

Tillaga til þingsályktunar

um sýslur.

Flm.: Þuríður Backman, Jón Bjarnason.

Alþingi ályktar að fela forsætisráðherra að skipa nefnd sem hafi það verkefni að fjalla um stöðu sýslna í íslenskri löggjöf, landfræðileg mörk þeirra og hvort festa skuli þau í sessi með löggjöf. Að starfi nefndarinnar loknu leggi ráðherra málið fyrir Alþingi til upplýsinga og ákvörðunar um framtíðarstöðu sýslna.

Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt á 123. löggjafarþingi 1999 af Hjörleifi Guttormssyni en þá náðist ekki að mæla fyrir henni. Tillagan er flutt óbreytt, en lítils háttar hefur verið aukið í greinargerðina. Þau fylgiskjöl sem fylgdu tillögunni þegar hún var fyrst borin fram fylgja hér einnig með.

Eftir breytingu á sveitarstjórnarlögum 1986 (lög nr. 8/1986) og aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði með lögum nr. 92/1989 heyra sýslur í íslenskri stjórnarsýslu að mestu eða öllu sögunni til. Orðið sýslumaður vísar ekki lengur til landfræðilegs umdæmis og fylgja stjórnarsýsluumdæmi þeirra nú ekki þeim mörkum sem áður voru hefðbundin sýslumörk heldur miðast við mörk og heiti sveitarfélaga. Um þetta vísast til skriflegs svars dómsmálaráðherra við fyrirspurn um sýslur á 122. löggjafarþingi, 668. mál, sem birt er sem fylgiskjal I með tillögunni. Stjórnskipuleg staða einstakra sýslna er þar sögð mismunandi eftir því hvort mörk þeirra falla saman við mörk stjórnarsýsluumdæmis einstaks sýslumanns.

Eftir breytingu á sveitarstjórnarlögum 1986 (lög nr. 8/1986) og aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði með lögum nr. 92/1989 heyra sýslur í íslenskri stjórnarsýslu að mestu eða öllu sögunni til. Orðið sýslumaður vísar ekki lengur til landfræðilegs umdæmis og fylgja stjórnarsýsluumdæmi þeirra nú ekki þeim mörkum sem áður voru hefðbundin sýslumörk heldur miðast við mörk og heiti sveitarfélaga. Um þetta vísast til skriflegs svars dómsmálaráðherra við fyrirspurn um sýslur á 122. löggjafarþingi, 668. mál, sem birt er sem fylgiskjal I með tillögunni. Stjórnskipuleg staða einstakra sýslna er þar sögð mismunandi eftir því hvort mörk þeirra falla saman við mörk stjórnarsýsluumdæmis einstaks sýslumanns.

Almenningur er almennt ekki meðvitaður um þessar breytingar á stöðu sýslna og jafnvel embættismenn og stjórnámálamenn velkjast í vafa um stöðu þeirra. Um það vísast meðal annars til fyrrgreinds svars ráðherra á Alþingi og til auglýsinga ráðuneyta, sbr. meðfylgjandi frásögn úr Morgunblaðinu 9. maí 1996 í fylgiskjali II. Skýrt dæmi um þetta er að finna í nýlegum bæklingi, Um hálendi Íslands – fjársjóður þjóðarinnar, gefnum út af ríkisstjórn Íslands. Þar er birtur uppdráttur af Íslandi sem í texta er sagður sýna sýslumörk, en í skýringum kemur fram að um er að ræða umdæmamörk sýslumanna!

Í máli almennings, handbókum og kennsluefni fyrir skóla og víðar lifa sýslur áfram góðu lífi. Í lögum og einnig í stjórnarskrá Lýðveldisins er enn vísað til sýslna í nokkrum tilvikum. Sýslumörk eru hins vegar farin á flot í meðförum manna eins og að framan greinir, þar eð

ruglað er saman umdæmum sýslumanna og sýslum sem landfræðilegum einingum. Að mati flutningsmanna er full ástæða til að varpa ljósi á þetta samhengi og að Alþingi taki síðan afstöðu til stöðu sýslna framvegis. Þetta er bæði menningarsögulegt og hagnýtt viðfangsefni. Það sýnir sig að þörf er á stærri landfræðilegum einingum að vísa til en sveitarfélögum. Þótt þau fari stækkandi með sameiningu getur orðið bið á að þau fylli út í sýslurnar í landfræðilegum skilningi og með öllu óvíst að mörk yrðu hin sömu. Allt eru þetta rök fyrir því að rýna þurfi í málið af vísium mönnum.

Um tilurð og þróun sýslna hérlendis má meðal annars vísa í fróðlega ritgerð Axels Kristinssonar: Embættismenn konungs fyrir 1400 (Saga XXXVI (1998), bls. 113–152) þar sem nefndar eru ýmsar heimildir. Í ritgerð þessari segir m.a. (bls. 121–122):

„Á síðari tímum hafa sýslur verið fastar landfræðilegar einingar með ákveðin nöfn. Þannig var það ekki á miðöldum. Sýsla merkti þá það svæði sem embættismaður hafði til yfirsóknar. Áherslan var á embættismanninn en ekki landsvæðið. Sýsluheitið var heldur ekki einskorðað við veraldlega valdsmenn því oft var talað um sýslur biskupa framan af. Sýsla var embætti valdsmannsins og það svæði sem hann stjórnaði, hversu stórt eða lítið sem það var. Flest bendir til að stærð sýslna og mörk þeirra hafi verið mjög á reiki og farið mest eftir því samkomulagi sem hver sýslumaður náði við konung eða hirðstjóra.

Landshættir hafa þó oft sett sýslum eðlileg mörk sem gátu haldist þótt nýir sýslumenn kæmu til. Einnig hafði þinga- og fjórðungaskipanin áhrif á sýsluskiptinguna og smám saman mynduðust hefðir um það hvar sýslumörk skyldu vera. Það er þó ekki fyrir en eftir lok miðalda að sýslurnar verða að föstum landfræðilegum einingum. Þetta sést vel á því að sýslunöfn þau sem við þekkjum koma ekki til sögunnar fyrir en á 16. öld – þau elstu eru frá fyrri hluta aldarinnar en flest birtast ekki í heimildum fyrir en um miðja öldina, þegar konungsvald var mjög að eflast og má þannig setja þau í samband við skilvirkara stjórnkerfi konungs á þeim tíma.“

Eðlilegt þykir að forsætisráðherra skipi þá nefnd sem tillagan gerir ráð fyrir þar eð málið er ekki sérstaklega á borði dómsmálaráðherra og varðar stjórnarsýslu og menningarsögu í víðu samhengi. Vonandi verður tillagan til þess að óvissu um mörk og stöðu sýslna verði eytt og staða þeirra verði lýðum ljós.

Fylgiskjal I.

Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn Hjörleifs Guttormssonar um sýslur.

(Þskj. 1251, 668. mál 122. löggjafarþings.)

1. Hver er stjórnskipuleg staða sýslna samkvæmt gildandi lögum?

Orðið sýslumaður í 10. gr. laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, vísar ekki til landfræðilegs umdæmis heldur til þeirra athafna sem sýslumaður hefur með höndum. Sýslumenn fara hver í sínu umdæmi með stjórnarsýslu ríkisins eftir því sem lög og reglugerðir kveða á um. Skv. 11. gr. i.f. laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði skiptist landið í 26 stjórnarsýsluumdæmi auk Reykjavíkumdæmis og mörk umdæma sýslumanna eru ákveðin með reglugerð, sbr. reglugerð nr. 57/1992, um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, sbr. og reglugerðir nr. 500/1996 og 74/1998. Mörk og heiti sveitarfélaga eru þar notuð til að skilgreina stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna. Stjórnskipuleg staða einstakra sýslna

er því mismunandi eftir því hvort mörk þeirra falla saman við mörk stjórnsýsluumdæmis einstaks sýslumanns.

2. Í hvaða lögum er nú að finna ákvæði sem byggjast á sýsluskipan?

Nöfn á sýslum og sýslumörk eru nefnd í ýmsum lögum. Má þar nefna stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, lög um kosningar til Alþingis, nr. 80/1987, lög um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, o.fl. Í þessum tilvikum er yfirleitt átt við afmarkað landsvæði og/eða skil á milli einstakra landsvæða en þessi landsvæði mynda síðan umdæmi varðandi einstaka málaflokka, t.d. kjördæmi, lögsagnarumdæmi héraðsdómstóla, skattumdæmi o.s.frv.

3. Eru umdæmi sýslumanna á einhvern hátt formlega tengd sýslum? Í hvaða tilvikum eru mörk þeirra umdæma nú önnur en sýslumörk voru fyrir setningu sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986?

Fram til 1. júlí 1992 sátu sýslumenn yfir landfræðilegum sýslum og bæjarfógetar í bæjum með kaupstaðarréttindi og borgarfógeti í Reykjavík. Með lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, var felldur niður greinarmunurinn á embættisheitum eftir umdæmum sem sýslumenn sátu í og þar með féllu niður embættisheitin bæjarfógeti, borgarfógeti og lögreglustjórinn á Keflavíkurlflugvelli. Sýslumaður er samkvæmt þeim lögum kenndur við þann stað þar sem aðsetur hans er. Núverandi mörk stjórnsýsluumdæma sýslumanna eru í mörgum tilvikum í ósamræmi við landfræðileg mörk einstakra sýslna svo sem algengast er að skilgreina landfræðileg mörk þeirra. Umdæmi eftirtalinna sýslumanna eru önnur en sýslumörk voru fyrir setningu sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, en leitast er við að skýra að hvaða leyti umdæmin falla ekki að landfræðilegum sýslum.

Sýslumaðurinn í Reykjavík: Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær, Kjalar-neshreppur og Kjósarhreppur.

Sýslumaðurinn á Akranesi: Akraneskaupstaður.

Sýslumaðurinn í Stykkishólmi: Skógarstrandarhreppur í Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu sameinaðist Dalabyggð í Dalasýslu í eitt sveitarfélag 1. janúar 1998, en Dalabyggð á undir sýslumanninn í Búðardal.

Sýslumaðurinn í Búðardal: Skógarstrandarhreppur í Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu sameinaðist Dalabyggð í Dalasýslu í eitt sveitarfélag 1. janúar 1998.

Sýslumaðurinn í Bolungarvík: Bolungarvíkurkaupstaður.

Sýslumaðurinn á Ísafirði: Nauteyrarhreppur í Norður-Ísafjarðarsýslu sameinaðist Hólmavík-urhreppi í Strandasýslu í eitt sveitarfélag 11. júní 1994, en Hólmavíkurhreppur á undir sýslumanninn í Hólmavík.

Sýslumaðurinn í Hólmavík: Nauteyrarhreppur í Norður-Ísafjarðarsýslu sameinaðist Hólma-víkurhreppi í Strandasýslu í eitt sveitarfélag 11. júní 1994.

Sýslumaðurinn á Siglufirði: Siglufjarðarkaupstaður.

Sýslumaðurinn á Ólafsfirði: Ólafsfjarðarkaupstaður.

Sýslumaðurinn á Akureyri: Svalbarðsstrandarhreppur og Grýtubakkahreppur í Þingeyjarsýslu eiga hér undir samkvæmt reglugerð um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992.

Sýslumaðurinn á Húsavík: Svalbarðsstrandarhreppur og Grýtubakkahreppur í Þingeyjarsýslu eiga undir embætti sýslumannsins á Akureyri samkvæmt reglugerð um stjórnsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992.

Sýslumaðurinn á Seyðisfirði: Skriðdalshreppur, Vallahreppur, Eiðahreppur og Egilsstaðabær úr Suður-Múlasýslu eiga hér undir samkvæmt reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992.

Sýslumaðurinn í Neskaupstað: Neskaupstaðarbær. Norðfjarðarhreppur úr Suður-Múlasýslu á hér undir samkvæmt reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992, en hreppurinn var síðan sameinaður Neskaupstað 11. júní 1994.

Sýslumaðurinn á Eskifirði: Skriðdalshreppur, Vallahreppur, Eiðahreppur og Egilsstaðabær úr Suður-Múlasýslu eiga undir sýslumanninn á Seyðisfirði samkvæmt reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992. Norðfjarðarhreppur úr Suður-Múlasýslu á undir embætti sýslumannsins í Neskaupstað samkvæmt reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992, en hreppurinn var síðan sameinaður Neskaupstað 11. júní 1994.

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum: Vestmannaeyjabær.

Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli: svæði á Suðurnesjum sem eru varnarsvæði og varnar-samningur Íslands og Bandaríkjanna frá 5. maí 1951 tekur til.

Sýslumaðurinn í Hafnarfirði: Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær og Bessastaðahreppur. Sel-tjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær, Kjalarneshreppur og Kjósarhreppur eiga undir sýslumanninn í Reykjavík samkvæmt reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, nr. 57/1992.

Sýslumaðurinn í Kópavogi: Kópavogskaupstaður.

4. *Hvaða stöðu og þýðingu hafa landfræðileg mörk sýslna? Telur ráðherra ástæðu til að endurskoða þau mörk eða setja nýjar reglur að því er varðar sýsluskipan í landinu?*

Eins og að framan er lýst er það aðeins í nokkrum tilvikum sem landsvæði stjórnarsýsluumdæma sýslumanna falla saman við landsvæði einstakra sýslna, svo sem umdæmi sýslumannsins í Borgarnesi tekur til Mýra- og Borgarfjarðarsýslu, umdæmi sýslumannsins í Stykkishólmi tekur til Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu og umdæmi sýslumannsins í Búðardal tekur til Dalasýslu. Það eru ekki sýslumörk sem notuð eru til að skilgreina stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna heldur mörk og heiti sveitarfélaga, sbr. reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi, nr. 57/1992, ásamt síðari breytingum. Ekki eru áform um að breyta þeirri tilhögun. Umdæmi sýslumanna munu því í framtíðinni taka mið af stækkun og sameiningu sveitarfélaga eins og gert hefur verið með reglugerðunum nr. 500/1996 og 74/1998 sem lutu að breytingum á fyrrnefndri reglugerð um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna.

Fylgiskjal II.

Forsætisráðuneytið vísar til sýslumarka í auglýsingu en sýslur „eru ekki til lengur“.

(Morgunblaðið, 9. maí 1996.)

Ólafur K. Ólafsson, sýslumaður í Stykkishólmi og varaformaður Sýslumannafélagsins, hefur sent dómsmálaráðuneytinu fyrirspurn fyrir hönd félagsins um hvort sýslur, heiti þeirra og mörk, hafi stjórnarsýslulegt gildi. Sigurður Tómas Magnússon, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu, segir að sýslurnar séu í raun ekki til nema sem landfræðileg heiti.

Ólafur segir að eftir réttarfarsbreytinguna 1992 virtist vera vafi á því í huga sumra hvort heiti sýslna væru enn til. „Í lögum um aðskilnað dóms- og umboðsvalds í héraði eru sýslu-

menn kenndir við aðsetursstað. Þannig varð sýslumaðurinn í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu til dæmis að sýslumanninum í Borgarnesi. Því hafa menn velt fyrir sér hvort hin fornu heiti sýslanna séu ekki til lengur. Vegna þessa ritaði Sýslumannafélagið dómsmálaráðuneytinu bréf í ársbyrjun 1994 og spurði hvort heiti og mörk sýslna væru enn við lýði. Ráðuneytið sagði að þessi heiti og mörk hefðu ekki lengur neitt stjórnskipulegt gildi, en kynnu að hafa einhverja merkingu í hugum fólks.“

Annt um sýsluheitin.

Fyrir nokkru birti forsætisráðuneytið lögum samkvæmt auglýsingu um framboð og kjör forseta Íslands. „Í auglýsingunni er tiltekinn fjöldi meðmælenda forsetaframbjóðenda úr hverjum fjórðungi. Fjórðungarnir eru markaðir með heitum og mörkum sýslna. Þetta vakti upp þá spurningu hjá sýslumönnum hvort heiti og mörk sýslna hafi einhverja merkingu umfram það sem dómsmálaráðuneytið hafði svarað okkur, þ.e. umfram huglæga afstöðu fólks.“

Ólafur sagði að sýslumönnum væri annt um heiti sýslanna og almenningi væri mjög tamt að nota þau. „Við erum ekki sáttir við að sýslurnar hafi ekkert stjórnsýslulegt gildi, en við munum að sjálfsgöðu hlíta niðurstöðu ráðuneytisins.“

Sýsla er heiti á landsvæði.

Sigurður Tómas Magnússon, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneytinu, segir að fyrirspurn sýslumannanna verði svarað á næstunni. „Eftir gildistöku aðskilnaðarlaganna 1992 er í rauninni ekkert til lengur sem heitir sýsla, þrátt fyrir að á nokkrum stöðum í lögum sé enn vísað til þess heitis. Ég hef skilið málið þannig, að sýsla væri nú aðeins heiti á landsvæði, en ekki stjórnsýslulegt hugtak.“

Sigurður Tómas sagði umdæmamörk sýslumanna nokkuð skýr, en sú regla gildi að vísu enn á hálendinu að miðað væri við gömlu sýslumörkin. Hann sagði að fyrirspurnir hefðu borist frá útlöndum, þar sem óskað væri upplýsinga vegna landakorta. Þar vildu menn gjarnan halda í sýsluheitin, því „Umdæmi sýslumannsins á Selfossi“ væri til dæmis ekki mjög þjálft, þrátt fyrir að það væri stjórnsýslulega rétt. Þá eru dæmi um að sett hafi verið inn á kort „Selfossi“, „Borgarnesi“, „Stykkishólmi“ o.s.frv. og hafa erlendir kortagerðarmenn þá tekið aðsetur sýslumanna í stað hins forna sýsluheitis.

Viðkvæmt mál.

Sigurður Tómas sagði það ekki valda vanda að sýsluheitin hefðu verið felld niður, nema þá vegna landfræðiheita. „Það þyrfti sjálfsagt að taka þessi mál í gegn og láta gömlu sýsluheitin ná til umdæma sýslumannanna. Þegar umdæmi sýslumanna voru mörkuð, þá sköruðust þau stundum við sýsluheitin. Þannig voru íbúar ákveðins hrepps til dæmis tilbúnir til að vera innan umdæmis sýslumannsins á Akureyri, en þeir voru ekki tilbúnir til að vera Eyfirðingar, heldur vildu vera Þingeyingar áfram. Þetta er því viðkvæmt mál og samræming gerist ekki á einum degi.“