

Bolungarvík, 17. febrúar 2014.

Alþingi
Erindi nr. P 143/1070
komudagur 17.2.2014

Nefndasvið Alþingis,
netfang althingi@nefndasvid.is.

Efni: Umsögn við frumvarp til laga um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði (heildarlög) 250. mál lagafrumvarp 143. löggjafarþingi 2013-2014.

Telja verður tímabært að ráðast í þá skipulagsbreytingu sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu með fækkun og stækkun embætta sýslumanna og að greina milli lögreglu og sýslumanna á landsvísu. Þessi áform hafa lengi legið í loftinu enda margt sem mælir með þeim og vart lengur undan því vikist að hrinda þeim í framkvæmd.

Ekki er annað að sjá en að vel eigi að geta tekist til með þá útfærslu sem í frumvarpinu greinir að því er varðar landfræðilega stærð hinna nýju embætta, verkefni þeirra og það ferli sem gert er ráð fyrir að unnið verði eftir við að koma á hinni nýju skipun, þótt e.t.v. sé tími til þess naumur.

Því er treyst að fullt tillit verði tekið til starfsmanna og byggðarlaga þar sem þjónusta mun breytast eins og gert er ráð fyrir í ákvæðum laganna til bráðabirgða sem og að embættin utan höfuðborgarsvæðisins verði eflað með því að færa til þeirra verkefni, en um margt henta embætti sýslumanna vel til að taka að sér verkefni innan stjórnslunnar fremur en að stofna nýjar sjálfstæðar starfsstöðvar um einstök verkefni. Í þessu sambandi skal minnt á að í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar frá 22. maí 2013 segir í kafla um byggðamál „...Mikilvægt er að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land, m.a. með dreifingu opinberra starfa ...“ Auk annars ávinnings er þess vænst að við stækkun og fækkun embættanna og breytt fyrirkomulag nái hinir tæplega 300 starfsmenn þeirra að mynda sterkari heild en verið hefur til þessa. Treyst er fyrirheitum um að nægjanlegt fé verði ætlað til reksturs embættanna svo ekki þurfi að loka útibúum. Æskilegt hefði verið að sjá þau reglugerðarákvæði sem vísað er til í frumvarpinu á útfærslu embættanna og verkefnum þeirra áður en löggin verða samþykkt.

Nokkur ákvæði frumvarpsins teljast þó að mati undirritaðs þarfnast íhugunar:

Frumvarpið gerir ráð fyrir að löggin verði nefnd lög um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði. Þótt lög þessi eiga að leysa af hólmi gildandi lög nr. 92/1989, sem upphaflega nefndust lög um aðskilnað dómvalds og umboðsvalds í héraði, en með lögum nr. 15/1998 um dómstóla var heiti þeirra breytt í lög um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, fjalla þau einungis um skipulag og verkefni sýslumanna. Lög nr. 92/1989, sem eru fyrstu heildstæðu löggin um embætti og verkefni sýslumanna, voru sett þegar greina átti dómvald frá framkvæmdarvaldinu (sýslumönnum) með afgerandi hætti í kjölfar málskots til Mannréttindadómstóls Evrópu og heiti þeirra væntanlega átt að gera þann tilgang þeirra sem skýrastan. Í þeim lögum var hins vegar gert ráð fyrir að sýslumenn væru áfram lögreglustjórar hver í sínu umdæmi, sem ekki verður lengur nái frumvarp það sem hér er til umfjöllunar fram að ganga.

Framkvæmdarvald sem einn þriggja valdþátta ríkisvalds hefur í lögfræði oft verið skilgreint neikvætt þ.e. að í því felist opinber vald, sem hvorki telst löggjafarvald né dómvald. Auk ráðherra og ráðuneyta fara fjölmargar stofnanir ríkisins auk sýslumanna með framkvæmdarvald. Verkefni sýslumanna felst fyrst og fremst í ýmsum úrlaunsum mála sem til þeirra berast, skráningum og staðfestingum og könnun lagaskilyrða í því sambandi, útgáfu leyfa og skírteina auk innheimtu (utan umdæmis sýslumannsins í Reykjavík) og loks fullnustugerðum (fjárnám, nauðungarsölur o.fl.). Minna er um að þeim beri að hafa frumkvæði að rekstri máls, ekki síst ef lögreglan flyst frá þeim, hlutverk þeirra mun fyrst og fremst felast í að sinna þeim málum sem til þeirra berast.

Því er að mati undirritaðs um sumt villandi að kenna löginn við „framkvæmdarvald ríkisins í héraði“ Sama má raunar segja um „stjórnsýslu ríkisins í héraði“ sem ýmsir aðilar aðrir en sýslumenn fara með, ekki síst á höfðuborgarsvæðinu. Þetta heiti hefði átt betur við fyrr á tímum þegar stjórnsýslan var einfaldari og nánast einu stofnanir ríkisins utan Reykjavíkur voru embætti sýslumanna, sem voru allt í senn sýslumenn. lögreglustjórar og dómáram. Verkefnum sýslumanna er ágætlega lýst í 1. gr. laganna og því vel hægt að einfalda heiti laganna. Að þessu athuguðu er lagt til að löginn verði einfaldlega nefnd „Lög um sýslumenn“. Ætti þá enginn að velkjast í vafa til hvers þau taka og ekki verið að notast við hugtök sem falla ekki því sem þau eiga að ná til.

Fagnað er að hér eftir sem hingað til séu tekin af tvímæli um að sýslumenn fari með innheimtu opinberra gjalda að því leyti sem hún er ekki sérstaklega falin öðrum, þótt þeir hafi einnig á hendi fullnustu ef til vanskila kemur.

Fram kemur í 2.gr. að stjórnsýslumörk skuli ákveðin að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og viðkomandi sýslumenn. Eðlilegra hlýtur að teljast að stjórn og jafnvel íbúar viðkomandi sveitarfélags (eftir atvikum í kosningu) hafi fremur um þá ákvörðun að segja hvaða stjórnsýsluumdæmi það tilheyrir eða landshlutasamtök sveitarfélaga á því svæði sem um ræðir.

Í d-lið 3 .gr. er ákvæði um að sá sem skipaður er sýslumaður eða ráðinn fulltrúi hans megi aldrei hafa misst forræði á búi sínu (verið úrskurðaður gjaldþrota). Í ljósi efnahagsþrenginga síðustu ára þar sem efnahagshrun og forsendubrestur gjörbreyttu aðstæðum fjölmargra einstaklinga á öllum aldri má telja fullhart að festa enn í lög að stofni til gömul ákvæði um að þeir sem einhvern tíma á lífsleiðinni hafa misst forræði á búi sínu, fyrir jafnvel litlar eða engar sakir, skuli útilokaðir frá því að verða sýslumenn eða fulltrúar þeirra um aldur og ævi. Má sem dæmi nefna að í lögum um lögmenn nr. 77/1998 er svipað ákvæði en þó með þeirri undantekningu að „Víkja má frá skilyrði 2. tölul. 1. mgr. að fengnum meðmælum Lögmannafélags Íslands ef umsækjandi hefur haft forræði á fé sínu að minnsta kosti þrjú undanfarin ár.“ Þykir eðlilegt að að liðnum tilteknum tíma frá lokum gjaldþrotaskipta megi víkja frá þessu ákvæði, eftir atvikum að undangenginni athugun veitingarvaldshafa eða annars slíks aðila. Telst þetta raunar hljóta að eiga við um flest önnur ákvæði laga sem mæla fyrir um útilokun á skipun í starf vegna missis fjárforræðis einhvern tíma á lífsleiðinni.

Er lagt til að þetta skilyrði verði fellt út og það fellt undir mat það sem lýst er í e-lið greinarinnar eða að þessu skilyrði verði markaður einhver tími t.d. fimm ár.

Að mati undirritaðs, sem m.a. hefur umsjón með sameiginlegum vef sýslumann og setið í stjórn Sýslumannafélags Íslands hefur talsvert skort á skýra heimild til einhvers eins aðila til að taka ákvarðanir um ýmis atriði sem varða sýslumenn í heild og að koma fram fyrir þeirra hönd. Má þar t.d. nefna tölvu- og upplýsingamál embættanna og ýmis atriði sem þeim tengjast. Þótt innanríkisráðuneytið og stjórn og formaður Sýslumannafélags Íslands hafi gegnt ákveðnu hlutverki í þessu sambandi telst æskilegt að lögfesta vettvang þar sem taka má sameiginlegar ákvarðanir og að einhver geti komið fram fyrir hönd heildarinnar með skýrt umboð, t.d. í samskiptum við önnur ráðuneyti eða stofnanir. Formennska eða stjórnarseta í Sýslumannafélagi Íslands, sem eru frjáls félagasamtök, sem í eiga sæti ýmsir fleiri en sýslumenn, felur ekki í sér slíkt umboð. Þá skal nefnt að talsverð vinna getur falist í því að sitja í nefnd eins og lýst er ef vel á að vera. Væri æskilegt að gert yrði ráð fyrir heimild til að ákveða greiðslur fyrir setu í henni skv. t.d. ákvörðun kjararáðs. Má þá jafnframt gera ráð fyrir enn meiri áhuga á að taka þar sæti. Gerð er tillaga um að sett verði heimild til að kveða nánar á um skipun og verkefni nefndarinnar í reglugerð. Æskilegt kann að vera að allt að fimm sitji í nefndinni m.a. fulltrúar starfsmanna embættanna og ráðuneytisins og eins ef í henni eiga aðeins þrjú að eiga sæti hvort ekki þurfi að huga að því að einhverir verði settir til vara fyrir þá þrjú sem þar taka sæti. Er lagt til að setja megi í reglugerð ákvæði um fjölda nefndarmanna og eftir atvikum varamanna, val formanns, lengd skipunartíma o.fl. Mætti horfa til skipunar dómstólaráðs hvað þessi atriði varðar, sbr. 13. til 16. gr laga um dómstóla nr. 15/1998. Nauðsynlegt er að þessi nefnd verði sérstakur lögaðili með kennitölu, aðsetur og sérstakt húsnæði og helst launaðan starfsmann, einn eða fleiri, eða að gera megi ráð fyrir honum. Valdsvið nefndarinnar hennar þarf að vera skýrt svo og allur rammi utan um starfsemi hennar.

Efasemdir eru um þörf og merkingu ákvæða 7. gr. og nægja ætti að setja ákvæði sem 8. gr. fjallar um í reglugerð.

Að framanrituðu athuguðu er lagt til að gerðar verði svohljóðandi breytingar á ákvæðum frumvarpsins (breytt í forritinu word):

Frumvarp til laga

um ~~framkvæmdarvald og stjórn-sýslu~~ ríkisins í héraði sýslumenn.

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

Sýslumenn fara með ~~framkvæmdarvald og~~ stjórn-sýslu ríkisins í héraði, hver í sínu umdæmi, eftir því sem lög og reglugerðir eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Þar á meðal fara þeir með innheimtu opinberra gjalda, að því leyti sem hún er ekki falin öðrum. Embætti sýslumanna heyra undir ráðherra.

2. gr.

Landið skiptist í níu umdæmi sýslumanna sem eru:

1. Umdæmi sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu.
2. Umdæmi sýslumannsins á Vesturlandi.
3. Umdæmi sýslumannsins á Vestfjörðum.
4. Umdæmi sýslumannsins á Norðurlandi vestra.
5. Umdæmi sýslumannsins á Norðurlandi eystra.
6. Umdæmi sýslumannsins á Austurlandi.
7. Umdæmi sýslumannsins á Suðurlandi.
8. Umdæmi sýslumannsins í Vestmannaeyjum.
9. Umdæmi sýslumannsins á Suðurnesjum.

Umdæmamörk sýslumannsembætta skv. 1. mgr. skulu ákveðin í reglugerð sem ráðherra setur með hliðsjón af skipulagi annarrar opinberrar þjónustu í umdæminu og að höfðu samráði við ~~Samband íslenskra sveitarfélaga- viðkomandi sveitarfélag og landshlutasamtök sveitarfélaga~~ og viðkomandi sýslumenn.

Ráðherra ákveður í reglugerð hvar aðalskrifstofur sýslumanna skuli staðsettar. Ráðherra ákveður einnig í reglugerð, að höfðu samráði við viðkomandi sýslumann, hvar aðrar sýsluskrifstofur verða starfræktar og hvaða þjónustu þar skuli veita.

3. gr.

Ráðherra skipar sýslumann til fimm ára í senn og setur honum erindisbréf.

Sýslumaður skal, auk almennra hæfisskilyrða til þess að hljóta skipun í embætti á vegum ríkisins, fullnægja eftirtöldum skilyrðum:

- a. Hefur náð 30 ára aldri.

- b. Hefur íslenskan ríkisborgararétt.
- c. Er svo á sig kominn andlega og líkamlega að hann geti gegnt embættinu.
- d. Er lögráða og hefur ~~aldrei misst forræði á búi sínu~~ haft forræði á búi sínu a.m.k. síðustu 5 ár.

e. Hefur hvorki gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti né sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem sýslumenn verða almennt að njóta.

f. Hefur lokið fullnaðarprófi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi eða háskólaprófi í þeirri grein sem metið verður jafngilt.

Ef sýslumanni er veitt lausn frá embætti, leyfi frá störfum eða hann forfallast af öðrum ástæðum getur ráðherra falið öðrum sýslumanni að gegna embættinu til allt að eins árs í senn og skal kjararáð ákveða þóknun vegna þess. Ráðherra getur einnig sett annan mann sem fullnægir skilyrðum 2. mgr. til að gegna embættinu um stundarsakir í forföllum sýslumanns, þó aldrei lengur en til eins árs.

Ráðherra getur ákveðið að fela sýslumanni eða fulltrúa hans embættisverk annars sýslumanns.

4. gr.

Auk lögbundinna verkefna getur ráðherra falið sýslumönnum framkvæmd tiltekinna sérverkefna. Þá getur ráðherra falið sýslumanni framkvæmd verkefna á landsvísu sem annars ættu undir aðra sýslumenn, ráðuneytið eða undirstofnanir þess, eftir því sem lög heimila.

Með samþykki ráðherra geta sýslumenn annast framkvæmd verkefna fyrir aðrar ríkisstofnanir eða stjórnvöld með sérstökum samningi, enda standi ákvæði laga því ekki í vegi.

5. gr.

Sýslumenn bera faglega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri embætta sinna í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli.

Sýslumaður ræður starfslið við embætti sitt og ákveður aðsetur þess á aðalskrifstofu eða öðrum sýsluskrifstofum. Löglærðir fulltrúar sýslumanns skulu fullnægja skilyrðum b–f-liðar 2. mgr. 3. gr.

Sýslumanni er heimilt að ákveða að löglærður fulltrúi sé staðgengill hans, enda fullnægi hann skilyrðum til skipunar í embætti sýslumanns. Staðgengill sinnir störfum sýslumanns í hans fjarveru, svo sem í sumarleyfum og öðrum styttri leyfum, enda hafi ráðherra ekki falið öðrum að gegna embættinu í fjarveru sýslumanns á grundvelli 3. mgr. 3. gr.

6. gr.

Árlega skal tilnefnd nefnd Sýslumenn tilnefna árlega úr sínum hópi nefnd þriggja manna er hafi það hlutverk:

a. að vinna með ráðuneytinu að stefnumótun fyrir sýslumannsembættin í heild og gera tillögur um hvað eina sem getur orðið til úrbóta í störfum sýslumanna eða löggjöf sem um verkefni þeirra gildir,

b. að samræma embættisfærslu sýslumanna og koma fram fyrir þeirra hönd út á við varðandi sameiginlega mál embættanna.

bc. að vinna að sameiginlegum verkefnum sýslumanna, svo sem útgáfu ársskýrslu fyrir embættin í heild, að vera til ráðgjafar um þróun starfs- og upplýsingakerfa embættanna, að annast sameiginlega vefsíðu embættanna og að stuðla að símenntun og þjálfun starfsmanna

þeirra.

Nefndinni er heimilt að fela sýslumanni framkvæmd einstakra verkefna undir yfirstjórn hennar.

7. gr.

Sýslumaður skal hafa forgöngu um reglulegt samráð við sveitarfélög og önnur stjórnvöld ríkisins um fyrirkomulag og samræmingu opinberrar þjónustu í umdæminu eftir því sem við getur átt.

8. gr.

— Ef óskað er eftir þjónustu sýslumanns utan hefðbundins vinnutíma og 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 samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur, að viðbættu akstursgjaldi. Gjald fyrir slíka þjónustu rennur óskipt til viðkomandi embættis.

98. gr.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um skipan mála samkvæmt lögum þessum, m.a. um umdæmamörk sýslumannsembætta, aðalskrifstofur og aðrar sýsluskrifstofur, skipun, hlutverk og verkefni nefndar skv. 6. gr. laga þessara, ákvæði um útselda vinnu og ferðakostnað við afgreiðslu þeirra mála sem kalla á slíkt, starfs- og upplýsingakerfi sýslumanna, heimild sýslumanna til að nota fjarfundarbúnað við meðferð mála við fyrirtökur og einkennisfatnað og skilríki sýslumanna og löglærðra fulltrúa þeirra.

109. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2015. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði. Þó skal 8. gr. og ákvæði til bráðabirgða I–IV öðlast þegar gildi.

Virðingarfyllst,

Jónas Guðmundsson,
sýslumaður í Bolungarvík

