

Umsögn Stéttarfélags lögfræðinga

um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar sýslumannsembætta – mál nr. S-159/2026

Stéttarfélag lögfræðinga (SL) hefur kynnt sér drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar sýslumannsembætta, ásamt áformaskjali og frummati á áhrifum lagasetningarinnar.

SL gerir ekki athugasemdir við meginmarkmið draganna um að samræma gildandi löggjöf og breyttu skipulagi sýslumannsembættisins samkvæmt lögum nr. 9/2026 um sýslumann. Félagið telur þó ástæðu til að gera athugasemdir við þann hluta draganna sem felur í sér breytingar á lögbundnum hæfiskröfum og brottfall ákvæða sem áskilja að sýslumaður eða löglærðir fulltrúar hans fari með tiltekin embættisverk.

Að mati SL er þar ekki eingöngu um tæknilegar og formlegar breytingar að ræða, heldur efnislegar breytingar sem geta haft verulega þýðingu fyrir faglega meðferð mála og réttaröryggi borgaranna.

1. Ekki eingöngu tæknilegar og formlegar breytingar

Í frummati á áhrifum lagasetningar kemur meðal annars fram:

„[...]Frumvarpið felur eingöngu í sér afleiðingarbreytingar á gildandi lögum vegna sameiningar sýslumannsembætta.“

Þá segir jafnframt að breytingarnar séu:

„[...]Jfyrst og fremst tæknilegs eðlis[...]“.

Í áformaskjali um lagasetningu kemur hins vegar fram, í upptalningu á helstu fyrirhuguðu breytingum, að meðal þeirra sé „endurskoðun hæfis- og málsmeðferðarreglna“.

Þegar drögin sjálf eru skoðuð kemur í ljós að umrædd endurskoðun felur meðal annars í sér að vikið verði frá sérstökum hæfisreglum og að ákvæði þar sem framkvæmd tiltekinna lögbundinna verkefna hefur verið bundin við sýslumann og löglærða fulltrúa hans verði breytt.

SL telur mikilvægt að gera skýran greinarmun á annars vegar tæknilegum breytingum sem óhjákvæmilega leiða af sameiningu nýu sýslumannsembætta í eitt embætti og hins vegar breytingum á lögbundnum hæfis- og menntunarkröfum þeirra sem fara með tiltekin embættisverk. Síðarnefndu breytingarnar eru efnislegar breytingar enda kallar sameining sýslumannsembættana ekki sem slík á að lögbundnar kröfur um lögfræðimenntun eða aðkomu löglærðra fulltrúa að tilteknum verkefnum séu felldar brott.

2. Brottfall lögbundinnar aðkomu löglærðra fulltrúa

Í kafla 3.3 í almennum athugasemdum draganna er fjallað sérstaklega um hæfi sýslumanns til að fara með framkvæmd tiltekinna embættisverka.

Þar kemur meðal annars fram að lagt sé til að vikið verði frá kröfum um að sýslumaður og eftir atvikum löglærður fulltrúi þurfi að uppfylla hæfisskilyrði dómara til að fara með einkamál í héraði.

Jafnframt segir:

„Þá eru lagðar til breytingar á lagaákvæðum sem vísa til þess að sýslumaður og löglærðir fulltrúar hans megi einir annast framkvæmd lögbundinna verkefna, á þann veg að vísað verði eingöngu til þess að sýslumaður fari með framkvæmdina.[...]“

Í greinargerðinni er síðan skýrt hvaða áhrif þetta hefur:

„[...]Eðli máls samkvæmt mun breytingin hafa í för með sér að allt starfsfólk sýslumanns ásamt honum sjálfum geti séð um framkvæmdina.[...]“

Enn fremur segir:

„[...]Rétt þykir að eftirláta sýslumanni að meta þær kröfur sem gerðar eru til starfsins hverju sinni, svo sem hvort lögfræðimenntun eða önnur menntun sé nauðsynleg til að tryggja rétta og vandaða meðferð við úrlausn máls.[...]“

Að mati SL er hér um að ræða verulega efnislega breytingu. Ákvörðun um það hvort tiltekin lögbundin verkefni skuli vera í höndum löglærðra starfsmanna færast frá því að vera lögbundin krafa yfir í að vera ákvörðun sem tekin er við innra skipulag embættisins.

SL tekur undir mikilvægi þess að stjórnandi hins nýja embættis hafi svigrúm til að skipuleggja starfsemi þess og nýta mannauð með skilvirkum hætti. Það er aftur á móti annað álitaefni hvort lögbundin krafa um faglega hæfni við framkvæmd tiltekinna valdheimilda eigi að vera alfarið innra skipulagsatriði stofnunar.

Í þessu sambandi vekur sérstaka athygli að í greinargerðinni segir jafnframt:

„[...]Er því gert ráð fyrir að löglærðir fulltrúar muni áfram gegna lykilhlutverki við framkvæmd verkefna sem krefjast lögfræðimenntunar.[...]“.

Að mati SL undirstrikar þetta mikilvægi álitaefnisins fremur en að draga úr því. Ef talið er að ákveðin verkefni krefjist lögfræðimenntunar og að löglærðir fulltrúar muni áfram gegna lykilhlutverki við framkvæmd þeirra vaknar sú spurning hvers vegna rétt sé talið að fella brott þær lagareglur sem tryggja aðkomu þeirra. Lögbundnar hæfniskröfur hafa eðli máls samkvæmt þýðingu til lengri tíma og óháð því hvernig innra skipulagi embættisins er háttað

hverju sinni. Að mati SL er því mikilvægt að þær lágmarkskröfur um lögfræðilega hæfni sem réttaröryggissjónarmið kalla á séu tryggðar í lögum.

3. Lög nr. 9/2026 og staða löglærðra fulltrúa

SL telur sérstaka ástæðu til að skoða breytingarnar í samhengi við nýlega samþykkt lög nr. 9/2026 um sýslumann.

Samkvæmt ákvæði 3. gr. þeirra laga er ekki gerð krafa um að sýslumaður hafi lögfræðimenntun. Sýslumaður skal meðal annars hafa háskólamenntun og reynslu af stjórnun sem nýtist í starfi.

Á sama tíma hefur löggjafinn sérstaklega skilgreint stöðu löglærðra fulltrúa sýslumanns og gert skýrar hæfiskröfur til þeirra. Löglærðir fulltrúar skulu, auk annarra hæfisskilyrða, hafa lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum.

Athygli vekur að við meðferð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 9/2026 kom sérstaklega til umræðu að horfið væri frá kröfu um lögfræðimenntun sýslumanns. Í nefndaráliti meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar var í því samhengi meðal annars vísað til þess að eftir atvikum yrði unnt að ráða yfirlögfræðing til að samræma lögfræðileg verkefni embættisins og að nægileg lögfræðilekking yrði innan embættisins þótt sýslumaður hefði aðra menntun. Þetta samhengi hefur að mati SL þýðingu við mat á fyrirliggjandi drögum. Löggjafinn hefur annars vegar sérstaklega lögfest stöðu löglærðra fulltrúa og gert ríkar kröfur til lögfræðimenntunar þeirra en hins vegar er nú lagt til að úr sérlögum verði felldar brott reglur sem tryggja aðkomu þeirra að tilteknum embættisverkum.

Þá er í greinargerð fyrirliggjandi draga að frumvarpi beinlínis vísað til þess að sérstakar hæfisreglur þyki:

„ósamrýmanlegar nýjum hæfisskilyrðum sýslumanns þar sem lögfræðimenntun er ekki meðal hæfisskilyrða“.

Að mati SL kallar þetta á sérstaka skoðun. Ef sú ákvörðun að gera ekki lengur kröfu um lögfræðimenntun sýslumanns er jafnframt notuð sem rök fyrir því að draga úr sérstökum hæfiskröfum eða lögbundinni aðkomu löglærðra fulltrúa er enn ríkari ástæða til að meta hvaða verkefni embættisins eru þess eðlis að lögfræðileg hæfni verði áfram tryggð með lögum.

Verði drögin samþykkt óbreytt getur sú staða komið upp einn daginn að hvorki yfirmaður embættisins né sá starfsmaður sem í reynd fer með tiltekið mál þurfi samkvæmt lögum að hafa lögfræðimenntun, jafnvel þegar verkefnið felur í sér flókin lögfræðileg álitaefni eða veruleg inngrip í réttindi einstaklinga eða lögaðila.

4. Réttaröryggi og tengsl verkefna sýslumanns við dómstóla

Við mat á framangreindu verður að hafa í huga sérstöðu fjölmargra verkefna sýslumanns og tengsl þeirra við réttarvörslukerfið.

Verkefni sýslumanns eru afar fjölbreytt. Sum þeirra eru almenn stjórn-sýslu-, þjónustu- og skráningarverkefni þar sem SL telur ekki sjálfgefið að lögfræðimenntun þess starfsmanns sem annast framkvæmdina þurfi að vera lögbundið skilyrði.

Öðru máli gegnir um verkefni sem fela í sér sjálfstætt lagalegt mat, beitingu opinbers valds eða fullnustu réttinda og eru jafnframt í nánum tengslum við starfsemi dómstóla.

Í drögunum er sérstaklega fjallað um tengingu verkefna sýslumanns við héraðsdómstóla. Þá er sérstaklega fjallað um lagabálka sem undanskildir eru gildissviði stjórn-sýslulaga, meðal annars þinglýsingalög, lög um aðför, lög um kyrrsetningu, lögbann o.fl., lög um nauðungarsölu og lög um skipti á dánarbúum o.fl.

Á þessum sviðum geta ákvarðanir og athafnir sýslumanns kallað á túlkun laga, mat á lagaskilyrðum og sönnunargögnum, úrlausn lögfræðilegra álitaefna og beitingu þvingunar-eða fullnustuúrræða. Þær geta jafnframt haft veruleg áhrif á eignarrétt og aðra lögvarða hagsmuni einstaklinga og lögaðila.

Sú sérstaða birtist meðal annars í gildandi löggjöf með sérstökum hæfisreglum sem vísa til hæfisskilyrða dómara til að fara með einkamál í héraði.

SL telur mikilvægt að greina hér á milli tveggja álitaefna. Annars vegar er um að ræða reglur um sérstakt hæfi eða vanhæfi þess sem fer með mál. Hins vegar er um að ræða kröfur um faglega menntun þess sem annast verkefnið.

Þótt ákveðið verði að samræma vanhæfisreglur leiðir ekki sjálfkrafa af því að rétt sé að fella jafnframt brott lögbundnar kröfur um lögfræðilega menntun þeirra sem fara með tiltekin embættisverk. Síðarnefnda atriðið þarf að meta sjálfstætt með hliðsjón af eðli verkefnisins og réttaröryggi þeirra sem eiga hagsmuna að gæta.

5. Þróun verkefna sýslumanns

Við mat á hæfiskröfum innan hins nýja embættis telur SL einnig rétt að horfa til þróunar verkefna sýslumanns.

Í drögum sifjalaganefndar að nýjum hjúskaparlögum er lagt til að:

„hverfa frá því að dómstólar leysi úr ágreiningsmálum um skilnað en þess í stað veiti sýslumenn alfarið leyfi til skilnaðar.“

SL tekur ekki afstöðu til þeirrar tillögu í þessari umsögn. Hún er þó lýsandi fyrir þróun verkefna embættisins.

Á sama tíma og til skoðunar er að fela sýslumanni verkefni sem áður hafa að hluta komið til úrlausnar dómstóla er mikilvægt að löggjafinn taki skýra afstöðu til þess hvernig tryggja eigi viðeigandi lögfræðilega hæfni innan embættisins.

Að mati SL styrkir þessi þróun fremur en veikir rökin fyrir því að lögbundnar lágmarkskröfur um lögfræðilega hæfni séu varðveittar vegna þeirra verkefna þar sem eðli þeirra og réttaröryggissjónarmið krefjast slíkrar sérþekkingar.

6. Frummat á áhrifum

SL telur tilefni til að endurskoða frummat á áhrifum lagasetningarinnar.

Eins og áður greinir segir þar að drögin feli „*eingöngu í sér afleiðingarbreytingar*“ og að breytingarnar séu „*fyrst og fremst tæknilegs eðlis*“. Jafnframt segir um áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir:

„*Engin áhrif.*“

Þetta telur SL erfitt að samræma við efni draganna.

Þegar lögbundin krafa um að ákveðin verkefni séu unnin af löglærðum starfsmönnum er felld brott og þess í stað gert ráð fyrir að þörf fyrir lögfræðimenntun ráðist af innra skipulagi embættisins hverju sinni, er verið að breyta lagalegri stöðu krafna um lögfræðilega hæfni við framkvæmd viðkomandi verkefna.

Þetta á sérstaklega við þegar greinargerð draganna segir beinlínis að afleiðing breytinganna verði sú að „*allt starfsfólk sýslumanns*“ geti séð um framkvæmd verkefna sem áður hafa verið bundin sýslumanni og löglærðum fulltrúum hans.

SL telur því að áhrif breytinganna á faglegar hæfiskröfur, málsmeðferð og réttaröryggi hafi ekki verið metin með fullnægjandi hætti í fyrirliggjandi frummati.

7. Niðurstaða

Stéttarfélag lögfræðinga styður markmið um skilvirkari, einfaldari og samræmdari stjórnsýslu og telur eðlilegt að nýtt skipulag sýslumannsembættisins kalli á tæknilegar breytingar á gildandi lögum.

Skýr mörk verður hins vegar að draga milli slíkra tæknilegra breytinga og efnisbreytinga á lögbundnum hæfis- og menntunarkröfum. SL telur ekki rétt að lögbundnar kröfur um lögfræðilega hæfni verði felldar almennt brott án þess að fyrst fari fram sjálfstætt mat á eðli og réttaröryggisþýðingu þeirra verkefna sem um ræðir.

Sérstök ástæða er til varúðar þar sem lög nr. 9/2026 áskilja ekki að sýslumaður hafi lögfræðimenntun, á sama tíma og fyrirbyggjandi drög fela í sér að lögbundin aðkoma löglærðra fulltrúa að ýmsum verkefnum verði felld brott. Það getur leitt til þess að hvorki yfirmaður embættisins né sá starfsmaður sem fer með einstakt mál þurfi samkvæmt lögum að hafa lögfræðimenntun, jafnvel þótt verkefnið feli í sér verulega lögfræðilega úrlausn, beitingu opinbers valds eða nán tengsl við dómstóla og réttarvörslukerfið.

SL telur ekki fullnægjandi til framtíðar að lögbundnum skilyrðum um faglega hæfni sé í slíkum tilvikum skipt út fyrir fyrirkomulag þar sem ákvörðun um nauðsyn lögfræðimenntunar ræðst alfarið af innra skipulagi embættisins hverju sinni. Það á sérstaklega við þegar fram kemur í greinargerð draganna sjálfra að gert sé ráð fyrir að löglærðir fulltrúar muni áfram gegna lykilhlutverki við þau verkefni sem krefjast lögfræðimenntunar.

SL leggur því til að áður en drögin að frumvarpinu verða lögð fram á Alþingi verði þau ákvæði þess sem fela í sér brottfall eða veikingu lögbundinna krafna um lögfræðilega hæfni tekin til sérstakrar endurskoðunar. Við þá endurskoðun verði í hverju tilviki fyrir sig lagt m.a. mat á eðli verkefnanna, réttaráhrif þeirra og þýðingu lögfræðilegrar sérþekkingar fyrir réttaröryggi borgaranna.

Þá er SL reiðbúið til frekara samtals um framangreind sjónarmið og til að koma á fund ráðuneytisins til að ræða nánar efnisatriði ofangreindar umsagnar.

Virðingarfyllst,

f.h. Stéttarfélags lögfræðinga

Jóhann G. Þórarinsson,

formaður stjórnar SL