

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971 o.fl. (Verkefnaflutningur til sýslumanns).

Frá innviðaráðherra

1. gr.

Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga“ „stofnunin“, „stjórn innheimtustofnunar“ eða „stjórnin“ í öllum beygingarföllum í 2. mgr. 3. gr., 3. mgr. 3. gr., 3. gr. a., tvívegis í 2. mgr. 5. gr., 3. mgr. 5. gr., þrívegis í 4. mgr. 5. gr., 5. mgr. 5. gr., tvívegis í 6. mgr. 5. gr., þrívegis í 7. mgr. 5. gr. og 9. mgr. 5. gr., kemur í viðeigandi beygingarfalli: sýslumaður.

2. gr.

1., 2., 4. og 6. gr. laganna falla brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. 1. mgr., orðast svo:

Sýslumaður ber ábyrgð á innheimtu meðlaga og öðrum framfærsluframlögum sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt þeim sem hefur barn á framfæri sínu, sbr. 63. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

b. 1. málsl. 2. mgr., fellur brott.

c. Orðin „enn fremur“ og „með sama hætti“ í 2. málsl. 2. mgr. falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. 1. mgr., fellur brott.

b. Í stað orðsins „barnsföður“ í 2. mgr. og orðanna „barnsfaðir (meðlagsskyldur)“ í 3. mgr. kemur í viðeigandi beygingarfalli: meðlagsskylt foreldri.

c. 2. málsl. 3. mgr. orðast svo: Um dráttarvexti fer skv. III. kafla laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

d. 7. mgr. orðast svo: Vanræki meðlagsskylt foreldri að einhverju eða öllu leyti að verða við innheimtukröfu, getur sýslumaður kafið launagreiðenda um að halda eftir hluta af launum hans sem nemur greiðslu hinnar ógreiddu kröfu. Skulu slíkar kröfur ganga fyrir öðrum kröfum, þ. á m. kröfum sveitarsjóða og innheimtumanna ríkissjóðs. Launagreiðendur skulu halda slíku innheimtufé aðgreindu frá eigin fé eða fé fyrirtækisins. Vanræki launagreiðandi að verða við kröfu sýslumanns, ber hann ábyrgð gagnvart sýslumanni, allt að þeirri fjárhæð sem hann hefur greitt meðlagsskyldu foreldri, eftir að krafa sýslumanns barst honum. Sama gildir ef launagreiðandi tekur ekki tilskilda fjárhæð af launum meðlagsgreiðenda eða ef hann skilar ekki innheimtu meðlagsfé til sýslumanns innan hálf mánaðar. Kröfur sýslumanns á hendur launagreiðenda eru aðfararhæfar.

e. 3. málsl. 8. mgr. fellur brott.

f. Við 10. mgr. bætist: Kröfur á hendur meðlagsskyldu foreldri eru aðfararhæfar.

g. Á eftir 10. mgr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Unnt að fá ákvarðanir sýslumanns sem byggja á lögum þessum endurskoðaðar með stjórnarsýslukæru til ráðuneytisins á grundvelli VII. kafla [stjórnsýslulaga, nr. 37/1993](#). Ákvörðun sýslumanns er kæránleg innan þriggja mánaða frá því að aðila máls er tilkynnt um

ákvörðun. Að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum nr. 54/1971, með síðari breytingum, fer um meðferð máls samkvæmt stjórnsýslulögum.

5. gr.

Við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er í reglugerð heimilt að ákveða að þau verkefni sem sýslumanni eru falin í lögum þessum verði á hendi eins sýslumanns. Ákvörðun skal tekin að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna.

6. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um innheimtu meðlaga o.fl.**

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023 og ná til innheimtu allra meðlaga og annarra greiðslna á grundvelli barnalaga sem hið opinbera hefur milligöngu um að inna af hendi samkvæmt lögum um almannatryggingar eða á grundvelli þjóðaréttarlega samninga um innheimtu krafna.

Við gildistöku þessara laga skal Innheimtustofnun sveitarfélaga lögð niður og tekur sýslumaður við hlutverki og verkefnum stofnunarinnar.

Lög þessi eiga ekki við um stjórnvaldsákvæðanir sem stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga eða starfsmenn hennar hafa tekið áður en lög þessi tóku gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 5. gr. og ákvæði til bráðabirgða I og II þegar gildi.

8. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög nr. 100/2007, um almannatryggingar, með síðari breytingum:*

a. Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga í 1. mgr. 43. gr. og 1. mgr. 64. gr. laganna kemur: sýslumanns.

b. 2. mgr. 64. gr. laganna fellur brott.

2. *Lög nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga“ í 4. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 34. gr. kemur: sýslumaður.

3. *Lög nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., með síðari breytingum:* Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971“ í d-lið 63. gr. a laganna, kemur: um innheimtu meðlaga o.fl.

4. *Lög nr. 22/2006, um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna, með síðari breytingum:*

a. Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga“ í 4. mgr. 6. gr., kemur: sýslumaður.

b. 3. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Heimilt er að skuldajafna kröfum sýslumanns um meðlag foreldris á móti greiðslum skv. 1. og 2. mgr.

5. *Lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „innheimtustofnun sveitarfélaga“ í öllum beygingarföllum í 8. mgr. 68. gr. A og 14. mgr. 68. gr. B og ákvæðis til bráðabirgða XXV, ákvæðis til bráðabirgða XXXI, ákvæðis til bráðabirgða XXXVIII, 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða LXIII, 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða LXXI og 3. mgr. LXXIII í lögnum kemur í viðeigandi beygingarfalli: sýslumaður.

6. *Lög nr. 150/2019, um innheimtu opinberra skatta og gjalda:* Eftirfarandi breytingar verða á. 11. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga,“ í 3. mgr. kemur: sýslumaður.

b. Orðin „Innheimtustofnun sveitarfélaga“ í 1. og 2. málslíð 8.mgr. falla brott.

7. *Lög nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga með síðari breytingum:* d-liður 10 gr. laganna fellur brott.

8. Lög nr. 74/2020: um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða: Í stað orðanna „Innheimtustofnun sveitarfélaga“ í 12. gr. kemur: sýslumaður.

9. Lög nr. 101/2010 um greiðsluáðlögun einstaklinga, með síðari breytingum: Í stað orðanna „laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga nr. 54/1971 í i-lið 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: laga um innheimtu meðlaga o.fl.

10. Lög nr. 90/1989 um aðför, með síðari breytingum: Á eftir orðunum „skv.“ í 1. málsl. 2. mgr. 23. gr. kemur: 7. og

9. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I)
(Í vinnslu)

b. (II)

Frá samþykkt laga þessara og fram til 1. janúar 2023 er sýslumanni heimilt að undirbúa flutning verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til embættisins og starfsemi innheimtunnar, þ.m.t. starfsmannahald og skipulag.

Greinargerð.

1. Inngangur

Frumvarp þetta er samið í samvinnu innviðráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins. Tilgangur frumvarpsins er að mæla fyrir um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að færa verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá sveitarfélögum til ríkisins. Markmiðið með tilfærslunni er að skapa trausta umgjörð um innheimtu meðlaga og annarra framfærsluframlaga samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 76/2003 eða á grundvelli þjóðréttarlega samninga um innheimtu krafna, einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, stuðla að jákvæðri þróun starfseminnar og bæta þjónustu við meðlagsgreiðendur.

Innheimtustofnun sveitarfélaga starfar á grundvelli laga nr. 54/1971. Stofnunin er sameign allra sveitarfélaga og hlutverk hennar er að innheimta meðlög o.fl. sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt til framfæranda barna. Innheimtustofnun skilar Tryggingastofnun ríkisins innheimtufé mánaðarlega eftir því sem það innheimtist og gengur það upp í meðlagsgreiðslur stofnunarinnar. Það sem vantar upp á fulla endurgreiðslu til Tryggingastofnunar er greitt af Innheimtustofnun. Það er síðan hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að leggja Innheimtustofnun til það fjármagn sem upp á vantar til að innheimt fé stofnunarinnar standi undir fullri endurgreiðslu til Tryggingastofnunar, sbr. 4. gr. laga nr. 54/1971. Auk þess leggur Jöfnunarsjóður til greiðslu vegna rekstrarkostnaðar stofnunarinnar.

Málefni Innheimtustofnunar hafa verið til umfjöllunar í samskiptum ríkis og sveitarfélaga á umliðnum árum. Í skýrslum frá árunum 2002, 2007 og 2010 hafa starfs- og verkefnahópar, sem var m.a. falið að taka reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til endurskoðunar, komist að þeirri niðurstöðu að eðlilegra væri að verkefni Innheimtustofnunar yrðu færð til ríkisins og með því sameinuð öðrum innheimtakerfum ríkissjóðs.

Í október 2013 skilaði starfshópur á vegum velferðarráðherra af sér skýrslu með þeim niðurstöðum að tímabært væri að undirbúa næstu skref í átt til sameiningar Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Tryggingastofnunar ríkisins. Af því tilefni vann ráðgjafarfyrtækið KPMG skýrslu að beiðni innanríkisráðuneytisins um faglegan og fjárhagslegan ávinning af því að færa verkefni sem nú eru hjá Innheimtustofnun sveitarfélaga til stofnunar eða stofnana á vegum ríkisins. Samkvæmt skýrslunni, sem kom út í ágúst 2015, var talið heppilegast að færa verkefnin til Tryggingastofnunar ríkisins eða til sýslumannsembættis, eins eða fleiri. Bent var á að samhliða slíkri breytingu væri hægt að efla þá starfsemi sem Innheimtustofnun sveitarfélaganna hefur byggt upp á Ísafirði, en samdóma álit þeirra sem KPMG ræddi við var að vel hefði tekist til með uppbyggingu þeirrar starfsstöðvar.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að framangreindum tillögum var ekki hrint í framkvæmd en sú helsta er að skiptar skoðanir hafa verið m.a. milli stjórnmálamanna, bæði alþingis- og sveitarstjórnarmanna, um hvar verkefnum Innheimtustofnunar væri best fyrir komið innan stjórnkerfisins.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og félags- og barnamálaráðherra hófu formlegar viðræður vorið 2020 við Samband íslenskra sveitarfélaga um að Innheimtustofnun sveitarfélaga yrði lögð niður í núverandi mynd og verkefni hennar færð til Tryggingastofnunar ríkisins. Í þeim viðræðum kom fram skýr vilji allra aðila til að vinna að framgangi málsins og var viljayfirlýsing þess efnis undirrituð af framangreindum aðilum 19. janúar 2021. Viðauki var gerður við viljayfirlýsinguna þann 26. mars 2021 þar sem fram kom að undirbúningur og ákvarðanataka yrði unnin á lengri tíma. Þá gerði viljayfirlýsingin jafnframt ráð fyrir því að skoða þyrfti betur núverandi skipulag og rekstur Innheimtustofnunar sveitarfélaga, fyrirkomulag innheimtu og kostnað þar að lútandi. Auk þess voru aðilar sammála um að skoða þyrfti hvort markmiðum um fjárhagslegan ávinning og aukinn árangur við innheimtu yrði best náð hjá Tryggingarstofnun ríkisins, eða hvort aðrar stofnanir á vegum ríkisins væru betur til þess fallnar að taka við verkefninu. Síðar var skipuð ný verkefnastjórn, undir forystu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins (nú innviðaráðuneytið), skipuð þann 11. júní 2021 til að annast greiningu þessara þátta, auka annarra sem skipta máli við undirbúning ákvörðunar um fyrirkomulag og tímasetningar við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði.

Í september 2021 gerðu Ríkisendurskoðun og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið (innviðaráðuneytið) með sér samning um að stofnunin gerði stjórnsýsluúttekt á Innheimtustofnun sveitarfélaga. Úttektin beindist annars vegar að greiningu á núverandi skipulagi, rekstri og kostnaði við verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga, og hins vegar að greiningu á því með hvaða hætti verkefnunum hennar yrði best fyrir komið í starfsemi sem fellur innan A-hluta ríkissjóðs. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem kynnt var fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hinn 21 október sl., er gerð nánari grein fyrir starfsemi Innheimtustofnunar. Fram kemur að lög um stofnunina séu ekki í takt við tímann og taki ekki með fullnægjandi hætti á yfirumsjón og eftirliti með starfseminni. Ábyrgð á innheimtu meðlaga hefur verið samkvæmt lögum á báðum stjórnsýslustigum, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, en í reynd hafa sveitarfélög ekkert komið að málefnum stofnunarinnar mörg undanfarin ár nema með stjórnarsetu. Ábyrgð á framkvæmd innheimtunnar hefur verið á hendi Innheimtustofnunar og ríkissjóður borið kostnaðinn í gegnum Jöfnunarsjóð. Í úttektinni kemur jafnframt fram að mikilvægt sé að þessu misræmi verði eytt og að ábyrgð á framkvæmd innheimtunnar komist á hendur eins aðila með formlegum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk gagnvart Innheimtustofnununinni aldrei verið skilgreint með nægilega skýrum hætti og hefur það valdið því að stofnunin hefur starfað án tilhlýðilegs eftirlits utanaðkomandi aðila frá upphafi.

Leggur Ríkisendurskoðun m.a. til að innheimtumönnum ríkissjóðs verði falin ábyrgð á innheimtu meðlaga og að yfirfærslan verði hafin án tafar. Einnig kemur fram að mikilvægt sé að taka ákvörðun um hvaða ríkisaðili taki við verkefnunum sem fyrst og að viðtökuaðili verkefnanna, í samráði við ráðuneyti, marki stefnu um framkvæmd innheimtu meðlaga með skilgreindum mælikvörðum um árangur, skjalfesti verklagsreglur, komi á gæðaeftirliti og að stjórnvöld endurskoði lagaumhverfi meðlagsinnheimtu. Jafnframt er lagt til að á 8-12 mánaða undirbúnings- og yfirtökutímabili þurfi að tryggja áframhaldandi starfsemi á verkefnum Innheimtustofnunar, uns yfirfærslunni er að fullu lokið. Í því sambandi þurfi að taka ákvarðanir er varða fyrirkomulag stjórnunar og starfsmannamál, ásamt því að tryggja rekstur innheimtukerfis o.fl.

Starfstími verkefnastjórnar rann út í desember 2021, en í mars 2022 var ný verkefnastjórn skipuð undir forystu innviðaráðuneytisins, með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, Innheimtustofnunar sveitarfélaga og tveimur fulltrúum innviðaráðuneytisins. Í greinargerð síðari verkefnastjórnar sem skilaði tillögum sínum til ráðherra 19. október sl. kemur fram að horfa beri til ýmissa sjónarmiða við tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar; til að mynda réttindi þeirra starfsmanna sem nú vinna hjá stofnuninni, byggðasjónarmiða og mannréttinda ásamt því hvernig staðið verði að staðsetningu starfa eftir flutninginn. Þá þurfi að huga að nánari samráði við stjórnendur, stjórn og starfsmenn stofnunarinnar við undirbúning yfirfærslunnar. Í greinargerðinni kemur fram að fyrri verkefnisstjórn hafi fundað með ýmsum hagaðilum og unnið frumathugun á því hvar innan innheimtukerfa ríkisins verkefnum stofnunarinnar verði best fyrir komið.

Seinni verkefnastjórn leggur til í greinargerð sinni að innviðaráðuneytið hefji samtal við dómsmálaráðuneytið um flutning verkefnisins og að horft verði til sýslumannsins á Norðurlandi vestra sem ábyrgðaraðila verkefnisins vegna samlegðar við innheimtumiðstöðina á Blönduósi, sem er á ábyrgð embættisins. Benti verkefnastjórnin á að sýslumenn væru hluti af innheimtumönnum ríkissjóðs skv. 1. gr. reglugerðar nr. 241/2020, sbr. 3. gr. laga um innheimtu opinberra gjalda, nr. 150/2019. Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra, sem starfrækir innheimtumiðstöðina á Blönduósi, sinnir verkefnum innheimtumanns ríkissjóðs innan umdæmis síns auk sérinnheimtu tiltekinna krafna á landsvísu, þ.m.t. sektum og

sakarkostnaði og ofgreiddum bótum Tryggingarstofnunar og Vinnumálastofnunar. Nú þegar er Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra því í samskiptum við Tryggingarstofnun ríkisins vegna innheimtu fyrir stofnuna og til staðar eru verkferlar vegna samskipta stofnana því tengdu. Með tilfærslu verkefnisins til sýslumanns skapast einnig tækifæri til að styrkja verulega erlenda innheimtu, meðal annars á meðlagskröfum, kröfum Tryggingastofnunar ríkisins og kröfum vegna sekta og sakarkostnaðar, vegna þeirra samlegðaráhrifa sem skapast með tilfærslunni. Auk þess kann tilfærslan að auðvelda innleiðingu Haag samnings um viðurkenningu og fullnustu meðlagsákvæðana sem gerður er á vegum Haag stofnunarinnar um alþjóðlegan einkamálarétt, en dómsmálaráðuneytið er tilnefndur tengiliður Íslands við stofnunina. Samningurinn gerir ráð fyrir að sérstakt miðstjórnarvald verði sett á laggirnar sem felur m.a. í sér að sinna þeim verkefnum sem samningurinn mælir fyrir um. Miðstjórnarhlutverkið, eins og því er lýst í samningnum, fellur vel að verkefnum sýslumanna sem mun einfalda innleiðingu samningsins. Ef Ísland innleiðir samninginn mun það öðlast aðgang að regluverki aðildarríkja samningsins og væri því auðveldara að fullnusta meðlagsákvæðanir erlendis. Árið 2020 var áætlað að Íslands ætti a.m.k. 3.6 milljarði kr. í óinnheimtum meðlagskröfum í þeim löndum sem Haag samningurinn tekur til.

Að lokum benti verkefnisstjórnin á að með því að færa innheimtu meðlaga til dómsmálaráðuneytisins, gæti komið til skoðunar frekari einföldun verklags með því að færa meðlagsákvæðanir, útgreiðslu og innheimtu meðlaga undir yfirstjórn sama ráðuneytis, í stað þriggja sem fara með málefnið í dag. Þörf væri hins vegar á frekari greiningu vegna slíkrar tilfærslu.

Innviðaráðuneytið og dómsmálaráðuneytið voru sammála um að í ljósi langrar reynslu sýslumannsembættanna af innheimtu ýmissa opinberra gjalda og góðs árangurs innheimtumiðstöðvarinnar á Blönduósi, sé verkefnið best staðsett hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra í samræmi við tillögu Ríkisendurskoðunar, þótt aðsetur starfsmanna verði áfram á höfuðborgarsvæðinu og á Ísafirði. Horfa megi einnig til þess að sýslumenn búa víðsvegar yfir vannýttu húsnaði og geta því hýst starfseminna og sinnt henni með fullnægjandi hætti án umtalsverðra skipulagsbreytinga eða kostnaðar fyrir ríkið. Að auki hefur Innheimtustofnun sveitarfélaganna þegar gengið frá leigusamningi við Sýslumanninn á Vestfjörðum um afnot af starfsstöð embættisins á Ísafirði og því sé ekki þörf á sérstökum aðgerðum tengdum húsnaðisflutningi þar. Í ljósi áherslu ríkisstjórnarinnar og aðgerðar B.7. um óstaðbundin störf í stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2022-2036, auk reynslu Innheimtustofnunar sveitarfélaganna að sinna innheimtustarfseminni í aðskildum rekstrareiningum, þykir framangreint fyrirkomulag ekki leiða af sér óvæntar hindranir eða vera til þess fallið að draga úr innheimtuárangri.

2. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.

Verkefnaáætlun liggur fyrir vegna tilfærslu verkefnisins til sýslumanns, þar sem m.a. er gert ráð fyrir heildarendurskoðun á lagaumhverfi innheimtu meðlaga, auk þess sem horft er til annarra atriða sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Áætlunin gerir ráð fyrir að ábyrgð og eftirlit með innheimtu meðlaga o.fl. færist sem fyrst yfir til móttökuaðila verkefnisins og að við taki síðan 8-12 mánaða undirbúnings- og yfirtökutímabil, sbr. tillögu Ríkisendurskoðunar. Er frumvarp þetta nauðsynlegur þáttur þess að færa ábyrgð á innheimtu meðlaga til sýslumanns en áréttað skal að frumvarpið er einungis einn liður í framkvæmd á tillögum Ríkisendurskoðunar. Tilgangur frumvarpsins er því eingöngu að leggja til lágmarksbreytingar á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga og öðrum lögum sem gera tilfærsluna mögulega. Hjá því verður þó ekki komist að uppfæra eða fella á brott lagaákvæði þar sem orðalag er úrelt eða ekki í samræmi við núgildandi framkvæmd. Að öðru leyti er ekki lagt upp með í frumvarpi þessu að gera efnislegar breytingar á þeim lagaákvæðum sem varða innheimtu meðlaga. Verkefnaáætlun miðar við að heildarendurskoðun laganna standi yfir á framangreindum undirbúnings- og yfirtökutímabili og að stefnt sé að því að henni verði lokið fyrir 1. janúar 2024.

Ljóst er að margvíslegur ávinningur er fólgin í þeirri breytingu sem frumvarpið mælir fyrir um. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er bent á að þá augljósu hagræðingu sem í því felst að færa verkefni stofnunarinnar til innheimtumanna ríkissjóðs, þ.e. að innheimta meðlaga verði ekki í því tómarúmi sem verið hefur varðandi starfsumgjörð, ábyrgð og eftirlit. Endurskipulagning á innheimtustarfseminni og núverandi starfsumgjörð er ein og sér líkleg til að bæta innheimtu, stuðla að jákvæðri þróun starfseminnar og auka þjónustu við meðlagsgreiðendur. Jafnframt er um sértæka hagræðingarmöguleika að ræða, t.d. varðandi launa- og upplýsingatæknikostnað og húsnaði. Þá eru ýmis önnur rök fyrir þeim breytingum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hér má nefna að tilfærsla á verkefninu til ríkisins felur í sér einföldun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði. Þegar lög um Innheimtustofnun tóku gildi árið 1971 og stofnunin hóf starfsemi

sína, töldust meðlög sem greidd voru af Tryggingastofnun til einstæðra mæðra vera framfærslustyrkur til barnsföður, samkvæmt ákvæðum þágildandi framfærslulaga, nr. 80/1947. Tryggingastofnun gat kafið hinn meðlagsskylda föður um endurgreiðslu meðlagsins en yrðu vanskil af hans hálfu átti stofnunin að innheimta kröfuna hjá því sveitarfélagi þar sem hann var búsettur. Þær breytingar hafa nú orðið að ekki er lengur kveðið á um það í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, að meðlög sem greidd eru af Tryggingastofnun til foreldris teljist framfærsla sem sveitarfélag ber ábyrgð á. Ríkissjóður leggur út fyrir meðlagsgreiðslum sem Tryggingastofnun er skylt að greiða framfæranda barns og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við fjármögnun á ógreiddum meðlagsgreiðslum byggir því ekki á jafn skýrum grunni og áður þegar meðlagsgreiðslur töldust vera framfærsla til meðlagsskyldra aðila.

Þá hefur verið bent á að núgildandi fyrirkomulag feli í sér að ríkið tryggi meðlagsgreiðslur til meðlagsþega, án þess að bera ábyrgð á framkvæmd innheimtunnar. Ríkið hefur því samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi hvorki tækifæri til að hámarka möguleika til innheimtu né að lágmarka þau útgjöld sem í ábyrgðinni felist. Þykir því eðlilegt að ábyrgð á innheimtu meðlagsgreiðslna verði alfarið í höndum ríkisins.

Jafnframt mun tilfærslan hafa í för með sér skýrari stjórnsýslulega ábyrgð á innheimtunni. Í ljósi stöðu Innheimtustofnunar innan stjórnsýslukerfisins, eru stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru af stofnunni ekki kærانlegar til æðra stjórnvalds. Með tilfærslu verkefna stofnunarinnar til sýslumanns mun dómsmálaráðherra hafa skýrt eftirlitshlutverk með málaflokknum og þær stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laganna verða kærانlegar til ráðuneytisins á grundvelli stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Mun tilfærslan þannig hafa í för með sér aukið réttaröryggi fyrir skuldara meðlaga.

Verði frumvarpið að lögum, felur það enn fremur í sér tækifæri til einföldunar á framkvæmd við innheimtu og fullnustu meðlaga. Með tilfærslunni mun sami aðili að jafnaði annast ákvörðun meðlaga, sbr. barnalög, nr. 76/2003 og innheimtu þeirra. Í þessum breytingum felast möguleikar til að stytta boðleiðir vegna innheimtu og fullnustu meðlaga ásamt því að hægt verður að nýta þekkingu starfsmanna Innheimtustofnunar og sýslumanns til að bæta verkferla við innheimtu.

Þá eru ótaldir aðrir kostir, svo sem tækifæri til að efla starfsstöð sýslumanns á Ísafirði. Verkefnaáætlun sem liggur fyrir vegna tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til sýslumanns miðar að því að efla starfsemina á Ísafirði með því að auglýsa laus störf á þeirri starfsstöð.

Mikil áhersla er lögð á að flutningur verkefnisins takist vel til og er frumvarpinu ætlað að tryggja að sem minnst röskun verði á innheimtu meðlaga við flutninginn. Farin er því sú leið að mæla fyrir um lágmarksbreytingar á löggjöf um innheimtu meðlag og starfsemi Innheimtustofnunar, þannig að markmið frumvarpsins nái fram að ganga. Öllum starfsmönnum Innheimtustofnunar verður tryggt starf hjá sýslumanni og innheimtukerfi stofnunarinnar verður fyrst um sinn óbreytt. Vegna samlegðar við verkefni Innheimtumiðstöðvar Sýslumannsins á Norðurlandi vestra er hins vegar reiknað með endurskoðun á ferlum og innheimtukerfi, enda eru sýslumenn með öflugt starfs- og upplýsingakerfi (nefnt Sýslan) sem getur nýst til að bæta skilvirkni innheimtunnar og ná fram hagræðingu í rekstrarkostnaði.

Með því að færa verkefnið og ábyrgð á innheimtu yfir til sýslumanns gefst tækifæri til að hefja undirbúning að mótun heildstæðrar löggjafar um innheimtu meðlaga og annarra framfærsluframlaga til framtíðar, þar sem m.a. verður hugað að þeim samlegðaráhrifum sem felast í innheimtu og fullnustu meðlaga. Það liggur fyrir að huga þurfi að heildstæðum, nauðsynlegum og tímabærum breytingum á lögum um greiðslu og innheimtu meðlaga, m.a. með hliðsjón af ábendingum umboðsmanns Alþingis og dómstóla. Auk þess hefur verið til skoðunar hvort hefja skuli undirbúning að innleiðingu Haag samningsins um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana um meðlagsskyldur. Gert er ráð fyrir að slík innleiðing hafi í för með sér stórbætta innheimtu meðlaga á erlendri grund. Eins og fyrr greinir miðar verkefnaáætlun við að heildarendurskoðun laganna m.t.t. framangreindra þátta muni standi yfir á undirbúnings- og yfirtökutímabili, þ.e. á árinu 2023.

3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og áður hefur komið fram snýr meginefni frumvarpsins að því að gera lágmarksbreytingar á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga og öðrum lögum sem hafa þann tilgang flytja verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga til sýslumanns og fella stofnuna niður. Í lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga eru felld brott ákvæði sem mæla fyrir um starfsemi stofnunarinnar, stjórn hennar og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við fjármögnun meðlaga. Í stað þeirra er mælt fyrir um að sýslumaður annist innheimtu meðlaga og annarra framfærsluframlaga og heiti laganna breytt í lög um innheimtu meðlaga o.fl. Jafnframt er heiti Innheimtustofnunar sveitarfélaga eða tilvísun í stofnunina og stjórn hennar breytt í sýslumann í öðrum lögum. Í frumvarpi er ekki tiltekið hvaða sýslumann sé um að ræða heldur er gert ráð

fyrir að ráðherra feli tilteknum sýslumanni hlutverkið með reglugerð. Er það sambærileg leið og farin er í öðrum lögum þar sem sýslumanni eru falin ákveðin verkefni.

Hlutverk stjórnar Innheimtustofnunar sveitarfélaga er m.a. að gera samninga við skuldara um ýmis konar ívilnandi úrræði tengd höfuðstól og dráttarvöxtum, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna. Gert er ráð fyrir að þetta hlutverk færist til sýslumanns og starfsmanna hans og að ákvarðanir um slík úrræði verði teknar á grundvelli laga og vandaðra stjórnsýsluhátta.

Í gildistökuákvæði frumvarpsins er lagt til að ábyrgð á innheimtu meðlaga færist yfir til sýslumanns þann 1. janúar 2023. Við gildistöku laganna mun Innheimtustofnun sveitarfélaga leggjast niður og sýslumaður taka við verkefnum og hlutverki hennar.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til minniháttar breytingar á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga sem hafa þann tilgang að uppfæra tilvísanir laganna auk þess sem orðalag nokkurra ákvæða er uppfært í samræmi við núgildandi framkvæmd og hugtakanotkun eða orðskýringu á öðrum réttarsviðum.

Að síðustu er mælt fyrir um bráðabirgðarákvæði sem hefur þann tilgang að fjalla um tiltekin framkvæmdaratriði vegna verkefnaflutningsins, svo sem stöðu starfsfólks stofnunarinnar og heimildir sýslumanns til að undirbúa verkefnaflutninginn. Gert er ráð fyrir að allt starfsfólk sem er í starfi þegar lögin öðlast gildi og koma til framkvæmda, hinn 1. janúar 2023, verði starfsfólk hjá embætti sýslumanns. Þar sem gert er ráð fyrir að störf starfsfólks sem er í starfi við gildistöku laganna verði ekki bundin af 7. gr. laga nr. 70/1996, og því þurfi ekki að auglýsa þau laus til umsóknar. Hvað forstjóra Innheimtustofnunar sveitarfélaga og stjórn stofnunarinnar varðar, er gert ráð fyrir að þær stöður þeirra verði lagðar niður.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur hvorki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá lýðveldisins 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, og er frumvarpið talið samræmast ákvæðum þeirra.

5. Samráð.

Áform um frumvarpið voru kynnt í innra samráði Stjórnarráðsins í júní 2022 og í samráðsgátt stjórnvalda frá 8. ágúst til 22. ágúst 2022 (mál nr. 142/2022). Innviðaráðuneytinu barst ein umsögn frá Ísafjarðarbæ. Þar kemur fram að bæjarráð sveitarfélagsins hafi bókað eftirfarandi umsögn um málið: „Bæjarráð gerir ekki athugasemd við áform um lagabreytingu, en áréttar bókun bæjarstjórnar frá 6. janúar 2022, um að staðinn verði vörður um störf tengd innheimtu meðlaga í Ísafjarðarbæ, auk þess sem mikil sóknarfæri geta skapast til fjölgunar starfa og fleiri verkefna með því að samþætta starfsemina við aðra starfsemi opinberra stofnanna á vegum ríkisins.“ Drög af frumvarpinu voru unnin í samstarfi innviðaráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins eins og áður hefur komið fram

Drög af frumvarpinu voru síðan kynnt í samráðsgátt stjórnvalda frá x-x. (Í vinnslu)

6. Mat á áhrifum.

Með þeirri leið sem boðuð er í frumvarpi þessu um flutning verkefna Innheimtustofnunar til sýslumanns, er ætlunin að tryggja að ekki verði rof á innheimtu meðlaga. Allir starfsmenn Innheimtustofnunar munu flytjast yfir til sýslumanns og miðað er við að innheimtu- og tölvukerfi Innheimtustofnunar nýtist áfram við innheimtu meðlaga eftir tilfærsluna. Á því ekki að koma til þess að árangur af innheimtu meðlaga versni vegna flutningsins. (Í vinnslu).

Megináhrif frumvarpsins verða m.a. þau að stigið verður fyrsta skrefið í skýrari verkskiptingu ríkis og sveitarfélaga auk þeirra stjórnsýsluumbóta sem frumvarpið mælir fyrir um og stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar kallar á. Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlun er gert ráð fyrir að útgjöld lækki með tímanum vegna áhrifa breytinga í yfirstjórn og stoðþjónustu. Miðað er við að sú fjárhagslega hagræðing sem hlýst af verkefnaflutningnum verði varið í frekari uppbyggingu og framþróun innheimtu meðlaga og annarra framfærsluframlaga, með það að markmiði að styrkja innheimtuna og bregðast við þeim ágöllum sem hafa verið á framkvæmdinni samkvæmt úttektarskýrslu Ríkisendurskoðunar.

Ekki er talið að frumvarpið hafi mismunandi áhrif á stöðu kynjanna þar sem megináhrif frumvarpsins er fyrst og fremst breyting á yfirstjórn innheimtunnar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga sem fela í sér að sýslumaður annist þau verkefni sem Innheimtustofnun sveitarfélaga og stjórn hennar hafði áður. Flutningur verkefnisins kallar á breytingar á ýmsum ákvæðum laga sem miða að því að skipta út Innheimtustofnun sveitarfélaga og stjórninni fyrir sýslumann.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að felld verði á brott ákvæði í lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga sem fjalla um stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna fjármögnunar á útgreiðslum meðlaga og rekstrarkostnað við innheimtu þeirra. Miðað er við að ríkið taki við fjármögnun á útgreiðslu Tryggingastofnunar ríkisins og tryggi sýslumanni nauðsynlegar fjárheimildir til að standa undir rekstri innheimtunnar.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. 3. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga er fjallað um hlutverk Innheimtustofnunar. Lögð er til sú breyting að ákvæðið mæli nú fyrir um að sýslumaður annist innheimtu meðlaga. Jafnframt er gert ráð fyrir því að sýslumaður geti, að beiðni ráðuneyta, tekið að sér innheimtu meðlagsskulda erlendra ríkisborgara sem eru búsettir á Íslandi og meðlög sem greidd eru erlendis vegna íslenskra ríkisborgara.

Enn fremur er lagt til að sú regla sem kemur fram í 3. mgr. ákvæðisins falli brott, en í ákvæðinu er kveðið á um heimild Innheimtustofnunar sveitarfélaga til að taka að sér innheimtu á auknu meðlagi eða öðrum kröfum sem framfærslumaður barns kann að eiga, enda hafi ákvæðinu ekki verið beitt síðan lögin tóku gildi. Í álit umboðsmanns Alþingis nr. 4956/2007 kom lagaákvæðið til skoðunar, en kvartað var undan synjun Innheimtustofnunar á beiðni einstaklings um innheimtu aukins meðlags, þ.e. viðurkenndrar meðlagskröfu sem er umfram einfalt meðlag eins og það er ákveðið af Tryggingastofnun ríkisins. Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur að lögum til að gera athugasemdir við þá afstöðu Innheimtustofnunar sveitarfélaga að nýta sér ekki þá heimild sem mælt er fyrir um í lagaákvæðinu. Engu að síður taldi umboðsmaður það óheppilegt með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi og fyrirsjáanleika lagaákvæða fyrir borgara að heimildir væru í lögum svo áratugum skipti án þess að þær reyndust virk réttarúrræði þegar á hólminn væri komið. Er því lagt til að umrætt lagaákvæði verði felld brott.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 5. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga falli brott vegna flutnings verkefnisins til sýslumanns. Aðrar breytingar á ákvæðinu hafa fyrst og fremst þann tilgang að uppfæra lagatilvísanir og orðalag núgildandi laga. Til að mynda er í gildandi lögum eingöngu vísað til barnsföður þegar átt er við meðlagsgreiðanda og þannig ekki reiknað með aðrir en feður geti verið meðlagsskyldir. Þá er hugtakið lögtak jafnframt notað í lögunum þegar verið er að lýsa aðfararhæfi meðlagsskrafna, en hugtakið er á miklu undanhaldi í íslenski lagaframkvæmd. eru lagðar til breytingar á ákvæðinu þar sem þessum atriðum er breytt ásamt því að áréttað er að kröfur á hendur meðlagsskyldu foreldri og launagreiðanda eru aðfararhæfar.

Í d-lið ákvæðisins er m.a. lagt til að felld verði brott sú heimild að láta lögreglu færa meðlagsgreiðendur á skrifstofu innheimtuaðila, enda óvíst hvaða tilgangi hún eigi að skila samkvæmt fyrirbyggjandi verklagi við innheimtuna. Komi mál meðlagsgreiðanda síðar til kasta sýslumanns við aðfarargerð, eru úrræði samkvæmt lögum um aðför, nr. 90/1989, til að leita atbeina lögreglunnar við framkvæmd gerðar þegar slíkt reynist nauðsynlegt. Ekki verður séð að viðbótarheimild við innheimtu kröfunnar á frum- og millistigi hafi sérstaka þýðingu umfram heimild laga um aðför og því er lagt til að ákvæðið verði felld brott.

Í g-lið ákvæðisins er mælt fyrir þeirri breytingu að stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga um innheimtu meðlaga o.fl. séu kæranlegar til dómsmálaráðuneytisins. Með stjórnvaldsákvörðun er átt við ákvæðanir sem skilgreindar eru í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hér koma fyrst og fremst til skoðunar ákvæðanir um ívilnanir við innheimtu meðlaga en þó gætu einnig komið til greina aðrar ákvæðanir sem teknar eru við innheimtu meðlagsskrafna. Gert er ráð fyrir að samhliða gildistöku ákvæðisins verði

uppfærð reglugerð sem sett er á grundvelli 5. og 7. gr. laganna þar sem skilyrði ívilnana verða gerðar skýrari og dregið verði úr matskenndum sjónarmiðum við töku ákvarðana um lækkun eða niðurfellingu meðlagskrafna. Í ákvæðinu er einnig áréttað að um meðferð mála fersamkvæmt stjórnsýslulögum. Í því felst m.a. að ákvæði stjórnsýslulaga um afturköllun og endurupptöku mála gilda um stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga um innheimtu meðlaga.

Um 5. gr.

Lagt er til að ráðherra verði heimilt að ákveða í reglugerð hvaða sýslumanni verða falin verkefnir á grundvelli laga um innheimtu meðlaga o.fl. Er það gert til samræmis við ákvæði annarra laga sem varða sérverkefni sýslumanna á landsvísi. Að auki er horft til þess að dómismálaráðherra hefur þegar kynnt áform um sameiningu núverandi níu sýslumannsembætta í eitt og ef þau áform ganga eftir, muni eftir atvikum koma til frekari endurskoðunar á skipulagi og skipuriti sýslumanns. Því sé talið heppilegra að mæla fyrir um ábyrgð verkefnisins með reglugerð heldur en lagaákvæði sem síðar þyrfti að koma til endurskoðunar vegna sameiningar. Verkefnaáætlun sem liggur fyrir miðar að því að Sýslumanninum á Norðurland vestra verði falin framkvæmd innheimtunnar. Jafnframt er miðað við að starfsemin haldist í grunninn óbreytt og að starfstöðvar verði áfram á höfuðborgarsvæðinu og á Ísafirði.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Í gildistökuákvæði framvarpsins kemur fram að lögini taki gildi 1. janúar 2023 og að réttindi og skyldur Innheimtustofnunar sveitarfélaga færist við það yfir til sýslumanns. Áréttað skal að við yfirfærsluna munu allir greiðslusamningar sem Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur gert við meðlagsgreiðendur haldast óbreyttir. Hins vegar er gert ráð fyrir að lögini taki ekki til stjórnvaldsákvæðana sem stjórn stofnunarinnar og starfsmenn hennar hafa tekið fyrir gildistöku laganna. Í því felst fyrst og fremst að aðilum máls er ekki unnt að fá stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru fyrir gildistöku laganna endurskoðaðar með stjórnsýslukæru til dómismálaráðuneytisins, eins og gert er ráð fyrir eftir gildistöku laganna, sbr. g-liður 4. gr. frumvarpsins.

Að öðru leyti er vísað í skýringar við 10. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er lagðar til breytingar á ýmsum lögum sem miða við þá grundvallarbreytingu að verkefnið verði flutt frá Innheimtustofnun sveitarfélaga til sýslumanns. Þá er jafnframt um að ræða minniháttar breytingar á lögum vegna tilvísana til laga um innheimtustofnun sveitarfélaga. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 9. gr.

Lagt er til tvö ný ákvæði til bráðabirgða bætist við lög um innheimtu meðlaga o.fl. (Í vinnslu)

Með 2. mgr. er lagt til að embætti forstjóra Innheimtustofnunar sveitarfélaga ásamt stjórn stofnunarinnar verði lögð niður frá og með 1. janúar 2023.

Í b-lið ákvæðisins er sýslumanni veitt heimild til að undirbúa flutning verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til embættisins og starfsemi innheimtunnar, þ.m.t. starfsmannahald og skipulag, frá samþykkt laganna þar til 1. janúar 2023.