ára hvaða verkefni kalli á nærveru við þjónustuþega og hvaða verkefni er hægt að vinna í bakvinnslu, fjarri íbúum á höfuðborgarsvæðinu. Síðarnefnd verkefni skulu eftir því sem aðstæður leyfa staðsett á starfsstöðvum landsbyggðarinnar, sérstaklega þeim starfsstöðvum sem eru í viðkvæmri rekstrarstöðu vegna fámennis, þannig að hægt verði að bæta reksturinn með betri nýtingu starfsfólks og húsnæðis samhliða því að standa vörð um hina dreifðu starfsemi embættisins. Því þykir mikilvægt að lögfesta þetta hlutverk sýslumanns þar sem fyrirbyggja þarf að starfsemin og þjónustan verði með tímanum miðstýrðari en áform eru um.

Í f-lið er mælt fyrir um það hlutverk sem sýslumenn hafa sinnt um lengri tíma, hver innan síns umdæmis, en það er innheimta opinberra gjalda að því leyti sem hún er ekki falin öðrum. Löng hefð er fyrir því að sýslumenn fari með innheimtu tekna ríkissjóðs innan sinna umdæma og var þetta verkefni sýslumanna til að mynda lögfest í 10. gr. laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, og tekið upp í 1. mgr. 1. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014. Ekki er því um að ræða breytingu á því fyrirkomulagi sem verið hefur á innheimtu opinberra gjalda.

Í g-lið er kveðið á um það hlutverk sýslumanns að vera ráðgefandi fyrir ráðherra á starfs sviði sínu og koma á framfæri tillögum um úrbætur á löggjöf og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem um starfsemi hans gilda, auk þess að aðstoða ráðherra við stefnumótun og ákvarðanatöku eftir því sem við á. Mikilvægt er að löggjöfin sem varðar verkefni embættisins endurspegli hverju sinni þarfir almennings og tæknilausnir fyrir framkvæmdina og því er lagt til í g-lið að sýslumaður verði ráðherra til ráðgjafar um hvaðeina sem getur orðið til úrbóta á störfum embættisins. Ákvæðið er efnislega samhljóða 6. gr. gildandi laga sem fjallar um verkefni Sýslumannaráðs. Þegar nýtt sýslumannsembætti hefur tekið til starfa verður ekki þörf á lögbundnu hlutverki sérstakrar nefndar eða ráðs til að vinna að þeim verkefnum sem heyra undir ábyrgð nýs sýslumanns og er því gert ráð fyrir að sýslumaður ræki þetta hlutverk með stuðningi verkefnisstjórnar sem ráðherra skipar við samþykkt frumvarpsins, sbr. 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I.

Loks er í h-lið mælt fyrir um það hlutverk sýslumanns að eiga samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um skipulag opinberrar þjónustu og önnur stjórnvöld ríkisins um samhæfingu opinberrar þjónustu um land allt. Með ákvæðinu er lögð áhersla á að sýslumaður leiti leiða til að efla opinbera þjónustu og stuðla að samþættingu hennar á landsvísi, eftir atvikum með samstarfi við önnur stjórnvöld eða sveitarfélög um starfrækslu opinberrar þjónustu. Á þetta sérstaklega við um landsvæði þar sem úrbóta er þörf á þjónustu og/eða aðgengi að henni, tækifæri eru fyrir hendi fyrir frekari samvinnu milli sýslumanns og sveitarfélags og þegar verkefni annarra stjórnvalda skarast við verkefni sýslumanns. Þar sem forsendur fyrir ákvarðanatöku um núverandi staðsetningu starfsstöðva sýslumanna hafa breyst frá því að lög um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, tóku gildi, þá aðallega í samgöngumálum og stafrænni þjónustu sýslumannsembættanna, og fyrirséð er að frekari breytinga sé að vænta í þeim efnum, þykir mikilvægt að Samband íslenskra sveitarfélaga komi hverju sinni að ákvarðanatöku um skipulag nýs sýslumannsembættis. Í ákvæðinu er því lögð áhersla á virkt samráð sýslumanns við önnur stjórnvöld og sambandið en að auki er lagt til með 3. mgr. 1. gr., 5. gr. og 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I að sambandið komi að undirbúningi stofnunar nýs embættis og mótun reglugerðar sem mæli nánar fyrir um skipulag embættisins. Að öðru leyti er hlutverk sýslumanns skv. h-lið efnislega samhljóða 7. gr. gildandi laga um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ráðherra skipi sýslumann til fimm ára í senn og að hann skuli, auk almennra hæfisskilyrða laga nr. 70/1996, hafa reynslu af rekstri ásamt því að fullnægja þeim sérstöku hæfisskilyrðum sem talin eru upp í liðum a–e. Ákvæðið er efnislega samhljóða 2. mgr. 3. gr. gildandi laga um framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins í héraði og byggist að hluta á þeim sérstöku hæfisskilyrðum sem héraðsdómarar þurfa að uppfylla til skipunar í embætti samkvæmt lögum um dómstóla. Helsta breytingin frá gildandi lögum er sú að lagt er til að vikið verði frá áskilnaði um lögfræðimenntun og í staðinn verði gerð krafa um háskóla-menntun og reynslu af rekstri og stjórnun. Í ljósi stærðar hins nýja embættis og fjölda starfsfólks þykir mikilvægt að þrengja ekki um of hæfisskilyrðin og takmarka þannig möguleika hæfra stjórnenda til að sækjast eftir skipun í embættið. Við ákvarðanatöku um breytt hæfisskilyrði var að auki horft til stjórnendastefnu ríkisins sem gefin var út í júní 2019.

Í 2. mgr. er kveðið á um að löglærðir fulltrúar þurfi að fullnægja skilyrðum a–d-liðar 1. mgr. auk þess að hafa lokið fullnaðarprófi í lögfræði, þ.e. embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum. Ákvæðið er efnislega samhljóða 2. másl. 2. mgr. 5. gr. gildandi laga.

Um 4. gr.

Með 1. mgr. er lagt til að sýslumanni verði heimilt að innheimta þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá settri af ráðherra. Ekki er miðað við að þjónustugjöldin eigi að standa undir rekstri embættisins heldur er gjöldunum ætlað að standa undir beinum kostnaði sem hlýst af því að tryggja aðgang að upplýsingum og gögnum í starfs- og upplýsingakerfi sýslumanns sem og annarra kerfa sem embættið heldur hverju sinni. Dæmi eru um að aðrar stofnanir hafi samið við Sýslumannaráð um notkun starfs- og upplýsingakerfis sýslumanna og hafa þær beiðnir almennt verið samþykktar vegna samlegðar við önnur verkefni og með hagkvæmari ríkisrekstur að leiðarljósi, enda hefur mikilli vinnu verið varið í þróun kerfa sýslumanna frá því fyrir sameiningu embættis 1. janúar 2015, sem nýst getur öðrum. Við þær aðstæður er miðað við að sýslumaður gangi frá samningi við hlutaðeigandi stjórnvald um verkefnið samkvæmt heimild í 2. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna, sem taki þá m.a. á kostnaðarhlutdeild stjórnvalds í verkefninu. Við þær aðstæður kemur ekki til innheimtu til viðbótar umsömdum kostnaði, hvort sem um er að ræða einskíptis- eða reglulegan kostnað, enda sé ekki um að ræða þjónustu í skilningi ákvæðisins.

Fjárhæð þjónustugjalds skv. 1. mgr. mun byggjast á greiningu á beinum kostnaði og tekur ekki til hlutdeildar í óbeinum kostnaði. Þannig miðar kostnaðargreiningin að því að tryggja að kostnaðurinn sé ákveðinn á sanngjarnan og skynsamlegan hátt svo að notendur þjónustunnar greiði ekki fyrir annað en það sem viðkemur tiltekinni þjónustu. Í samræmi við það sem fram er komið og þá meginreglu að fjárhæð þjónustugjalds verði að standa undir raunverulegum kostnaði kemur tekjuafgangur í lok hvers árs, verði hann einhver, til lækkunar þjónustugjalds næsta árs.

Ákvæði 2. mgr. er efnislega samhljóða 8. gr. gildandi laga um framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins í héraði, að því undanskildu að áréttað er að þjónusta sýslumanns þurfi ekki að fara bæði fram utan hefðbundins vinnutíma og starfsstöðva svo að sýslumanni sé heimilt að innheimta gjald fyrir þjónustuna. Gjaldið sem sýslumanni er heimilt að innheimta á grundvelli ákvæðisins kemur til viðbótar því gjaldi sem heimilt er að innheimta samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs og er ætlað að standa undir þeim aukna kostnaði sem sýslumaður verður fyrir ákveði hann að verða við ósk um þjónustu utan hefðbundins vinnutíma og/eða starfsstöðva. Gert er ráð fyrir að um verði að ræða tímagjald og/eða akstursþóknun, eftir því hvar

og hvenær þjónustan fer fram, sem yrði ákveðin á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur. Um skýringu ákvæðisins að öðru leyti vísast til athugasemda með frumvarpi því er varð að gildandi lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði.

Í 3. mgr. er tilgreint á hvaða kostnaðarliðum gjaldskrá skuli byggð.

Lagt er til skv. 4. mgr. að þjónustugjöld renni óskipt til embættis sýslumanns. Með því yrði tryggt að sýslumannsembættið bæri ekki sjálft kostnað sem hlytist af þeirri viðbótarþjónustu sem nefnd er í greininni. Miðað er við að gjöldin muni að öllu leyti standa undir beinum kostnaði sem hlýst af þjónustunni og því hafi embættið ekki tekjur af þjónustunni umfram kostnaðinn við að veita hana.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um að það falli í hlut ráðherra að setja gjaldskrá vegna þjónustu sýslumanns og að hana skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda. Þar sem gjaldskráin mun bæði byggjast á sérhæfðri þjónustu sýslumanns og launasetningu starfsmanna er miðað við að sýslumaður verði ráðherra til ráðgjafar við ákvörðun og útreikning fjárhæðar gjalda.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að ráðherra setji reglugerð um nánari framkvæmd laganna, að höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Í a-lið er lagt til að ráðherra ákveði með reglugerð skipulag embættisins, þ.m.t. staðsetningu starfsstöðva og þjónustuframboð, með það m.a. að markmiði að fjölga störfum á landsbyggðinni og stuðla að jöfnu aðgengi að opinberri þjónustu. Ákvæðið hefur tengingu við 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þar sem áréttað er að starfsemi sýslumanns fari fram um land allt. Þá tengist ákvæðið jafnframt samráðshlutverki sýslumanns skv. h-lið 2. gr. sem kveður á um skyldu sýslumanns til að eiga samráð m.a. við Samband íslenskra sveitarfélaga um skipulag opinberrar þjónustu. Frá samþykkt frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra skipi verkefnisstjórn skv. 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I, sem mun hafa það hlutverk að vera sýslumanni til ráðgjafar við mótun skipulags nýs embættis og skila ráðherra tillögu að reglugerð í samræmi við þessa grein. Gert er ráð fyrir að skipulag embættisins, þ.e. fjöldi og staðsetning starfsstöðva og þjónustuframboðið hvarvetna, verði að mestu leyti óbreytt við gildistöku laganna, nái frumvarpið fram að ganga.

Eftir að nýtt sýslumannsembætti tekur til starfa og skipulag þess hefur verið fest í sessi er gert ráð fyrir að sýslumaður muni skipuleggja starfsemina nánar með það að markmiði að stuðla að aukinni sérhæfingu og dreifðri verkaskiptingu um landið. Ekki er útilokað að skipurit nýs embættis þurfi að taka mið af núverandi skipulagi hvað varðar þekkingu starfsfólks, fjölda stöðugilda, verkaskiptingu o.fl., enda geta ýmis atriði verið mismunandi eftir því hvaða landsvæði á í hlut. Endurskipulagning nýs embættis eftir sameiningu og yfirstjórn verkefna embættisins verður í höndum sýslumanns, í samráði við starfsfólk, verkefnisstjórn og eftir atvikum aðra haghafa og því þykir ekki rétt að lögfasta sérstök fagsvið og takmarka þannig heimildir og úrræði sýslumanns til að ákveða verkaskiptingu hverju sinni miðað við framþróun stafrænna lausna, umfang verkefna og fleiri atriða.

Í b- og c-lið er lagt til að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um starfs- og upplýsingakerfi sýslumanns, ásamt ákvæðum um einkennisfatnað og skilríki sýslumanns, stjórnenda og löglærðra fulltrúa. Ekki er talin þörf á að mæla fyrir um heimild ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um notkun fjarfundabúnaðar og framboð rafrænnar málsmeðferðar, enda fari þær heimildir eftir IX. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og þeirri löggjöf sem um málefnið gildir. Ákvæðið er að öðru leyti efnislega samhljóða 9. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2026 og jafnframt að lög um framkvæmdarvald og stjórnýslyu ríkisins í héraði, nr. 50/2014, falli úr gildi á þeim degi. Miðað er við að nýtt embætti sýslumanns taki til starfa sama dag og að starfsemi eldri embætta verði samhliða lögð niður. Gert er ráð fyrir að verkefni eldri sýslumannsembætta flytjist til nýs sýslumannsembættis.

Með 2. mgr. er lagt til að ákvæði til bráðabirgða I og II taki gildi við birtingu laganna, verði frumvarpið samþykkt. Gert er ráð fyrir að undirbúningur fyrir stofnun nýs sýslumannsembættis hefjist á sama tíma. Einnig er gert ráð fyrir að sýslumaður muni í samráði við verkefnisstjórn endurskoða verkefnaskiptingu og gera breytingar á hluta starfa vegna skipulagsbreytinga í tengslum við stofnun nýs embættis.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Með 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til að hefja vinnu við gerð reglugerðar sem mælir m.a. fyrir um skipulag embættisins skv. 3. mgr. 1. gr. og 5. gr. laga þessara. Við vinnuna verður ekki farið eftir ákvæðum núgildandi laga þar sem breyta á þeirri skipan embættanna í samræmi við það frumvarp sem hér er lagt fram en um umtalsverða kerfisbreytingu er að ræða. Nauðsynlegt þykir að nýtt sýslumannsembætti verði skipulagt fyrir gildistöku laganna og þarf þá reglugerðin að vera sett með stoð í 3. mgr. 1. gr. og 5. gr. laga þessara og öðlast gildi samhliða gildistöku laganna 1. janúar 2026.

Með 2. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að hefja undirbúning að stofnun nýs sýslumannsembættis með því að auglýsa og skipa sýslumann fyrir 1. janúar 2026, í samræmi við þær hæfniskröfur sem gerðar eru í 3. gr. Þá er jafnframt lagt til að ráðherra verði gert að skipa ráðgefandi nefnd og verkefnisstjórn til að undirbúa gildistöku laganna 1. janúar 2026.

Samkvæmt 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra skipi sex manna nefnd sem er ætlað að vera honum og nýjum sýslumanni til ráðgjafar um stofnun nýs embættis og flutning starfsmanna til þess. Meðal verkefna nefndarinnar yrði greining á nauðsynlegum breytingum sem taldar eru fylgja skipulagsbreytingunni fyrir starfsfólkið, undirbúningur að stofnun sameiginlegs starfsmannafélags, fræðslumál o.fl. sem þjónar því markmiði að efla liðsheildina, ásamt ýmsum atriðum sem varða starfsfólkið beint og krefjast samræmingar. Lagt er til að formaður nefndarinnar verði skipaður án tilnefningar en aðrir nefndarmenn verði skipaðir eftir tilnefningu eftirfarandi aðila: Þrjú starfsmenn sýslumannsembættanna, tveir frá landsbyggðarembætti og einn frá embættinu á höfuðborgarsvæðinu, tilnefndir af sýslumönnum, einn tilnefndur af Sameyki stéttarfélagi í almannaþjónustu og einn tilnefndur af Stéttarfélagi lögfræðinga. Gert er ráð fyrir að leitað verði eftir tillögum allra sýslumanna að nefndarmönnum en að aðeins þrjú verði valdir úr þeim hópi í nefndina.

Með 4. mgr. er lagt til að ráðherra skipi við samþykkt frumvarps verkefnisstjórn sem er ætlað að vinna með sýslumanni að mótun skipulags nýs sýslumannsembættis. Meðal þess sem verkefnisstjórninni er ætlað að fjalla um er ákjósanlegar staðsetningar starfsstöðva þannig að skipulag þjónustunnar taki mið af þörfum íbúa fyrir staðbundna þjónustu. Þá er verkefnisstjórninni jafnframt ætlað að greina og fjalla um hvaða þjónustu skuli veita á hverri starfsstöð. Með því er horft til þeirrar aðgreiningar sem fyrir er á þjónustuframboði sýslumanna eftir því hvort starfsstöð flokkast sem aðalskrifstofa, sýsluskrifstofa eða útibú, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 1151/2014 um umdæmi sýslumanna, sett með stoð í 2. og 9. gr. laga um framkvæmdarvald og stjórnýslyu ríkisins í héraði, nr. 50/2014. Ekki er gert ráð fyrir umfangsmiklum breytingum á núverandi skipulagi starfsstöðva og þjónustuframboði við gildistöku þessara laga, nái frumvarpið fram að ganga. Með tímanum er hins vegar gert ráð fyrir verkefnaflutningi frá höfuð-

borgarsvæðinu til landsbyggðarinnar, eftir því sem stafrænum umbótum vindur fram og tækifæri gefast fyrir uppbyggingu fagsviða og nánari verkaskiptingu milli starfsfólks. Tillögur verkefnisstjórnar þurfa því að byggjast á þeirri forsendu að skipulag embættisins kunni að taka ýmsum breytingum næstu árin til samræmis við markmið sameiningar um bættu þjónustu og hagræðingu sem fæst með aukinni sérhæfingu starfsfólks á landsbyggðinni ásamt skilvirkari og vandaðri málsmeðferð. Samhliða því að koma að mótun skipurits nýs sýslumannsembættis er verkefnisstjórn ætlað að móta tillögur að úrbótum á löggjöf og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um starfsemina, úrbótum á stafrænni þjónustu og öðru sem er til þess fallið að stuðla að framþróun og eflingu embættisins. Sá hluti verkefnanna samræmist að hluta verkefnum Sýslumannaráðs skv. 6. gr. gildandi laga. Gert er ráð fyrir að ráðherra byggji reglugerðina á tillögum verkefnisstjórnar um stjórnskipulag nýs embættis, að höfðu samráði við sýslumann og Samband íslenskra sveitarfélaga, og eftir atvikum aðgerðaáætlun fyrir úrbætur á verkefnum sýslumanns. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í 3. og 5. kafla um verkefni.

Lagt er til að ráðherra skipi formann verkefnisstjórnar án tilnefningar og að sýslumenn tilnefni þrjá úr röðum embættanna, tvo frá landsbyggðarembættum og einn frá embættinu á höfuðborgarsvæðinu. Þá skal einn nefndarmanna tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af Stafrænu Íslandi. Gert er ráð fyrir að leitað verði eftir tillögum allra sýslumanna að nefndarmönnum en að aðeins þrír verði valdir úr þeim hópi í verkefnisstjórn. Miðað er við að ráðuneytið og sýslumaður meti umfang verksins og hvort það kalli að auki á aðkomu verkefnisstjóra eða annarra sérfræðinga.

Þar sem sameining embættanna mun með tímanum fela í sér umfangsmiklar skipulagsbreytingar á núverandi starfsemi sýslumannsembættanna er mikilvægt að fylgst verði náið með árangri þeirra markmiða sem stefnt er að með sameiningunni. Af þeirri ástæðu er gert ráð fyrir ríkri aðkomu ráðherra við mótun nýs sýslumannsembættis og endurskoðun skipulagsins, verði frumvarpið samþykkt, svo að hægt sé að leggja mat á árangur aðgerða og eftir atvikum bregðast við ef árangurinn telst óviðunandi með þeim stjórnækjum sem eru tiltæk á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í 1. mgr. er kveðið á um að starfsfólk sýslumannsembættanna sem lögð verða niður 1. janúar 2026 verði starfsfólk hjá hinu nýja embætti sýslumanns. Miðað er við að starfsfólkið kunni að fá boð um breytingar á verkefnum og/eða störfum í tengslum við stofnun nýs embættis og með hliðsjón af nýju skipuriti. Áhersla verður lögð á að nýta þann mikilvæga mannauð sem sýslumannsembættin búa yfir til að leggja grunninn að og skipuleggja nýja og framsækna þjónustustofnun. Tryggt er að ekki þurfi að auglýsa störfin laus til umsóknar þar sem ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um ráðstöfun þeirra starfa, annarra en sýslumanns. Um réttindi starfsfólks fer að öðru leyti eftir þeim lögum, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997.

Með 2. mgr. er lagt til að embætti sýslumanna verði lögð niður frá og með 1. janúar 2026. Þá er jafnframt lagt til að ráðherra verði heimilt að taka ákvörðun um að flytja sýslumann embættis sem lagt verður niður í embætti nýs sýslumanns skv. 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Að öðru leyti fer um réttindi sýslumanna vegna niðurlagningar embættanna þeirra eftir sömu lögum.