

# Lögreglustjórinn í Reykjavík

Stjórnsýsluendurskoðun



**RÍKISENDURSKOÐUN**

Desember 1998

Með bréfi til forsætisnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar 1998, óskaði þingflokkur jafnaðarmanna eftir því að Ríkisendurskoðun framkvæmdi endurskoðun hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík „vegna þeirra upplýsinga og athugasemda sem fram komu í skýrslu setts rannsóknar-lögreglustjóra um starfsemi og skipulag embættisins“. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið óskaði jafnframt eftir því við Ríkisendurskoðun, með bréfi dags. 9. febrúar s.l., að stofnunin gerði stjórnarsýsluúttekt á embættinu.

Ríkisendurskoðun féllst á ofangreindar beiðnir en ákveðið var að afmarka stjórnarsýsluúttektina annars vegar við skipulagsmál lögreglustjóraembættisins og hins vegar við athugun á skráningu mála hjá embættinu og eftirfylgni með þeim. Vinnu við athugun á þessum þáttum er nú lokið.

Ríkisendurskoðun gerði sérstaka úttekt á fjárhagsstöðu embættis lögreglustjórans í Reykjavík fyrri hluta árs 1998. Enn fremur var framkvæmd í ár hefðbundin fjárhagsendurskoðun fyrir árið 1997 hjá embættinu.

Ríkisendurskoðun sendi dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og lögreglustjóranum í Reykjavík tillögur sínar um breytt stjórnskipulag lögreglustjórans í Reykjavík hinn 8. október sl. Þá var í greinargerð þeirri enn fremur gerð grein fyrir niðurstöðum stofnunarinnar vegna úttektar á fjárhagsstöðu embættisins og fjárhagsendurskoðunar. Einnig var sömu aðilum send greinargerð um athugun Ríkisendurskoðunar á notkun málaskrárkerfis hinn 21. desember sl.

Skýrsla með þessum greinargerðum sendist Alþingi hér með.

Eftir að Ríkisendurskoðun skilaði tillögum um breytt stjórnskipulag embættis lögreglustjórans í Reykjavík var að tilstuðlan dóms- og kirkjumálaráðuneytisins ráðist í ákveðnar breytingar á skipulagi embættisins. Breytingarnar ganga að nokkur leyti í aðra átt en þær tillögur sem Ríkisendurskoðun setti fram. Ríkisendurskoðun tekur hins vegar enga afstöðu til þeirra kosta sem urðu fyrir valinu.

Þá er rétt að fram komi að við afgreiðslu fjárukalaga fyrir árið 1998 fékk embætti lögreglustjórans í Reykjavík 115,5 m.kr. m.a. til þess að mæta rekstrahalla embættisins.



# Efnisyfirlit

<b>GREINARGERÐ UM ATHUGUN Á STJÓRNSKIPULAGI OG FJÁRMÁLUM EMBÆTTISINS.....</b>	<b>7</b>
<b>INNGANGUR.....</b>	<b>9</b>
<b>1 ALMENNT UM EMBÆTTIÐ.....</b>	<b>11</b>
<b>2 NÚVERANDI STJÓRNSKIPULAG.....</b>	<b>13</b>
<b>3 TILLÖGUR UM BREYTT STJÓRNSKIPULAG.....</b>	<b>15</b>
3.1 SKIPTING EMBÆTTISINS Í SVIÐ .....	15
3.2 SKIPULAG OG STARFSEMI EINSTAKRA SVIÐA.....	17
3.3 SKIPULAG GRENNDARLÖGGÆSLU .....	19
3.4 HLUTVERK OG STAÐA VARALÖGREGLUSTJÓRA.....	19
<b>4 STEFNUMÓTUN OG MARKMIÐSSETNING.....</b>	<b>21</b>
<b>5 STARFSMANNAHALD OG KJARAMÁL .....</b>	<b>23</b>
<b>6 FJÁRVEITINGAR OG REKSTUR .....</b>	<b>25</b>
<b>7 FJÁRMÁLASTJÓRN, BÓKHALD OG INNRA EFTIRLIT .....</b>	<b>27</b>
<b>ATHUGUN Á NOTKUN MÁLASKRÁRKERFIS .....</b>	<b>29</b>
<b>INNGANGUR.....</b>	<b>31</b>
<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....</b>	<b>35</b>
<b>1 ALMENNT UM MÁLASKRÁRKERFI LÖGREGLUEMBÆTTANNA .....</b>	<b>41</b>
<b>2 UMFJÖLLUN UM LAGAÁKVÆÐI .....</b>	<b>45</b>
<b>3 NIÐURFELLING MÁLA .....</b>	<b>51</b>
3.1 ATHUGUN Á NIÐURFELLINGU MÁLA.....	51
3.2 TILKYNNINGAR- OG LEIÐBEININGARSKYLDA .....	58
3.3 NIÐURSTÖÐUR.....	64
<b>4 MÁL Í GEYMSLU.....</b>	<b>67</b>
4.1 SKRÁNING MÁLA Í GEYMSLU .....	67
4.2 NIÐURSTÖÐUR.....	71
<b>5 LAGT UPP EÐA VÍSAÐ FRÁ.....</b>	<b>73</b>
5.1 MÁL SEM LAGT HEFUR VERIÐ UPP .....	73
5.2 MÁL SEM VÍSAÐ HEFUR VERIÐ FRÁ.....	74
5.3 NIÐURSTÖÐUR.....	75
<b>VIÐAUKI.....</b>	<b>75</b>



# **Greinargerð um athugun á stjórnskipulagi og fjármálum embættisins**

Október 1998





# Inngangur

Með bréfi dags. 9. febrúar s.l. óskaði dóms- og kirkjumálaráðuneytið eftir því við Ríkisendurskoðun, að stofnunin gerði stjórnsluúttekt á embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Þingflokkur Jafnaðarmanna óskaði einnig eftir því með bréfi til forsætisnefndar Alþingis dags. 10. febrúar s.l. að Ríkisendurskoðun framkvæmdi endurskoðun hjá embætti lögreglustjórans vegna þeirra upplýsinga og athugasemda sem fram komu í skýrslu setts rannsóknarlögreglustjóra um starfsemi og skipulag embættisins.

Ríkisendurskoðun hefur nú lokið við athugun á stjórnskipulagi embættisins. Athugunin var unnin í júní og júlí. Upplýsinga var aflað með viðtölum við helstu yfirmenn embættisins auk þess sem ýmis skrifleg gögn voru yfirfarin.

Í þeirri greinargerð sem hér birtist er fjallað um niðurstöður þessarar athugunar og gerðar tillögur um breytingar eftir því sem ástæða þykir til.

Tekið skal fram að drög að þessari greinargerð voru kynnt settum lögreglustjóra og jafnframt óskað eftir umsögn hans um þau. Settur lögreglustjóri ákvað hins vegar að ekki væri rétt að hann tjáði sig um drög að greinargerðinni stöðu sinnar vegna.



# 1 Almennt um embættið

Embætti lögreglustjórans í Reykjavík er lang fjölmennasta lögregluumdæmi landsins, með um 116.000 íbúa. Starfssvæði embættisins nær yfir Reykjavík (ásamt Kjalarnesi), Seltjarnarnes og Mosfellsbæ.

Starfsmenn þess eru 387, þar af eru 278 lögreglumenn (lögreglumenn eru 308 með sumarafleysingamönnum).

Á árinu 1997 nam kostnaður við rekstur embættisins liðlega 1.205 millj. kr., þar af voru laun og önnur starfsmannaútgjöld um 951 millj. kr.



## 2 Núverandi stjórnskipulag

Nýtt skipurit fyrir lögregluna í Reykjavík tók gildi 1. maí 1998 og er það staðfest af dómsmálaráðherra. Samkvæmt því skiptist embætti lögreglustjóra í fjögur megin svið, sem eru almenn deild, ákæru- og lögfræðisvið, rannsóknardeild og skrifstofudeild. Þessi svið eða deildir skiptast síðan í smærri einingar. Stjórnandi er yfir hverju sviði en þeir heyra aftur beint undir lögreglustjóra.

Í skipuriti embættisins er gert ráð fyrir starfi varalögreglustjóra án þess að hlutverk hans sé skilgreint sérstaklega. Samkvæmt eldra skipuriti sem gildi frá 1. júlí 1997 heyrði almenna deildin undir varalögreglustjóra en hafði engu að síður sinn yfirmann með hliðstæðum hætti og önnur svið. Samkvæmt nógildandi skipuriti er staða og hlutverk varalögreglustjórans á hinn bóginn fremur óljóst og virðist helst mega ráða að hann sé nánast jafnsettur lögreglustjóra.

Almenna deildin fæst einkum við hin eiginlegu löggæsluverkefni, þ.e. að halda uppi lögum og reglu. Deildin sinnir útköllum þegar almenningur leitar aðstoðar auk þess sem lögreglubifreiðar annast eftirlit í hinum ýmsu hverfum borgarinnar. Sérstök umferðardeild hefur verið starfrækt innan almennu deildarinnar. Undir almenna deild heyrir einnig forvarna- og fræðsludeild, sem annast margvíslega fræðslu til almennings og vinnur að fyrirbyggjandi aðgerðum til að stemma stigu við afbrotum. Stjórnstöð lögreglunnar og hinar ýmsu lögreglustöðvar sem starfræktar eru á svæðinu tilheyra almennu deildinni. Samkvæmt nógildandi skipuriti annast deildin enn fremur innheimtu á sektum. Yfir lögregluþjónn stjórnar almennu deildinni.

Rannsóknardeild annast lögreglurannsóknir vegna afbrotamála sem koma til kasta embættisins. Deildinni er skipt upp í fjórar rannsóknardeildir sem fást við mismunandi tegundir brota auk stoðdeilda sem eru tæknideild, upplýsinga- og eftirlitsdeild, málaskrá/kærumóttaka og fyrirkallsdeild. Með

Þeirri breytingu sem varð á skipulagi lögreglumála í landinu frá 1. júlí 1997 jukust mjög verkefni deildarinnar en hún yfirtók þá mörg af verkefnum Rannsóknarlögreglu ríkisins sem lögð var niður. Rannsóknardeildin lýtur stjórn yfirlögregluþjóns.

Meginverkefni ákæru- og lögfræðisviðs er að fylgja eftir málum sem koma frá rannsóknardeildinni. Í því felst að ákveða með framhald málanna, þ.e. hvort ákært sé í máli, það rannsakað betur, málið sent annað eða það fellt niður. Lögfræðingar í deildinni sjá um að gefa út ákæru og að reka mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Sviðinu er skipt upp með hliðstæðum hætti og rannsóknardeildinni enda vinna þær náið saman. Ákæru- og lögfræðisvið er undir stjórn saksóknara.

Undir skrifstofudeild falla margvísleg verkefni sem snúa að umsýslu með rekstri embættisins, m.a. fjármál og bókhald, tillögugerð um fjárveitingar, rekstaráætlanir, starfsmannahald, ýmiskonar útgáfa leyfisbréfa, vegabréfa, ökuleyfa o.fl., flokkun, skráning og varsla á lögregluskýrslum, umsýsla með fasteignum embættisins, innkaupa- og birgðastöð, þjónustustöð ökutækja og rekstur mötuneyta. Skrifstofudeildin lýtur stjórn skrifstofustjóra.

Lögreglustjóri og varalögreglustjóri auk sviðsstjóranna fjögurra mynda yfirstjórn embættisins. Hópur þessi hittist að morgni hvers vinnudags og ræðir þau mál sem fyrir liggja.

## 3 Tillögur um breytt stjórnskipulag

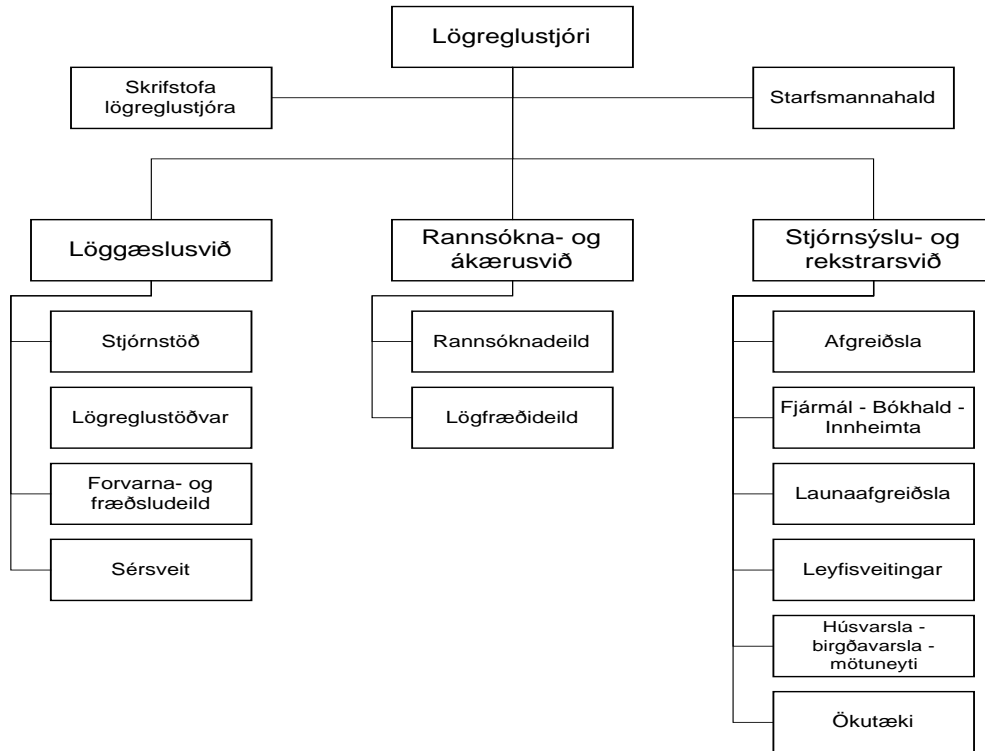
### 3.1 Skipting embættisins í svið

Eins og fram hefur komið skiptist embætti lögreglustjóra nú í fjögur meginsvið, þ.e. almenna deild, ákæru- og lögfræðisvið, rannsóknardeild og skrifstofudeild. Skipting þessi ákvarðast í reynd af verkefnum embættisins. Þannig falla löggæsluverkefnin undir almennu deildina, rannsókn afbrota undir rannsóknardeild o.s.frv. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi deildaskipting að flestu leyti rökrétt. Engu að síður telur stofnunin þó eðlilegt að hugað sé að ákveðnum skipulagsbreytingum hjá embættinu. Í því sambandi eru settar fram tvær tillögur.

#### a) Skipurit miðað við þrjú aðalsvið

Mynd 1 sýnir tillögu að breyttu skipuriti fyrir embætti lögreglustjórans í Reykjavík þar sem gert er ráð fyrir þremur aðalsviðum. Tekið skal fram að skipuritinu er ætlað að sýna megindrætti í skipulagi embættisins en ekki er um að ræða tæmandi upptalningu á öllum deildum.

Mynd 1. Tillaga að skipuriti fyrir Lögreglustjórnann í Reykjavík m.v. þrjú aðalsvið



Lagt er til að yfirstjórn rannsóknardeildar annars vegar og ákæru- og lögfræðisviðs hins vegar verði sameinuð. Þar sem lögfræðingar ákæru- og lögfræðisviðsins hafa í reynd forræði allra þeirra mála sem eru til rannsóknar hjá rannsóknardeildinni er eðlilegt að þeir komi að þeim þegar í upphafi og leggi línurnar um málsmeðferð. Í því sambandi má m.a. vísa til 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 þar sem segir að lögregla annist rannsókn brota í samráði við ákærendur. Eftir sameiningu gæti sviðið t.d. heitið **rannsókn- og ákærusvið**.



## 3.2 Skipulag og starfsemi einstakra sviða

Til að styrkja yfirstjórn lögreglunnar er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að á skrifstofu lögreglustjóra sinni einn eða fleiri starfsmenn **innri endurskoðun** hjá embættinu. Við embætti lögreglustjóra starfa hátt í fjögur hundruð manns við mjög fjölbreytileg og á tíðum vandasöm störf. Mjög mikilvægt er að yfirstjórn embættisins sé á hverjum tíma nægjanlega upplýst um alla þætti í starfseminni og að tryggt sé að settum reglum sé framfylgt á hverjum tíma. Slíkt eftirlit sem hér um ræðir myndi felast í að fylgjast með framgangi mála sem eru til meðferðar hjá embættinu, sjá til þess að settar séu nauðsynlegar starfsreglur og að fylgjast með að þeim sé fylgt, rannsaka ýmis innri mál embættisins og almennt að benda á atriði sem betur mættu fara varðandi starfsemi embættisins.

Lagt er til að heiti almennu deildarinnar verði breytt í **löggæslusvið** og heiti skrifstofudeildar í **stjórnsýslu- og rekstrarsvið** (gæti einnig heitið stjórnsýslu- og fjármálasvið) í því skyni að endurspeglar betur verkefni þessara deilda. Gert er ráð fyrir að rekstur lögreglustöðva falli undir löggæslusviðið, en auk þess stjórnstöð, forvarna- og fræðsludeild og sérsveit. Yfirmaður löggæslusviðs hefði háskólamenntun í lögfræði, lögreglumálum eða afbrotafræði.

Rannsókn- og ákærusvið gæti skipst í tvo hluta. Annars vegar eina eða fleiri rannsóknardeild (þ.m.t. tæknideild) sem annast rannsókn mála, hins vegar lögfræðideild sem gefur út ákæru og annast málsmeðferð fyrir dómstólum. Deildir þessar myndu vinna í nánu samstarfi. Yfirmaður rannsókn- og ákærusviðs hefði háskólamenntun í lögfræði ásamt málflutningsréttindum og sérþekkingu á sviði afbrota-rannsókna.

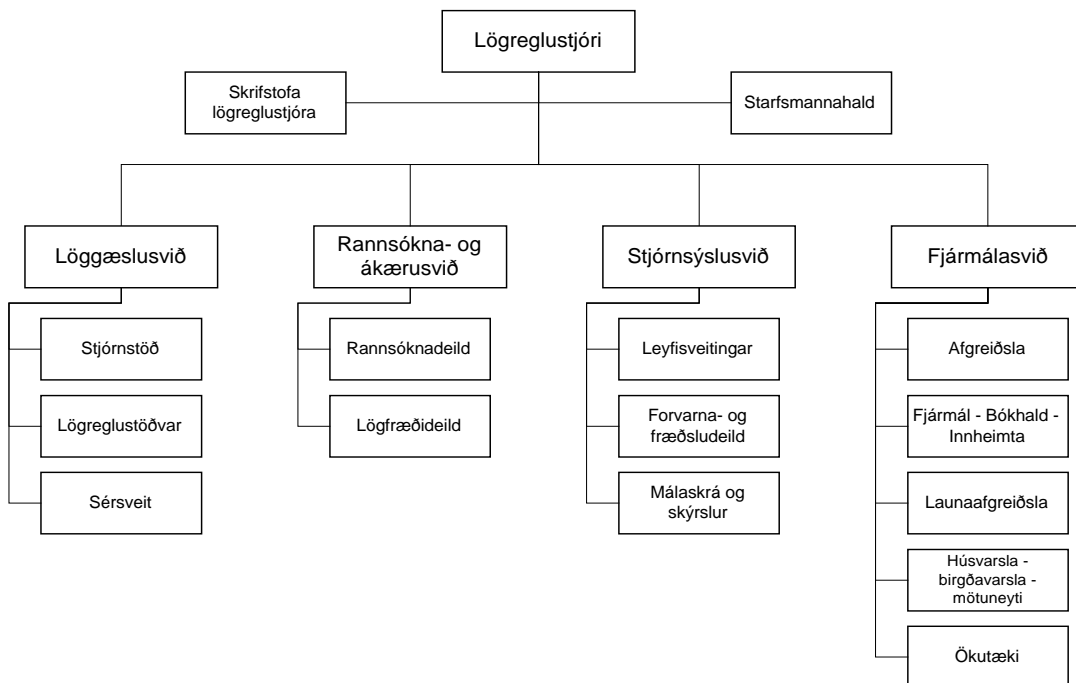
Undir stjórnsýslu- og rekstrarsvið myndu falla sömu verkefni og skrifstofudeildin annast núna. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að sektarinnheimtan tilheyri þessu sviði enda þar um að ræða verkefni sem er af fjárhagslegum og bókhaldslegum toga. Þá má hugsa sér að launavinnsla tilheyri þessu sviði en að skrifstofa lögreglustjóra hafi með höndum hina eiginlegu starfsmannastjórn, s.s. ráðningarmál.

Eðlilegt er að gerð sé krafa um að forstöðumaður stjórnsýslu- og rekstrarsviðs hafi háskólamenntun á sviði viðskipta og rekstrar.

### b) Skipurit miðað við fjögur aðalsvið

Í þessari tillögu felast sömu breytingar og að ofan er lýst, nema að gert er ráð fyrir að skrifstofudeildinni verði skipt upp í tvö svið, þ.e. **fjármálasvið** og **stjórnsýslusvið**, þannig að sviðin yrðu fjögur (sbr. mynd 2). Fjármálasviðið myndi þá annast öll fjármála- og bókhaldsleg viðfangsefni, starfsmannahald, umsýslu með fasteignum, innkaupa- og birgðastöð, þjónustustöð ökutækja og rekstur mótuneyta. Aftur á móti myndi stjórnsýslusviðið m.a. annast útgáfu skírteina og leyfa, sjá um forvarna- og fræðslumál, halda utan um dagbók, málaskrá o.fl., annast úrvinnslu og rannsóknir á tölfræðilegum upplýsingum, og sjá um útgáfu á ársskýrslu embættisins.

Mynd 2. Tillaga að skipuriti fyrir Lögreglustjóran í Reykjavík m.v. fjögur aðalsvið



### 3.3 Skipulag grenndarlöggæslu

Innan embættisins er áhugi á að efla svokallaða grenndarlöggæslu. Stefnt er að því að færa löggæsluna meira út í hverfin með auknu samstarfi við almenning, fyrirtæki, skóla og hverfasamtök. Þá er ætlunin að lögreglumenn verði í auknum mæli gerðir ábyrgir fyrir löggæslu í einstökum borgarhverfum. Slík breyting kallar væntanlega á að starfsstöðvum lögreglunnar í hverfunum verði fjölgað og þær eflar sem fyrir eru. Hverfisstöðvum er ætlað að sinna samskiptum við almenning, almennri löggæslu, kærurnótöku, rannsókn smærri afbrotamála, ásamt forvörum og fræðslu.

Ekki liggur nákvæmlega fyrir með hvað hætti þessar hugmyndir verða útfærðar. Eins og málum er nú háttáð er löggæslu í borginni sinnt eftir ákveðnu skipulagi. Til staðar er ákveðið vaktafyrirkomulag sem m.a. byggir á því að hægt sé að sinna útköllum allan sólarhringinn og um leið að sinna lágmarkseftirliti sem víðast í borginni. Hlutverk og valdsvið yfirmanna s.s. yfirlögregluþjóns, aðstoðaryfirlögregluþjóna og varðstjóra er einnig skilgreint í þessu kerfi. Ef að líkum lætur þarf að taka öll þessi mál til endurskoðunar eigi að breyta skipulagi löggæslunnar á þá leið sem rætt hefur verið um. Fjölgun starfsstöðva og lenging á opnunartíma þeirra kemur væntanlega einnig til með að hafa í för með sér aukinn kostnað en ljóst má vera að núverandi fjárveitingar til embættisins takmarka talsvert það svigrúm sem fyrir hendi er í þessu efni.

### 3.4 Hlutverk og staða varalögreglustjóra

Áður var minnst á stöðu varalögreglustjóra en telja verður að hlutverk hans sé nokkuð óljóst skv. nágildandi skipuriti embættisins. Þannig eru bæði lögreglustjóri og varalögreglustjóri látnir vera á sama stað í skipuritinu. Ekkert erindisbréf eða samþykkt starfslýsing er til fyrir varalögreglustjóra. Hins vegar kemur fram í drögum að

starfslýsingu frá árinu 1997 að varalögreglustjóri sé næstráðandi lögreglustjóra og staðgengill hans í forföllum. Verkefni varalögreglustjóra eru ítarlega talin upp í þessum drögum en þar segir m.a. að hann skuli taka þátt í öllum störfum yfirstjórnar embættisins sem komi daglega saman til umfjöllunar um málefni embættisins. Auk þess sé hann lögreglustjóra til ráðuneytis um lögreglumálefni, sinni að öðru leyti þeim störfum sem lögreglustjóri feli honum og komi fram fyrir hönd lögreglunnar út á við.

Lengst af þessu ári hefur enginn varalögreglustjóri starfað við embættið þar sem sá sem því starfi gegnir var settur lögreglustjóri. Í reynd er því lítil reynsla komin á starf varalögreglustjóra skv. núverandi skipuriti.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru mörg þeirra verkefna varalögreglustjóra sem talin eru upp í áður nefndum drögum þess eðlis að þau eiga frekar heima á verksviði annarra yfirmanna embættisins s.s. yfirmanna einstakra sviða. Ákveðin hætta er á að skörun verksviða með þessum hætti geti leitt til árekstra auk þess að lengja boðleiðir og gera ábyrgðarsvið manna óljós.

Ríkisendurskoðun telur að eðlilegt sé að innan embættisins sé til starf varalögreglustjóra sem sé staðgengill lögreglustjóra en að það starf ætti að fela aðila sem jafnframt myndi eftir atvikum vera yfirmaður löggæslusviðs eða ákæru- og lögfræðisviðs. Í því sambandi má telja eðlilegt að starfskjör varalögreglustjóra og hinna sviðsstjórnanna verði sambærileg við kjör sýslumanna.

## 4 Stefnumótun og markmiðssetning

Telja verður að við embætti lögreglustjórans í Reykjavík þurfi að vera í gangi stöðug vinna við stefnumótun og markmiðssetningu. Það má finna merki um að talsverð gerjun eigi sér stað um þessar mundir innan embættisins í þessa veru. Ýmsar nýjar hugmyndir hafa verið teknar til umræðu og ljóst að núverandi yfirstjórn embættisins hefur hug á að endurskilgreina hlutverk lögreglunnar sem þjónustustofnun. Leitast hefur verið við að breyta ímynd embættisins og að gera löggæsluna sýnilegri gagnvart almenningi. Jafnframt er unnið að því að setja embættinu markmið til lengri tíma.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessar áherslur í góðu samræmi við hugmyndir um löggæslu sem rutt hafa sér til rúms í öðrum löndum, bæði austan hafs og vestan. Stofnunin telur að slík stefnumótun um löggæsluna þurfi hins vegar að vinnast í samstarfi við bæði yfirstjórn lögreglumála í landinu (dómsmálaráðuneyti og ríkislögreglustjóra), borgaryfirvöld og aðra hagsmunaaðila. Enda þótt aðstæður séu um margt ólíkar í umdæmi lögreglunnar í Reykjavík og öðrum lögregluumdæmum í landinu hlýtur engu að síður að þurfa að tryggja ákveðið samræmi í starfi lögreglumanna um land allt.

Ef tryggja á viðunandi árangur og að markið náist er ljóst að stjórnskipulag og stjórnun embættisins þarf að taka mið af nýjum og breyttum áherslum í starfseminni. Æskilegt er að boðleiðir séu stuttar, ábyrgðarsviðin vel afmörkuð og skilgreind og að ýtt sé undir sjálfstæði og frumkvæði milli-stjórnenda og einstakra starfsmanna.



## 5 Starfsmannahald og kjaramál

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að vekja athygli á nokkrum atriðum er varða starfsmannahald og kjaramál embættisins. Í fyrsta lagi verður að telja út frá almennum rekstrarlegum sjónarmiðum að sveigjanleiki þurfi að vera fyrir hendi í mannahaldi sem veiti yfirmönnum stofnana svigrúm til þess að flytja starfsmenn til í starfi eða leysa þá frá störfum gerist ástæða til. Eins og málum er nú háttað eru lögreglumenn skipaðir til starfa, ríkislögreglustjóri skipar almenna lögreglumenn en yfirmenn eru ráðherraskipaðir. Slík er þó væntanlega yfirleitt gert að fengum tillögum viðkomandi lögreglustjóra. Hins vegar verður að telja að æskilegra sé að lögreglustjóra verði sjálfum fengið vald til þess að ráða starfsmenn og leysa þá frá störfum.

Full ástæða sýnist til þess að endurmenntun lögreglumanna verði eflað og henni komið í fastari skorður en nú er. Lögregluskóla ríkisins hefur reyndar verið fengið það hlutverk að bjóða upp á námskeið fyrir starfandi lögreglumenn, en engu að síður væri æskilegt að embætti lögreglustjóra markaði ákveðna stefnu varðandi þessi mál í samvinnu við embætti ríkislögreglustjóra.

Full ástæða er til þess að aðgreina betur en nú á sér stað, annars vegar hin eiginlegu lögreglustörf og hins vegar ýmis störf hjá embættinu sem ekki krefjast lögreglumenntunar. Nokkuð er um það að lögreglumenn gegni störfum sem falla undir síðarnefndu skilgreininguna. Þeir njóta engu að síður allra starfskjara lögreglumanna, s.s. varðandi kjarasamninga. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti almenna reglan að vera sú að lögreglumenn gegni einungis eiginlegum lögreglustörfum innan embættisins, en til annarra starfs sé ráðið starfsfólk sem hefur annars konar menntun og reynslu.





## 6 Fjárveitingar og rekstur

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá maí s.l. kom fram að gera mætti ráð fyrir að fjárvöntun embættisins vegna rekstrar næmi þá um 115 m.kr. Þar af voru 48 m.kr. vegna halla ársins 1997 og 15 m.kr. vegna ófærðs kostnaðar á árinu 1997. Til viðbótar mætti síðan gera ráð fyrir útgjöldum vegna breytinga á húsnæði og nýs vaktafyrirkomulags sem næmu um 67 m.kr.

Að hluta til má rekja fjárhagsvanda embættisins til nýrra lögreglulaga, sem tóku gildi 1. júlí 1997, en með þeim urðu umtalsverðar breytingar á starfseminni. Þannig voru 26 stöðugildi flutt frá Rannsóknarlögreglu ríkisins til embættisins sem kölluðu á verulegar breytingar á húsnæði og starfsaðstöðu auk endurnýjunar á búnaði.

Fjárvöntun embættisins í lok september nemur um 130 m.kr. Fyrir liggur að við afgreiðslu fjáráukalaga nú í haust muni verða lagt til að embætti lögreglustjóra fá 115 m.kr. aukafjárveitingu til að mæta uppsöfnuðum fjárhagsvanda. Miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir virðist þó ljóst að sú aukafjárveiting nær ekki að rétta að fullu af fjárhagsstöðu embættisins.



## 7 Fjármálastjórn, bókhald og innra eftirlit

Við fjárhagsendurskoðun á embætti lögreglustjórans í Reykjavík, sem nú er á lokastigi, komu fram ýmsir annmarkar á innra eftirliti hjá embættinu. Með innra eftirliti í þessu sambandi er átt við alla þá þætti í skipulagi og starfseminni sem veita hæfilega tryggingu fyrir því að markmið stjórnenda nái fram að ganga, stuðla að hagsýnum og skilvirkum rekstri, vernda verðmæti gegn tapi, tryggja að farið sé eftir lögum, reglum og fyrirmælum og að öll gögn séu áreiðanleg og birt á réttum stað og stund.

Í framhaldi af því er lagt til að allt innra eftirlit verði endurskoðað af yfirstjórn embættisins og það lagfært til að hægt sé að ná þeim markmiðum sem að ofan greinir. Hér á eftir verður getið helstu annmarka á innra eftirliti sem fram hafa komið við fjárhagsendurskoðunina.

Til að fjármálaleg stjórnun sé virk þarf bókhaldið að gefa réttar upplýsingar á réttum tíma. Leitast þarf við að byggja bókhaldið þannig upp að það endurspegli þýðingarmestu þættina í rekstri stofnunarinnar. Með sama hætti þurfa rekstraráætlanir embættisins að vera í stöðugri endurskoðun innan ársins þannig að hægt sé að bregðast við vandamálum í tíma.

Með þetta í huga þarf að skoða viðfangsefnaskiptinguna. Sem dæmi má nefna að í dag er hver bifreið með sérstakt viðfangsefni. Samt er ríflega helmingur kostnaðar færður á almennt viðfangsefni en ekki á einstakar bifreiðar. Kostnaðareftirlit með einstökum bifreiðum er því ekki hægt að byggja á bókhaldinu. Þá má einnig benda á að á sum viðfangsefni sýna eingöngu beinan útlagðan kostnað en engan launakostnað þó svo að hann sé til staðar. Í þessu sambandi má benda á viðfangsefnið “Rannsóknir”. Þá má benda á að sérstaklega er haldið utan um kostnað vegna Breiðholtsstöðvar en ekki t.d. stöðvar í Grafarvogi eða í

Mosfellsbæ. Það er því ljóst að yfirstjórn embættisins þarf að skoða betur hvaða upplýsingar viðfangsefnaskiptingunni er ætlað að sýna og tryggja að raunverulegur kostnaður falli á þau viðfangsefni. Þá kemur til álita að færa undirbókhald til að halda utan um skiptingu á kostnaði, t.d. vegna bifreiða og bifhjóla.

Stór þáttur í starfsemi embættisins er álagning og innheimta á sektum og sakarkostnaði. Starfsmenn hafa víðtækari aðgang að skráningarmöguleikum tekjubókhaldsins en unnt er að fallast á út frá sjónarhóli innra eftirlits. Margir starfsmenn hafa aðgang að öllum helstu lykilflokkum kerfisins svo sem að leggja á kröfu, breyta kröfu og færa inn greiðslur. Af 18 starfsmönnum sem geta fært inn álagningar og/eða breytingar á þeim, eru 16 starfsmann sem geta fært inn greiðslu. Miðað við umfang og skipulag embættisins væri eðlilegt að 2 til 3 starfsmenn hafi heimild til að færa greiðslur inn í tekjubókhaldskerfi. Þeir ættu hins vegar ekki að geta fært inn álagningar eða breytingar á þeim. Á sama hátt virðist eðlilegt að takmarka heimild til álagninga og breytinga við örfáa starfsmenn. Nauðsynlegt er að yfirfara þennan þátt kerfisins og skilgreina mjög þröngt þær aðgangsheimildir sem menn hafa að tekjubókhaldinu. Þá þarf að tryggja að á hverjum tíma sé til staðar starfsmaður sem hafi heildaryfirsýn yfir kerfið.

Þá leiddi fjárhagsendurskoðunin einnig í ljós að nauðsynlegt er að setja nýjar starfsreglur varðandi meðferð sjóðs, bankareikninga, vörslufjár og greiðslukortaviðskipti. Eftirliti, uppgjöri og afstemmingum var áfátt. Þá þarf að bæta uppgjör ferðareikninga og tryggja að viðskiptareikningar séu yfirfarnir reglulega.

# **Athugun á notkun málaskrárkerfis**

Desember 1998



# Inngangur

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar, dags. 9. febrúar s.l., var óskað eftir að stofnunin gerði stjórnsluúttekt á embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Þingflokkur jafnaðarmanna fór þess einnig á leit, með bréfi til forsætisnefndar Alþingis, dags. 10. febrúar s.l., að slík athugun yrði gerð.

Ríkisendurskoðun féllst á að gera stjórnsluúttekt á ákveðnum þáttum hjá embætti lögreglustjórans. Af ýmsum ástæðum hófst vinna við hana hins vegar ekki fyrr en undir lok júnímánaðar auk þess sem hún lá niðri mestan hluta ágústmánaðar. Vinnu við þessa athugun var skipt í tvennt, annars vegar í athugun á stjórnskipulagi embættisins, hins vegar í athugun á skráningu og afgreiðslu mála hjá embættinu.

Athugun á fyrrnefnda þættinum lauk í byrjun október og var greinargerð um hana send dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þann 8. október sl. Voru þar settar fram tillögur er lúta að því að gera stjórnskipulag lögreglustjóraembættisins einfaldara og markvissara. Jafnhliða var þar gerð stutt grein fyrir fjárhagsstöðu embættisins og helstu niðurstöðum fjárhagsendurskoðunar.

Í þeirri skýrslu sem hér birtist er hins vegar gerð grein fyrir athugun á skráningu mála hjá embættinu og hvernig það hefur fullnægt tilkynningaskyldu sinni. Athugun á þessum þætti var unnin á tímabilinu október til nóvember s.l.

---

## Umfang og framkvæmd athugunarinnar

Á hverju ári eru skráð til afgreiðslu hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík um og yfir 30.000 mál. Málum fer reyndar stöðugt fjölgandi og stefna í að verða hátt í 45.000 á þessu ári.

Vegna þess hve mörg mál koma til kasta lögreglunnar í Reykjavík er mjög tímafrekt að kanna til hlítar allan afgreiðsluferil þeirra. Sú leið var þess vegna valin að beina sjónum að tilteknum lokaafgreiðslum í málaskrárkerfi. Það liggur því í hlutarins eðli að engan veginn er um að ræða tæmandi athugun á meðferð allra mála hjá embættinu.

Ákveðið var að skoða ferns konar afgreiðslumáta. Nánar tiltekið beindist athugunin að eftirtöldum lokaafgreiðslum embættis lögreglustjórans í Reykjavík:

- Mál felld niður
- Mál sett í geymslu
- Málum lagt upp
- Málum vísað frá

Ákveðið var að athugunin næði yfir allt það tímabil sem núverandi málaskráningarkerfi hefur verið í notkun, þ.e. frá september 1995 og til septemberloka 1998, þó með mismunandi áherslum eftir afgreiðsluflokkum.

Könnuð voru ýmis atriði er lúta að skráningu og meðferð þeirra mála sem tekin voru til skoðunar. Í því sambandi var einkum hugað að eftirtöldum atriðum:

- Hvernig málaskrárkerfið er notað til stjórnunar og eftirlits innan embættisins.
- Hvort mál væru rétt skráð í málaskrárkerfi embættisins s.s. varðandi kæruefni og lokaafgreiðslu. Einnig hvort samræmis gætti í skráningunni.
- Hvort afgreiðsla mála væri að formi til í samræmi við ákvæði laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og annarra laga er þýðingu hafa í þessu efni. Hér er einkum átt við þá málsmeðferð sem lög mæla fyrir um, s.s. um tilkynningar til aðila og fleira í þeim dúr.

Athugunin fór þannig fram að upplýsinga var aflað með viðtölum við tiltekna starfsmenn embættisins. Jafnframt voru fengnir listar yfir öll mál sem féllu undir áður nefnda afgreiðsluflokka og síðan valin úrtök eftir þeim til nánari skoðunar. Rétt er að áréttta að við skoðun á málum var ekki lagt faglegt mat á afgreiðslu þeirra. Afrit af öllum skýrslum voru skoðuð svo og önnur skrifleg gögn sem tengdust þeim málum í úrtaki sem felld höfðu verið niður og sett í geymslu.



Ef ástæða þótti til var beðið um frekari skýringar á skráningu einstakra mála.

Tekið skal fram að athugunin náði til tiltölulega fárra mála og ber að hafa það í huga við mat á niðurstöðum. Jafnframt er rétt að fram komi að athugunin beindist aðeins að notkun embættis lögreglustjórans í Reykjavík á málaskrárkerfinu en hafa ber í huga að kerfið er einnig notað af öðrum lögregluembættum landsins.

Drög að skýrslunni voru send embætti lögreglustjóra hinn 25. nóvember sl. ásamt bréfi þar sem óskað var eftir athugasemdum fyrir 4. desember. Skriflegar athugasemdir voru ekki gerðar en á fundum með starfsmönnum embættisins hinn 3. desember var komið að munnlegum athugasemdum. Eftir að tekið hafði verið tillit til athugasemda embættisins voru því send ný drög að skýrslunni hinn 15. desember og gefinn frestur til 17. desember að koma að athugasemdum. Engar frekari athugasemdir voru gerðar.

---

## Uppbygging skýrslunnar

Í þeim köflum sem hér fara á eftir er gerð nánari grein fyrir þeim athugunum sem fram fóru á einstökum málaflokkum og niðurstöðum þeirra. Fyrst er fjallað almennt um málaskrárkerfi lögregluembættanna og hvernig það nýtist til eftirlits og stjórnunar. Í öðru lagi er rakin helstu lagaákvæði sem þýðingu hafa varðandi umfjöllunarefni skýrslunnar. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir niðurfellingu mála hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Í fjórða lagi er fjallað um mál sem skráð eru í geymslu hjá embættinu. Í fimmta og síðasta lagi er gerð grein fyrir málum sem lagt hefur verið upp eða vísað frá hjá embættinu.



# Helstu niðurstöður

## Málaskrárkerfi lögregluembættanna

Málaskrárkerfi lögregluembættanna var komið á stofn að tilstuðlan dóms- og kirkjumálaráðuneytisins til að halda utan um mál sem koma til afgreiðslu hjá embættunum. Kerfið heldur utan um allan feril mála og afgreiðslu þeirra, s.s. hvort að máli hafi verið lokið með sektargreiðslu, gefin hafi verið út ákæra, mál hafi verið fellt niður eða það sett í geymslu. Þegar kerfið var tekið í notkun á árinu 1995 lá fyrir að það var ekki fullmótað og vantaði t.d. ýmsa útprentunarmöguleika auk þess sem leiðbeiningar um notkun þess voru af skornum skammti. Forræði yfir kerfinu var í höndum ráðuneytisins en fluttist til ríkislögreglustjóra við stofnun þess embættis árið 1997.

Í skýrslu þessari var aðeins skoðað hvernig háttað væri skráningu í málaskrárkerfið hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Ekki var litið til notkunar annarra lögregluembætta á kerfinu og því liggur ekki fyrir hvort það er nýtt með sambærilegum hætti hjá þeim.

Á þeim þremur árum sem kerfið hefur verið notað hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík hefur embættið skráð í það yfir 100 þúsund mál. Mikill málafjöldi og vinnuálag á starfsfólki skapar ákveðna hættu á að mistök verði við skráningu, mál misleggist og starfsmenn tapi yfirsýn. Nauðsynlegt að málaskrárkerfið geti veitt upplýsingar sem nýtast til stjórnunar og eftirlits. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að ætla að málaskrárkerfi lögreglunnar hafi ekki nýst sem skyldi í þessu skyni.

Í málaskrána eru færðar mjög ýtarlegar upplýsingar um feril mála hjá embættinu en þær er ekki hægt að nálgast nema fyrir hvert einstakt mál eða þá með því að leggja út í tímafreka handavinnu. Þá má segja að ýmsir möguleikar

sem kerfið þó býður upp á hafi ekki verið nýttir sem skyldi.

Lögreglustjórinn í Reykjavík setti reglur þann 7. apríl 1998 um feril mála og voru þær tvímælalaust til mikilla bóta. Hins vegar liggur fyrir að lengstum hafa ekki verið til staðar skýrar, samræmdar reglur um afgreiðslu mála og leiðbeiningar um notkun málaskrárkerfisins. Vegna skorts á leiðbeiningum um notkun kerfisins virðist hver deild innan lögreglustjóraembættisins hafa tileinkað sér tiltekið verklag við notkunina og hefur það leitt til ósamræmis í skráningu. Þá eru skráningarmöguleikar kerfisins mjög margir og eru sambærilegar afgreiðslur skráðar á mismunandi vegu sem gerir það að verkum að nær ómögulegt er að safna saman tölulegum upplýsingum.

Ríkisendurskoðun telur að þrátt fyrir áðurgreindar reglur lögreglustjóra sé ennþá brýn nauðsyn að samræma skráningu í málaskrárkerfið til þess að það nýtist sem skyldi til stjórnunar, upplýsingagjafar og eftirlits. Eðlilegt virðist að ríkissaksóknari og ríkislögreglustjóri hafi forgöngu um að tryggja að samræmis sé gætt í afgreiðslu og skráningu mála hjá lögregluembættunum.

Ljóst er að átak hefur verið gert í að bæta skráningu og eftirlit með málum sem eru til meðferðar hjá rannsóknardeildum sem og ákæru- og lögfræðisviði. Núna er reglulega fylgst með framgangi allra mála sem ákæru- og lögfræðisvið fæst við. Saksóknari embættisins fær útskrift á málum hvers lögfræðings á hálfsmánaðar fresti auk þess sem óskað er eftir sérstökum skýringum á málum sem eru eldri en 90 daga. Viðlíka breyting hefur einnig átt sér stað varðandi eftirlit með málum í rannsóknardeildum.

Þá er þess að geta að ríkislögreglustjóri hefur nýlega gefið út leiðbeiningar og skýringar um ferilfærslur í málaskrá og haldið námskeið fyrir það starfsfólk lögregluembættanna sem fæst við þessi mál. Auk þess stendur til að setja reglur sem tryggja að í málaskrárkerfið séu eingöngu færð mál sem þangað eiga erindi. Ljóst er að fram að þessu hafa verið skráð í kerfið mál sem ekki hafa kallað á neina frekari afgreiðslu af hálfu embættisins og hefði því aðeins átt að skrá í dagbók.

## Afgreiðsla niðurfelldra mála

Hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík voru 183 mál skráð fyrnd í málaskrárkerfið á því tímabili sem til skoðunar var. Í meirihluta þeirra hafði sakborningum verið boðið að ljúka málum með greiðslu sekta en þeir hafnað þeim málalyktum. Í fjórum málum lá þó fyrir undirrituð lögreglustjórásátt. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða fyrningar í flestum þessara mála aðgerðaleysi embættis lögreglustjóra við að láta reyna á tiltæk innheimtu- og þvingunarúræði. Jafnframt er ljóst að mál hafa verið felld niður enda þótt sök hafi verið ófyrnd. Í þeim tilvikum er fyrir lá lögreglustjórásátt var sektin ófyrnd og því enn hægt að grípa til frekari innheimtuaðgerða vegna hennar.

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir nokkuð á formfestu við ákvörðun um niðurfellingu mála. Þannig liggur ekki alltaf ljóst fyrir við skoðun á gögnum máls hvað lá til grundvallar ákvörðun um niðurfellingu máls og við hvaða lagaheimild var stuðst. Í þeim tilvikum sem ekki er skylt að tilkynna málsaðila um ákvörðun er eðlilegt að ákvörðun og forsendur hennar séu skráðar á minnisblað sem lagt er upp ásamt öðrum málgögnum. Ætti sá sem tók ákvörðunina að undirrita minnisblaðið. Jafnframt er að mati Ríkisendurskoðunar ástæða til þess að yfirfara reglulega ákvarðanir um lokaafgreiðslur mála.

Tryggja þarf meira samræmi í skráningu mála í málaskrá. T.d. ætti ekki að nota tilvísunarliðina "ekki frekari aðgerðir" eða "sjá athugasemd", heldur að heimfæra niðurfellingu undir þá liði sem vísa til niðurfellingarheimilda laga um meðferð opinberra mála. Þá þarf að gæta þess að mál séu skráð í málaskrá í samræmi við ákvarðanir sem teknar hafa verið í málunum.

Nokkur dæmi eru um að brot séu ekki heimfærð undir rétt lagaákvæði í málaskrá ýmist vegna þess að upphafleg skráning var ekki rétt eða meðferð málsins leiðir í ljós að brot eigi undir önnur lagaákvæði. Ber að leiðrétta slíkt.

Komið hefur í ljós að misbrestur er á að sakborningi og þeim sem misgert er við sé tilkynnt um niðurfellingar mála

svo sem skylt er að gera. Þá er ekki að sjá af gögnum mála að ríkissaksóknara hafi í öllum tilvikum verið tilkynnt um niðurfellingu svo sem skylt er að gera þegar mál eru felld niður með vísan til 113. gr.

Einhver misbrestur virðist á að forvarna- og fræðsludeild fái upplýsingar um mál sem varða börn og ungmenni. Sömu leiðis er ekki ljóst af gögnum mála hvort barnaverndarnefnd hafi verið tilkynnt um mál svo sem skylt er að gera skv. 14. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Rétt væri að fram kæmi í gögnum mála að tilkynningaskyldu hafi verið gætt.

Að lokum verður að telja að í þeim tilvikum, er ætla má að málsaðili hafi hagsmuni af því að kæra ákvörðun lögreglustjóra til ríkissaksóknara, teljist til vandaðra stjórnsýsluhátta að leiðbeina honum um kæruleiðir jafnvel þótt ekki séu til að dreifa beinum ákvæðum um slíkt í lögum.

## Afgreiðsla geymdra mála

Þegar mál eru skráð í geymslu í málaskrárkerfinu þarf um leið að tilgreina ástæðu þeirrar skráningar, en kerfið bíður upp á nokkra möguleika í því sambandi, s.s. að beðið sé gagna eða að mál sé óupplýst. Við athugun kom í ljós að ekki virtist vera nægilegt samræmi í skráningunni. Mál sem í reynd voru óupplýst höfðu t.d. ekki ætíð verið skráð þannig í kerfið. Einnig var talsvert ósamræmi í skráningu mála sem voru í geymslu vegna þess að kæra hafði ekki borist eða hafði verið afturkölluð. Finna mátti mál með geymsluskráningu sem voru sambærileg málum sem felld höfðu verið niður eða lagt upp.

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar er sú að kerfið bjóði upp á of marga möguleika til skráningar geymdra mála og að það hafi skapað ósamræmi í skráningunni. Sammerkt er með flestum málanna að ekki er búist við að þau fái frekari afgreiðslu. Eðlilegt er að óupplýst mál séu sett í geymslu þar til einhverjar vísbendingar berast og jafnvel á meðan sakborningur dvelur erlendis. Í þeim tilvikum verður þó að vera tryggt að fylgst sé stöðugt með því hvort sakborningar

snúi aftur til landsins. Þá væri einnig æskilegt að hreinsuð væru út af geymslulyklinum mál þar sem sök er fyrnd. Að öðru leyti verður að teljast óæskilegt að mál séu skráð í geymslu og væri nær að þau væru skráð á þann starfsmann sem hafði þau til afgreiðslu og að hann fylgdi málunum eftir og afgreiddi þau í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála.

Málum sem ekki teljast sakamál hlýtur að mega leggja upp frekar en að skrá í geymslu svo sem gert hefur verið í einhverjum mæli, enda ekki ætlast til að slík mál fái frekari afgreiðslu hjá embætti lögreglustjóra. Þegar saksókn er háð kröfu þess sem misgert er við ætti líkast til að vísa máli frá komi ekki fram krafa um saksókn. Í öllum öðrum málum verður að gera þá kröfu að þau fái einhverja þá afgreiðslu er lög um meðferð opinberra mála segja til um.

Rétt er að taka fram að í reglum sem lögreglustjórinn í Reykjavík setti þann 7. apríl s.l. um afgreiðslu mála er tekið á sumum þeirra atriða sem Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við. Að mati stofnunarinnar er þó ástæða til þess að taka reglur þessar til endurskoðunar og fella ákvæði þeirra betur að lögum um meðferð opinberra mála. Eðlilegt væri að embætti ríkislögreglustjóra hefði forgöngu um það mál í samráði við ríkissaksóknara.

## Afgreiðsla mála sem lagt er upp

Við skoðun á listum yfir mál sem lagt hefur verið upp kom í ljós að fæst málanna voru eiginleg sakamál heldur mál þar sem reyndi á þjónustu lögreglunnar við almenning. Mál vegna líkamsmeiðinga, fíkniefnabrota, auðgunarbrota og brota á ýmsum fjárréttindum eru allt mál sem talist geta sakamál. Nokkrum fjölda slíkra mála hafði verið lagt upp og var listi yfir þau mál skoðaður sérstaklega.

Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að mál hafi í of miklum mæli verið skráð “lagt upp” hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Kemur þá aðallega tvennt til. Annars vegar hefur málum verið “lagt upp” sem eðlilegra hefði verið að fella niður, s.s. minni líkamsárásarmálum þar sem

ekki liggur fyrir kæra eða kæra hefur verið afturkölluð, og þegar í hlut eiga ósakhæf börn og ungmenni. Hins vegar virðist ákvörðun um að leggja upp málum í of miklum mæli hafa verið tekin í skýrsludeild. Virðist eðlilegra að mál sem hugsanlega gætu sætt ákæru væru afgreidd af öðrum deildum innan embættisins, s.s. ákæru- og lögfræðisviði. Þá má einnig benda á að lögregla skal vísa frá málum þegar skilyrði saksóknar er að krafa þess sem misgert er við komi til og krafa berst ekki. Svo er t.d. varðandi brot gegn 1. mgr. 257. gr. hgl. en þeim málum hefur í miklum mæli verið lagt upp. Loks var talsvert um að lagt væri upp sambærilegum málum og felld höfðu verið niður, sett í geymslu eða vísað frá.

Sem fyrr segir setti lögreglustjórinn í Reykjavík reglur um afgreiðslu mála þann 7. apríl 1998 og eru þær til mikilla bóta. Eftir að reglurnar voru settar virðist verklag við skráningu “upplagðra” mála hafa batnað. Þannig hefur auðgunar-brotamálum sem lagt er upp strax í skýrsludeild fækkað. Að mati Ríkisendurskoðunar er þó ennþá hægt að bæta verklag við afgreiðslu slíkra mála.



# 1 Almennt um málaskrárkerfi lögregluembættanna

Lögregluembætti landsins hafa um nokkurra ára skeið notað málaskrárkerfi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafði forgöngu um að láta smíða. Kerfið er notað til skráningar á málum og ferli þeirra hjá embættunum. Ráðuneytið hafði til að byrja með umsjón með málaskrárkerfinu en á árinu 1997 tók embætti ríkislögreglustjóra við því hlutverki.

Embætti lögreglustjórans í Reykjavík tók kerfið í notkun í september 1995 og leysti það af hólmi annað kerfi sem verið hafði í notkun um nokkurra ára skeið. Þegar kerfið var tekið í notkun lá fyrir að það var ekki fullmótað og vantaði t.d. ýmsa útprentunarmöguleika auk þess sem leiðbeiningar um notkun þess voru af skornum skammti.

Í málaskrárkerfinu er haldið utan um allar kærur sem koma til afgreiðslu hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík, sem og önnur mál sem embættið hefur afskipti af. Fjöldi mála sem skráður er í kerfið á ári hverju hefur verið um og yfir 30 þúsund, en stefnir í um 45 þúsund á þessu ári. Á þeim 3 árum sem kerfið hefur verið í notkun hjá embættinu hafa verið skráð í það yfir 100 þúsund mál. Þessi fjöldi segir þó ekki allt þar sem mikið er um að í kerfið séu skráðar tilkynningar og upplýsingar sem ekki kalla á frekari afgreiðslu hjá embættinu. Mikill málafjöldi og vinnuálag á starfsfólki skapar ákveðna hættu á að mistök verði við skráningu, mál misleggist og starfsmenn tapi yfirsýn. Nauðsynlegt að málaskrárkerfið geti veitt upplýsingar sem nýtast til stjórnunar og eftirlits. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að ætla að málaskrárkerfi lögreglunnar hafi ekki nýst sem skyldi í þessu skyni.

Í skýrsluhluta kerfisins, sem heldur utan um allar lögreglu-skýrslur, er skráð dagsetning kæru og ætlaður brotaflokkur. Ennfremur nafn þess sem leggur fram kæru eða tilkynnir um brot, nafn þess eða þeirra sem kærðir eru, sem og nöfn vitna

og annarra aðila sem tengjast málinu. Síðan er allur ferill málsins hjá embættinu skráður jafnóðum, s.s. hvenær mál fer í rannsókn, hvenær ákæru- og lögfræðisvið fær það til meðferðar o.s.frv. Jafnframt er málið skráð á tiltekinn aðila í hverri deild sem þá ber ábyrgð á málinu frá þeim tíma. Ýmsar aðgerðir sem gripið er til eru skráðar, s.s. ef aðila er boðið að ljúka máli með sátt. Loks er lokaafgreiðsla málsins skráð í kerfið en hún getur t.d. falist í því að máli sé lokið með sektargreiðslu, að gefin sé út ákæra, mál sé felld niður eða það sett í geymslu.

Með málaskrárkerfinu var ætlunin að byggja upp samræmdan gagnagrunn yfir öll mál sem komið hafa til kasta allra lögregluembætta landsins. Slíkan gagnagrunn mætti m.a. nýta til úrvinnslu tölfraðilegra upplýsinga auk þess að nýtast embættunum til eftirlits með afgreiðslu mála. Kerfið gefur einnig dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóra og ríkis-saksóknara möguleika til eftirlits og samanburðar á starfsemi lögregluembættanna. Fyrir liggur að þeir aðilar hafa enn sem komið er í takmörkuðum mæli nýtt sér þá möguleika.

Tafla 1 Fjöldi skráðra mála hjá lögreglunni í Reykjavík

Ár	Heima- mála	Aðsend mál	Samtals
1995 (sept. - des.)	7.750 <sup>❶</sup>	<sup>❷</sup>	7.750
1996	21.880	6.994	28.874
1997	23.548	9.230	32.778
1998 (jan. - sept.)	27.955	4.863	32.818
Samtals	81.133	21.087	102.220

❶ Frá september 1995. Til viðbótar voru á því ári skráð 17.142 mál í eldra málaskrárkerfi.

❷ Upplýsingar um fjölda aðsendra mála 1995 liggja ekki fyrir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að ætla að mála-skrárkerfið nýtist ekki allskostar til stjórnunar og eftirlits hjá embættinu. Í viðtölum við starfsmenn þess hefur komið fram að málaskrárkerfið er ennþá í smíðum og hefur skýrslu-gerðarhluti þess m.a. setið á hakanum. Athugun Ríkisendur-skoðunar á möguleikum kerfisins til uppfléttinga og úrvinnslu gagna staðfestir þetta. Í málaskrána eru færðar mjög ítarlegar upplýsingar um feril mála hjá embættinu en þær upplýsingar er ekki hægt að nálgast nema fyrir hvert

einstakt mál eða þá með því að leggja út í tímafreka handavinnu. Þannig er t.d. ekki hægt að kalla fram aldursgreiningu á málum sem eru til meðferðar hjá embættinu eða einstökum deildum þess. Þá býður kerfið upp á mjög takmarkaða möguleika til leitar á færslum sem uppfylla þau skilyrði sem notandi þess tilgreinir.

Sérstaklega mikilvægt sýnist að hægt sé að kalla fram lista eftir aldri mála sem ekki hafa fengið fullnaðarafgreiðslu hjá embættinu. Mikið málaflæði og margir skráningarmöguleikar geta leitt til þess að einstök mál geti mislagst og fundust dæmi um að slíkt hefði gerst í kjölfar mannbreytinga hjá embættinu.

Ljóst er að lengstum hafa ekki verið til staðar skýrar, samræmdar reglur um afgreiðslu mála og leiðbeiningar um notkun málaskrárkerfisins. Vegna skorts á slíkum leiðbeiningum virðist hver deild embættisins hafa tileinkað sér tiltekið verklag við notkunina og leiðir það til ósamræmis í skráningu. Þá eru skráningarmöguleikar kerfisins mjög margir og eru sambærilegar afgreiðslur skráðar á mismunandi vegu sem gerir það að verkum að nær ómögulegt er að safna saman tölulegum upplýsingum um samskonar afgreiðslur. Tekið skal fram að athugun Ríkisendurskoðunar náði aðeins til skráningar í málaskrá hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík og verður því ekki staðhæft hvernig málum er háttað hjá öðrum lögregluembættum.

Lögreglustjórinn í Reykjavík setti reglur þann 7. apríl 1998 um feril mála hjá embættinu<sup>1</sup> og voru þær tvímælaust til mikilla bóta. Segja þær til um hvernig heimilt er að ljúka málum hjá einstökum deildum embættisins og með hvaða hætti. Þá er ljóst að átak hefur verið gert í að bæta skráningu og eftirlit með málum sem eru til meðferðar hjá rannsóknardeildum sem og ákæru- og lögfræðisviði. Reglulega er fylgst með framgangi allra mála sem ákæru- og lögfræðisvið fæst við. Saksóknari embættisins fær útskrift á málum hvers lögfræðings á hálfsmánaðar fresti auk þess sem óskað er eftir sérstökum skýringum á málum sem eru eldri en 90 daga. Viðlíka breyting hefur einnig átt sér stað varðandi eftirlit með málum í rannsóknardeildum.

---

<sup>1</sup> Reglurnar er að finna í viðauka við skýrsluna.

Ríkisendurskoðun telur að engu að síður sé ennþá brýn nauðsyn að samræma betur skráningu í málaskrárkerfið til þess að það nýtist sem skyldi til stjórnunar, upplýsingagjafar og eftirlits. Auka þarf úrvinnslu- og útskriftarmöguleika í málaskránni, útbúa handbók um notkun kerfisins og koma á fót stöðugu eftirliti með skráningu og ferli mála.

Rétt er að áréttta að málaskrárkerfið var upphaflega á forræði dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og síðar embættis ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri hefur m.a. það hlutverk að fylgjast með því að samræmis gæti í vinnubrögðum lögregluembættanna. Jafnframt er ljóst að ríkissaksóknara ber skv. 27. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, að fylgjast með því að þeir sem afbrot fremja séu beittir lögmæltum viðurlögum og að hafa eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá lögreglustjórum. Eðlilegt er að ofangreindir aðilar hafi forgöngu um að samræma málsmeðferð með leiðbeiningum þar að lútandi enda séu þeim tryggðar nægjanlegar fjárveitingar til að sinna því hlutverki.

Í framhaldi af þeim athugasemdum sem hér hafa komið fram er rétt að geta þess að ríkislögreglustjóri gaf nýlega út leiðbeiningar og skýringar um ferilfærslur í málaskrá og hélt auk þess námskeið fyrir það starfsfólk lögregluembættanna sem fæst við þessi mál. Auk þess stendur til að setja reglur sem eiga að tryggja að í málaskrárkerfið séu eingöngu færð mál sem þangað eiga erindi. Ljóst er að fram að þessu hafa verði skráð þar mál sem ekki hafa kallað á neina frekari afgreiðslu af hálfu embættisins og hefði því aðeins átt að skrá í dagbók.

## 2 Umfjöllun um lagaákvæði

Í 111. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála<sup>2</sup>, og 24. gr. almennra hegningarlaga<sup>3</sup>, nr. 19/1940, er að finna þá meginreglu, að sérhver refsiverður verknaður skuli sæta ákæru, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Engu að síður kveða lög um meðferð opinberra mála á um heimildir lögreglustjóra til að vísa frá eða fella niður mál að ákveðnum skilyrðum uppfylltum en mismunandi ákvæði gilda í því efni eftir því hvort mál eru á rannsóknar- eða ákærustigi. Verður ekki hjá því komist að rekja þau ákvæði laganna sem máli skipta hér<sup>4</sup>.

---

### Kæru vísað frá eða rannsókn hætt (76. gr.)

Samkvæmt 76. gr. oml. hefur lögregla heimild til að vísa frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að byrja rannsókn út af henni. Þá getur lögregla hætt rannsókn ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram eða ef í ljós kemur að kæra var ekki á rökum reist.

---

### Niðurfelling vegna sönnunarskorts (112. gr.)

Þegar ákærandi hefur fengið mál í hendur hefur hann í ákveðnum tilvikum heimild til að fella mál niður, sbr. 112. og 113. gr. oml. Á þessar heimildir getur reynt við afgreiðslu mála hjá lögreglustjóraembættinu, en eins og kunnugt er fara lögreglustjórar nú með ákæruvald vegna ýmissa minniháttar brota.

Þegar ákærandi hefur fengið gögn máls í hendur og gengið úr skugga um að rannsókn sé lokið athugar hann hvort sækja

---

<sup>2</sup> Hér á eftir skammstafað oml.

<sup>3</sup> Hér á eftir skammstafað hgl.

<sup>4</sup> Við þessa umfjöllun var m.a. stuðst við Handbók um meðferð opinberra mála, Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1992.

skuli manni til sakar eða ekki. Ef hann telur það sem fram er komið ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis lætur hann við svo búið standa skv. 112. gr. oml.

Í Handbók um meðferð opinberra mála, sem gefin var út af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, eru eftirfarandi tilvik talin falla undir 112. gr.:

- a) Háttsemi sakbornings verður ekki færð til refsíákvæða.
- b) Fyrir hendi eru refsilokaástæður (s.s. fyrning og afturhvarf frá tilraun) eða refsileysisástæður (s.s. neyðarvörn, neyðarréttur, samþykki og sakhæfisskortur)
- c) Lög felld úr gildi.
- d) Sakborningur nýtur úrlendisréttar.

Fram hefur komið að lögfræðingar embættis lögreglustjórans í Reykjavík eru ekki sammála þeirri túlkun að ofangreind tilvik falli undir 112. gr, heldur einungis þau tilvik þar sem sekt sakbornings telst ekki sönnuð. Reyndar verði alls ekki litið svo á að fyrnd mál séu felld niður.

Þegar fjallað er um fyrningu í refsirétti verður að líta til tvenns konar fyrningar, þ.e. fyrningar sakar (sbr. 81.- 82. gr. hgl.) og fyrningar refsingar og annarra viðurlaga (sbr. 83. gr. og 83. gr. a. sömu laga). Breyting varð á framangreindum ákvæðum með lögum nr. 63/1998, um breyting á almennum hegningarlögum, og tóku þau gildi hinn 12 júní 1998. Þar sem afgreiðsla langflestra þeirra mála sem til skoðunar eru í skýrslu þessari fór fram fyrir gildistöku laganna verða breytingarnar ekki raktar hér nema að því leyti sem þær skipta máli.

Sakarfyrning er refsilokaástæða en það þýðir að hún leiðir til sýknu í refsímáli<sup>5</sup>. Fyrning refsingar og annarra viðurlaga

---

<sup>5</sup> Samkvæmt 1. mgr. 81. gr. hgl. eru fyrningarfrestir fjórir og fyrnist sök samkvæmt greininni svo sem hér segir:

Á 2 árum, þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en 1 árs fangelsi eða refsing sú, sem til er unnið, fer ekki fram úr sektum.

Á 5 árum, þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en 4 ára fangelsi.

Á 10 árum, þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en 10 ára fangelsi.

Á 15 árum, ef þyngsta refsing við broti er 16 ára fangelsi eða lengra tímabundið fangelsi.

hefur hins vegar í för með sér að refsiviðurlög sem ákveðin hafa verið falla niður.

Í 1. mgr. 82. gr. hgl. er mælt fyrir um upphafstíma fyrningarfrests en hann telst frá þeim degi, er refsiverðum verknæði eða refsiverðu athafnaleysi lauk. Ef refsinaemi er háð því að háttsemi hafi í för með sér tiltekna afleiðingu hefst fyrningarfrestur ekki fyrr en afleiðing þessi kemur fram skv. 2. mgr. 82. gr. hgl.

Sakarfyningarfrestur rofnar skv. 4. mgr. 82. gr. hgl. þegar rannsókn hefst gegn manni sem sökunaut fyrir rétti eða lögreglustjóra eða löglærðum fulltrúa hans út af broti. Ef lög heimila lögreglumanni að ljúka máli með sátt telst fyrning rofin, er lögreglumaður sakar mann um brot og gerir honum kost á sátt. Þegar stjórnvaldi er heimilt að gera mönnum refsingu fyrir brot, rofnar fresturinn er stjórnvald sakar mann um slíkt brot, samanber ofangreinda 4. mgr. 82. gr. hgl.

Samkvæmt 1. mgr. 83. gr. a. hgl. fynnist fésektarrefsing, sem ákveðin er með dómi, úrskurði eða sátt, þegar liðin eru 3 ár frá því að unnt var að fullnægja dómi, úrskurði eða sátt samkvæmt almennum ákvæðum laga. Fram til 12. júní 1998 var þó miðað við að ef fésekt var 20.000 krónur eða hærri væri fyrningarfrestur 5 ár. Með a. lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 63/1998, um breyting á almennum hegningarlögum, sem tóku gildi 12. júní s.l., voru sektarmörkin hækkuð í 60.000 krónur.

Samkvæmt 14. gr. hgl. skal manni eigi refsað fyrir verknæð, er hann hefur framið áður en hann varð 15 ára gamall. Skv. 15. gr. hgl. skal þeim mönnum ekki refsað, sem sökum geðveiki, andlegs vanþroska eða hrörnunar, rænuskerðingar eða annars samsvarandi ástands voru alls ófærir á þeim tíma, er þeir unnu verkið, til að stjórna gerðum sínum.

---

## Niðurfelling saksóknar (113. gr.)

Ákærandi hefur í ákveðnum tilvikum heimild til að falla frá saksókn. Samkvæmt 1. mgr. 113. gr. oml. má falla frá saksókn þegar beita má ákvæðum hgl. um frestun ákæru. Enn fremur fellur saksókn niður ef sakborningur gengst undir viðurlög skv. 115. gr. laganna, en það eru viðurlög vegna þeirra brota sem lögreglustjóri hefur ákærvald yfir.

Samkvæmt 2. mgr. ofangreindrar 113. gr. má einnig falla frá saksókn þegar svo stendur á sem hér segir:

- a. ef brot er mjög smávægilegt,
- b. ef sakborningur virðist vera ósakhæfur og ekki er nauðsynlegt að gera kröfu um að hann verði beittur öryggisráðstöfunum samkvæmt fyrirmælum almennra hegningarlaga,
- c. ef brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulegum þjáningum og málsókn þykir ekki brýn af almennum refsivörsluáæðum,
- d. ef sækja á mann til sakar í einu máli út af fleiri brotum er heimilt að falla frá saksókn út af brotum sem ætla má að skipti engu eða óverulegu máli við ákvörðun viðurlaga; enn fremur má falla frá saksókn ef svo stendur á sem í 78. gr. almennra hegningarlaga segir og ætla verður að ekki yrði um frekari refsingu að ræða þótt sakfellt yrði,
- e. ef nauðung eða fjárkúgun hefur verið framin með hótun um kæru fyrir refsivert athæfi er heimilt að falla frá saksókn fyrir það brot ef það er ekki því stórfelldara,
- f. ef sérstaklega stendur á og telja verður að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.

Saksókn getur einnig fallið niður á grundvelli 3. mgr. 113. gr. oml. en á það ákvæði hefur ekki reynt hvað varðar mál sem gerð eru að umtalsefni í þessari skýrslu.

Í almennum hegningarlögum er loks að finna ýmis sérákvæði um niðurfellingu saksóknar. Í 3. mgr. 191. hgl. segir að sök samkvæmt þeirri grein megi láta niður falla, ef sá æskir þess, sem misgert var við. Í 3. mgr. 256. gr. hgl. segir að hafi brot skv. 244. – 250. og 254. gr. (auðgunarbrot) komið niður á nánnum vandamanni, megi láta málsókn falla niður ef vandamaðurinn æskir þess.

---

## Skilyrði saksóknar ekki fyrir hendi

Í tveimur ákvæðum hegningarlaganna er mælt fyrir um að málshöfðun sé háð því að almannahagsmunir krefjist hennar, sbr. 2. mgr. 217. gr. og 2. mgr. 256. gr.



Þá er þess að geta að í nokkrum tilvikum gera lög ráð fyrir því að mál verði því aðeins höfðað að sá krefjist þess sem misgert er við, sbr. t.d. 2. tölul. 242. gr. og 4. mgr. 257. gr. hgl., sbr. 25. gr. hgl. Komi ekki fram slík krafa myndi lögregla því vísa máli frá.

---

## Tilkynningarskylda gagnvart aðilum máls

Sé kæru vísað frá eða rannsókn máls hætt, er lögreglu skylt, skv. 2. mgr. áðurnefndrar 76. gr. oml., að tilkynna það kæranda hafi hann hagsmuna að gæta. Skal kæranda einnig bent á að hann geti borið synjun um rannsókn undir ríkissaksóknara sem tekur fullnaðarákvörðun um hvort rannsókn skuli fara fram eða ekki.

Í 1. mgr. 114. gr. oml. er mælt fyrir um skyldu ákæranda, sem tekur ákvörðun um að fella mál niður skv. 112. gr. eða falla frá saksókn skv. 113. gr., að tilkynna sakborningi um ákvörðunina og ef því er að skipta þeim sem misgert hefur verið við. Í tilkynningunni skal tiltekið við hvaða lagaheimild ákvörðunin styðst. Sá sem ekki vill una við þessa ákvörðun lögreglustjóra getur skv. 2. mgr. 114. gr. kært ákvörðunina til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana.

Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. oml. ber lögreglustjóra að tilkynna ríkissaksóknara hafi hann ákveðið að falla frá saksókn skv. 113. gr. laganna og getur ríkissaksóknari þá innan tveggja mánaða frá því að sú ákvörðun var tekin, ákveðið að höfða mál sjálfur eða lagt fyrir lögreglustjóra að gera það, hafi hann talið að ekki hafi verið efni til að falla frá saksókn.

Í 114. gr. oml. er ekki mælt fyrir um leiðbeiningarskyldu svo sem gert er í 76. gr. laganna. Þrátt fyrir það verður að telja að það heyri til vandaðra stjórnsluhátta að veita þeim sem tilkynnt er um niðurfellingu samkvæmt 114. gr. leiðbeiningar um kæruleiðir, hvert skuli beina kæru og kærufrest. Byggist sú skoðun á því að viðkomandi brotþoli kann að hafa hagsmuni af því að geta kært ákvörðun til ríkissaksóknara auk þess sem kærufrestur er skammur. Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að ekki er skylt að tilkynna ríkissaksóknara um niðurfellingu mála með vísan til 112. gr. svo sem skylt er að gera þegar saksókn er felld niður með

vísan til 113. gr. Er því enginn sem endurskoðar ákvörðun lögreglustjóra og því enn brýnna að leiðbeina um kæruleiðir í þeim tilvikum.

Loks er í 14. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, mælt fyrir um skyldu lögreglu til að tilkynna barnaverndarnefnd þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn annaðhvort af barni eða ungmenni eða gegn því, fái hún slíkt mál til meðferðar. Skal lögregla þá gefa barnaverndarnefnd kost á að fylgjast með rannsókn málsins. Barnaverndarnefnd ber að tilkynna foreldri barns um slíkt mál mæli hagsmunir barnsins ekki gegn því. Að lokum skal lögregla gefa barnaverndarnefnd kost á að láta fulltrúa sinn eða starfsmann vera viðstaddan skýrslutöku þurfi að taka skýrslu af barni.

## 3 Niðurfelling mála

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig staðið hefur verið að skráningu niðurfelldra mála hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Auk þess var kannað hvort lögboðnar tilkynningar hefðu verið sendar.

### 3.1 Athugun á niðurfellingu mála

Farið var í gegnum lista yfir niðurfelld mál hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík en samtals hafa þar verið felld niður 3.067 mál frá því að málaskráin var tekin í notkun á árinu 1995. Er málunum skipt í nokkra flokka í skránni eins og sjá má á neðangreindri töflu.

Tafla 2. Niðurfelld mál hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík (sept. 1995 - sept. 1998)

Ástæða niðurfellingar	Fjöldi mála
Fyrning	183 mál
Brot smávægileg	181 mál
Brot hefur valdið sakborningi miklum þjáningum	3 mál
Ekki almannahagsmunir	82 mál
Ekki nægjanleg til sakfellis	1.565 mál
Sakborningur ósakhæfur	14 mál
Pakkaafgreiðsla, brot smávægilegt	33 mál
Ekki frekari aðgerðir	686 mál
Sjá athugasemd	320 mál
<b>Samtals</b>	<b>3.067 mál</b>

Verður hér á eftir farið í gegnum hvern flokk fyrir sig. Rétt er að taka fram að við skoðun á málum var ekki verið að leggja faglegt mat á hvort málsatvik væru réttilega færð undir refsíákvæði almennra hegningarlaga eða sérrefsilaga. Athugunin beindist fyrst og fremst að því að meta hvort

samræmis væri gætt við skráningu á ástæðu niðurfellingar í málaskrá.

Við gildistöku nýrra lögreglulaga nr. 90/1996 þann 1. júlí 1997 urðu miklar breytingar á skipulagi og starfsemi embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Var í ljósi þess ákveðið að velja aðeins til skoðunar mál sem felld voru niður eftir þann tíma.

---

## Fyrning

Hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík voru 183 mál skráð fyrnd í málaskrá. Af þeim voru valin af handahófi til skoðunar 19 mál sem skrá voru fyrnd á árunum 1997 og 1998. Þau skiptust þannig að átta mál voru vegna brota á umferðarlögum, fimm mál vegna fíkniefnabrota, tvö mál voru vegna líkamsárása, tvö vegna brota á lögreglusamþykkt, eitt vegna útgáfu innstæðulausra ávísana og eitt vegna brots á áfengislögum.

Í 12 málum hafði sakborningum verið boðið að ljúka máli með greiðslu sekta og voru fjárhæðir þeirra á bilinu 5.000 - 50.000 kr. Í fjórum þessara mála hafði verið undirrituð lögreglustjórásátt en í öðrum tilvikum virðast sakborningar ekki hafa gengist undir greiðslu sektar. Í málum þar sem fallist hafði verið á lögreglustjórásátt hafði hins vegar ekki verið staðið við hana.

Á þeim tíma sem hér um ræðir var ekki kveðið á um vararefsingu í sáttargerðum. Ef sakborningur stóð ekki við greiðslu sektarinnar gat lögreglustjóri, ef hann kaus svo, krafist fullnustu ákvörðunarinnar með aðför fremur en að ákveða saksókn vegna brotsins. Úrræðum sem þessum verður aftur á móti ekki beitt ef sök eða fésektarrefsing er fyrnd. Eins og rakið er í kafla 2 er sakarfyrningarfrestur aldrei skemmri en tvö ár. Fésektir fymast hins vegar á þremur árum frá því unnt er að fullnægja dómi, úrskurði eða sátt. Fram til 12. júní 1998 var þó miðað við að ef fésekt væri 20.000 krónur eða hærrí væri fyrningarfrestur 5 ár. Með a. lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 63/1998, um breyting á almennum hegningarlögum, sem tóku gildi 12. júní, voru sektarmörkin hækkuð í 60.000 krónur.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ástæða fyrningar í flestum þeirra mála sem skoðuð voru ekki tilgreind önnur en aðgerðaleysi embættis lögreglustjóra við að fá dóm á hendur sakborningum.

Athugun á málum í úrtaki leiddi í ljós að í 8 tilvikum var sök ekki fyrnd er mál var fellt niður og í 4 tilvikum lá fyrir lögreglustjórásátt um greiðslu sektar og var hún ófyrnd. Í nokkrum tilvikum vantaði aðeins nokkra daga á að sök væri fyrnd þegar mál voru felld niður. Gaf starfsmaður lögreglustjóraembættisins Ríkisendurskoðun þá skýringu á niðurfellingu þeirra mála að fyrirséð hefði verið að ekki næðist að reka þau mál fyrir dómi áður en þau myndu fynast. Dómþing vegna þessara mála væri aðeins háð einu sinni í viku í Reykjavík og hefði héraðsdómur Reykjavíkur beint þeim tilmælum til embættisins að málafjöldi yrði takmarkaður við 30-40 mál á viku. Hér fyrir neðan er tafla sem sýnir niðurstöðu könnunar á því hvort um raunverulega fyrningu var að ræða í málum eða ekki (dagsetning ófyrndra mála er skyggð).

Tafla 3. Fyrnd mál í úrtaki Ríkisendurskoðunar

	Brot	Dags. kæru	Dags. niðurf.	Fjárhæð sektar	Fyrning sakar	Fyrning sektar
1	Fíkniefnabrot	29.09.1995	13.01.1998		29.09.1997	
2	Fíkniefnabrot	06.10.1995	13.01.1998		06.10.1997	
3	Fíkniefnabrot	09.10.1995	29.10.1997		09.10.1997	
4	Fíkniefnabrot	11.11.1995	12.12.1997		11.11.1997	
5	Umferðarlagabrot	03.04.1996	<b>02.04.1998</b>		<b>03.04.1998</b>	
6	Umferðarlagabrot	29.12.1995	<b>02.04.1998</b>	35.000	01.03.1998	<b>01.03.2001</b>
7	Umferðarlagabrot	05.01.1997	<b>02.04.1998</b>		<b>05.01.1999</b>	
8	Umferðarlagabrot	18.05.1996	<b>23.06.1998</b>	27.000	<b>27.09.1998</b>	<b>27.09.1999</b>
9	Áfengislagabrot	16.05.1996	<b>06.05.1998</b>		<b>16.05.1998</b>	
10	Áfengislagabrot	28.04.1996	<b>02.04.1998</b>		<b>28.04.1998</b>	
11	Líkamsárás	21.04.1996	24.07.1998		21.04.1998	
12	Líkamsárás	25.09.1995	09.06.1998		25.09.1997	
13	Fjársvik, tékkasvik	29.01.1996	<b>09.12.1997</b>		<b>29.01.1998</b>	
14	Fíkniefnabrot	21.12.1995	<b>05.05.1998</b>	22.000	05.02.1998	<b>05.02.2001</b>
15	Áfengislagabrot *)	07.10.1995	08.04.1998			
16	Umferðarlagabrot	23.09.1995	<b>23.07.1998</b>	50.000	14.11.1997	<b>14.11.1998</b>
17	Umferðarlagabrot	07.06.1997	<b>02.04.1998</b>		<b>07.06.1999</b>	
18	Umferðarlagabrot	29.04.1997	<b>02.04.1998</b>		<b>29.04.1999</b>	
19	Umferðarlagabrot	12.06.1995	03.09.1997		12.06.1997	

\*) Mál sem skv. skýringum embættis lögreglustjóra hefði í reynd átt að fella niður vegna sönnunarskorts með vísun til 112. gr. oml.

---

## Brot smávægilegt

Á lista yfir mál sem felld voru niður, skv. heimild í a-lið 2. mgr. 113. gr. oml. vegna þess að brot var smávægilegt voru samtals 181 mál. Í úrtaki Ríkisendurskoðunar voru 13 mál valin af handahófi og skoðuð nánar. Í Handbók um meðferð opinberra mála kemur fram að undir ofangreint ákvæði falli mál þar sem um lítilsverð brot er að ræða sem ekki hefur hlotist tjón af eða a.m.k. mjög óverulegt, engum almanna-hagsmunum verið raskað og bætt fyrir brot eftir því sem tilefni var til. Þau mál sem voru skoðuð voru af ýmsum toga svo sem þrjú þjófnaðarbrot, þrjú fíkniefnabrot, eitt umferðarlagabrot, tvær falsanir, tvö fjársvikamál, ein líkamsárás og ein hótun.

Af þeim 13 málum sem skoðuð voru reyndust 2 mál ranglega skráð á listann. Í öðru þeirra hafði sekt samkvæmt gíróseðli verið greidd, en hitt málið var fellt niður af ríkissaksóknara með vísan til 2. mgr. f-liðar 113. gr. laganna.

---

## Brot hefur valdið sakborningi miklum þjáningum

Á lista yfir mál sem felld voru niður skv. heimild í c-lið 2. mgr. 113. gr. oml., þar sem brot hefði valdið sakborningi miklum þjáningum, voru 3 mál og voru þau öll skoðuð. Sem dæmi um brot sem fella má niður þar sem þau hafa valdið sakborningi miklum þjáningum má nefna umferðarlagabrot þar sem sakborningur veldur einhverjum sér nákomnum dauða eða örkuðum, hann slasast mikið sjálfur eða hvort tveggja.

Þau mál sem skoðuð voru geta vart talist falla undir c-lið 2. mgr. 113. gr. oml. og verður því að líta svo á að málin hafi ranglega verið skráð í málaskrá með þessum hætti. Um var að ræða smávægileg umferðalagabrot, s.s. brot gegn reglum um ljósanotkun og hraðaakstur þar sem ekki komu fram sérstakar afleiðingar af broti. Tekið skal fram að lögfræðingar embættisins felldu ekki niður umrædd mál.

## Ekki almannahagsmunir

Á lista yfir mál sem felld voru niður skv. heimild í f-lið 2. mgr. 113. gr. oml. með skýringunni “ekki almannahagsmunir” voru samtals 82 mál og voru 9 skoðuð nánar í handahófs úrtaki Ríkisendurskoðunar.

Sem dæmi um mál sem fella má niður með vísan til f-liðar 2. mgr. 113. gr. oml. er þegar langt er liðið síðan brot var framið, án þess þó að refsikrafa sé fyrnd, og sakborningur hefur síðan hegðað sér óaðfinnanlega, ef telja má álit manna á verki hafa breyst sökunaut í hag síðan refsíákvæði var sett eða óvenju miklar málsbætur eru. Af þeim málum sem valin voru til skoðunar voru tvö umferðalagabrot, 4 líkamsárásarmál, fjárdráttarmál, mál vegna innbrots og fíkniefnamál.

Í þremur málum var um líkamsárás að ræða sem felld var undir 217. gr. hgl. og höfðu kærndur í þeim málum fallið frá kæru. Samkvæmt 2. mgr. 217. gr. hgl. skal mál eigi höfðað út af broti skv. 1. mgr. ákvæðisins nema almenningshagsmunir krefjist þess. Tvö mál voru felld niður með vísan til f-liðar 2. mgr. 113. gr. oml., en að sögn lögreglustjóraembættisins var í raun verið að fella málin niður þar sem fyrirséð var að þau myndu fyrnast áður en tækist að fara með þau fyrir dóm.

Eitt mál sem var samkvæmt málaskrá vegna brots gegn 217. gr. hgl. var fellt niður með vísan til f-liðar 2. mgr. 113. gr. oml., en að sögn embættisins var brotið ranglega skráð í málaskrá sem brot gegn 217. gr. hgl. en um var að ræða brot gegn 21. gr. áfengislaga nr. 82/1969. Hafði málið verið fellt niður þar sem það tíðkaðist ekki samkvæmt þágildandi óskráðum verklagsreglum að fylgja slíkum málum eftir í sektarinnheimtu ef sáttaboð bar ekki árangur.

Í skýringum lögregustjóraembættisins kom að lokum fram að eitt málanna hefði verið ranglega fært í málaskrá sem niðurfellt með vísan til f-liðar 113. gr. oml., en það hafði í raun verið fellt niður með vísan til d-liðar sömu greinar.

---

## Ekki nægilegt til sakfellis

Á lista yfir mál sem felld voru niður með vísan til 1. mgr. 112. gr. oml. voru samtals 1.565 mál og voru 28 valin af handahófi og skoðuð nánar af Ríkisendurskoðun. Af þeim málum sem valin voru reyndust vera 6 mál vegna umferðarlagabrota, 2 fíkniefnamál, 4 mál vegna húsbrots, hótana og ónæðis, 3 mál vegna kynferðisbrota, þrjú líkamsmeiðingamál, 2 fjárdráttarmál, 2 mál vegna skilasvika, 2 þjófnaðarmál, eitt fölsunarmál, eitt fjársvikamál og eitt mál vegna ofbeldis gegn lögreglumönnum

Á þessum lista voru að mestu leyti mál þar sem sakborningur hafði neitaði ásökunum og virðast þá ekki hafa legið fyrir sannanir fyrir broti. Þá eru á listanum nokkur mál þar sem kæra var dregin til baka vegna samkomulags aðila og vegna þess að bætt var fyrir brot. Fram kom í öllum málum sem skoðuð voru nema einu að þau hefðu verið felld niður með vísan til 112. gr. oml. Einu málinu hafði verið vísað frá samkvæmt heimild í 76. gr. laganna og var það því ranglega skráð með þessum hætti í málaskrá.

---

## Sakborningur ósakhæfur

Samkvæmt b-lið 2. mgr. 113. gr. oml. má falla frá saksókn ef sakborningur virðist vera ósakhæfur og ekki er nauðsynlegt að gera kröfu um að hann verði beittur öryggisráðstöfunum samkvæmt fyrirmælum almennra hegningarlaga. Gilda um sakhæfi í þessu sambandi ákvæði 15. gr. hgl.

Í málskrá lögreglunnar í Reykjavík voru 14 mál sem höfðu verið skráð felld niður á þeirri forsendu að kærðu virtust vera ósakhæf. Í átta tilfella var um að ræða kæru vegna þjófnaðar, s.s. vegna hnups í verslunum. Í þremur tilfella voru fíkniefnabrot skráð sem kæruefni. Önnur mál voru vegna nytjastulds á bifreið, ávísanafölsunar og líkamsárásar.

Í 12 af þessum 14 málum voru kærðu ósakhæfir vegna æsku, skv. 14 gr. hgl., þ.e. höfðu ekki náð 15 ára aldri þegar meint afbrot var framið. Í öðru þeirra tveggja mála sem eftir standa voru fjórir piltar kærðir fyrir hnupl í verslun. Þrír þeirra voru ósakhæfir vegna ungs aldurs en kæra á hendur þeim fjórða var felld niður með vísun til f-liðar, 2. mgr. 113. gr. oml. Í



hinu málinu var um að ræða þjófnað á ýmsum munum úr geymslu húss. Sá sem grunaður var um brotið gekkst við brotinu en málið var látið niður falla eftir að umsögn geðlæknis lá fyrir um að kærði væri haldinn geðsjúkdómi.

Ríkisendurskoðun telur að ekki hafi átt að skrá þau mál, þar sem um var að ræða ósakhæfi vegna æsku, með þessum hætti. Aðeins eitt mál á listanum virðist hafa verið réttilega skráð í málaskrá sem niðurfellt skv. heimild í b-lið 2. mgr. 113. gr. oml. en þá var um það að ræða að sakborningur virtist hafa verið ósakhæfur vegna geðveiki, skv. 15. gr. hgl.

---

### **"Pakkaafgreiðsla", brot smávægilegt**

Á lista yfir mál í málaskrá sem felld voru niður með skýringunni "pakkaafgreiðsla" voru 33 mál og voru 7 mál valin af handahófi til nánari skoðunar. Listi þessi er fyrir mál sem felld eru niður með vísan til d-liðar 2. mgr. 113. gr. oml. Það ákvæði heimilar að fallið sé frá saksókn út af brotum sem ætla má að skipti engu eða óverulegu máli við ákvörðun viðurlaga ef maður er sóttur til sakar í einu máli út af fleiri brotum. Af þeim málum sem valin voru til skoðunar reyndust þrjú vera vegna þjófnaðar en hin málin voru vegna fjársvika, fölsunar, aðfinnsluverðs háttarlags og neyslu og vörslu fíkniefna.

Af þeim málum sem skoðuð voru reyndist eitt vera ranglega á listanum en það mál hafði samkvæmt gögnum málsins í raun verið fellt niður með vísan til 112. gr. oml.

---

### **Aðrar niðurfellingar**

Samkvæmt því sem fram kemur í málaskrá hafa samtals 1.006 mál verði felld niður hjá embættinu ýmist með skýringunni "ekki frekari aðgerðir" eða "sjá athugasemd" og er ekki að sjá mun á afgreiðslu þeirra mála sem á þessum listum eru. Valin voru 45 mál til nánari skoðunar en af þeim voru 10 vegna brota á umferðarlögum og 8 vegna kæru fyrir líkamsárás. Þau mál sem eftir standa voru af ýmsum toga, s.s. vegna þjófnaða, hótana, fjársvika, kynferðisbrota o.fl.

Í tæplega helmingi tilfella, eða í 21 skipti, var niðurfelling gerð með vísun til 76. gr. oml. Það ákvæði tekur reyndar til þess að lögregla vísar frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að byrja rannsókn út af henni eða ef lögregla hættir rannsókn ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram eða í ljós kemur að kæra var ekki á rökum reist.

Niðurfelling á öðrum málum var almennt gerð með vísun til þeirra ákvæða laga um meðferð opinberra mála sem rakin hafa verði hér að framan. Hefði því verið eðlilegt að skrá þau í málaskránnu undir þeim niðurfellingarliðum í stað skráningarinnar "ekki frekari aðgerðir" eða "sjá athugasemd". Loks var ekki ljóst með athugun á málaskrá og gögnum á hvaða forsendu nokkur mál höfðu verið felld niður.

## 3.2 Tilkynningar- og leiðbeiningarskylda

Þegar farið var í gegnum mál á listum yfir mál sem felld höfðu verið niður með vísan til 76. gr., 112. gr. og 113. gr. oml. var skoðað hvort gætt hefði verið tilkynningar- og leiðbeiningarskyldu.

---

### Málum vísað frá

Eins og rakið er í kafla 2 er lögreglu skylt skv. 2. mgr. 76. gr. oml. að tilkynna kæranda hafi hann hagsmuna að gæta, vísi hún frá kæru um brot. Skal lögregla jafnframt benda kæranda á að hann geti borið synjun um rannsókn undir ríkissaksóknara sem tekur fullnaðarákvörðun um hvort rannsókn skuli fara fram eða ekki.

Samtals voru á þeim listum sem skoðaðir voru 22 mál sem skráð voru sem niðurfelld með vísan til ofangreindrar 76. gr. Fundust þau mál á þremur listum. Fram kom í þremur málum að kærandi hefði ekki gert kröfur og hefði honum því ekki verið leiðbeint um kæruleiðir enda talið að hann hefði ekki hagsmuna að gæta. Hér fyrir neðan er tafla sem sýnir í hve mörgum tilvikum kærendum voru sendar tilkynningar um frávísun máls og í hve mörgum tilvikum þeim var leiðbeint um kæruleiðir.

Tafla 4. Tilkynningar vegna mála sem vísað var frá

Skráning í málaskrá	Fjöldi mála	Tilk. til sakborn.	Tilk. til kæranda	Leiðb.um kæruleið
Ekki nægjanlegt til sakfellis	1	1	1	1
Sjá athugasemd	11	4	9 ❶	5 ❷
Ekki frekari aðgerðir	10	5 ❸	7 ❹	6 ❹
<b>Samtals</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>12</b>

- ❶ Tvö mál af 11 voru þess eðlis að tilkynning til kæranda átti ekki við.
- ❷ Í þremur málum af 11 var ekki talin ástæða til að leiðbeina kæranda um kæruleið þar sem fyrir lá að hann gerði engar kröfur í málinu.
- ❸ Tvö mál af 10 voru þess eðlis að sakborningi var ekki til að dreifa.
- ❹ Í tveimur málum af 10 voru kærundur lögreglumenn og í einu var enginn kærandi.

Af þeim málum sem skoðuð voru virðist því hafa verið fylgt eftir af hálfu embættis lögreglustjóra að tilkynna kæranda um frávísun máls, hafi hann haft hagsmuna að gæta.

### Mál felld niður þar sem brot þótti ekki nægilegt til sakfellis, sakborningur var ósakhæfur eða mál voru fyrnd

Eins og rakið er í kafla 2 skal ákærandi tilkynna sakborningi um þá ákvörðun sína að fella niður mál skv. 112. gr. oml. og ef því er að skipta þeim sem misgert hefur verið við. Skal í tilkynningu tiltekið við hvaða lagaheimild ákvörðunin styðst. Sá sem ekki vill una við þá ákvörðun getur kært hana til ríkissaksóknara innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um hana.

Ekki er í lögum um meðferð opinberra mála mælt fyrir um að skylt sé að leiðbeina um kæruleiðir þegar mál er fellt niður með vísan til 112. gr. laganna. Það verður þó að teljast til vandaðra stjórnisýsluhátta að leiðbeina þeim sem tilkynnt er um ákvörðunina um kæruleiðir, hvert skuli beina kæru og kærufrest.

Kærandi í einu máli í úrtaki Ríkisendurskoðunar mótmælti niðurfellingu málsins skriflega til lögreglustjóraembættisins og var honum í kjölfarið sent nýtt bréf þar sem embættið áréttaði ákvörðun sína um niðurfellingu málsins. Kæranda var ekki leiðbeint um kæruleiðir í bréfum embættisins. Í skýringum starfsmanns embættisins varðandi málið kom fram að kæranda hefði verið leiðbeint um kæruleiðir í síma áður en hann bar fram mótmæli sín en ekkert liggur fyrir um

leiðbeiningar þessar í gögnum málsins. Verður að telja að rétt hefði verið að framsenda bréf kæranda til ríkissaksóknara eða í það minnsta leiðbeina skriflega um kæruleiðir.

Samtals voru á þeim listum sem skoðaðir voru 29 mál sem felld voru niður með vísan til 112. gr. oml. Fundust þau mál á þremur listum. Skoðun á þessum málum bendir til þess að tilkynningar um niðurfellingar mála hafi almennt verið sendar til sakborninga og einnig til þeirra aðila sem misgert var við þegar við átti. Hins vegar var í engum tilvikum leiðbeint um kæruleið.

Í neðangreindri töflu eru sýnd mál sem felld voru niður ýmist vegna ósakhæfis sakborninga eða vegna fyrningar. Eins og fram kom í kafla 2 er í Handbók um meðferð opinberra mála<sup>6</sup> gert ráð fyrir að heimild til niðurfellingar slíkra mála sé að finna í 112. gr. oml. Embætti lögreglustjórans í Reykjavík er hins vegar ekki sammála þeirri túlkun og telur nægja að vísa til viðeigandi ákvæða almennra hegningarlaga.

Tafla 5. Tilkynningar vegna mála sem felld voru niður vegna ósakhæfis eða fyrningar

Skráning í málaskrá	Fjöldi mála	Tilk. til sakbornings	Tilk. til þess sem misgert var við	Vísad í lagaákvæði	Leiðb. um kærul.
Sakborningur ósakhæfur	13	1	1	Já	Nei
Fyrning	19	1	1	Já	Nei
<b>Samtals</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		

❶ Í 15 tilvikum var ekki um neinn þolanda að ræða en þá var um að ræða umferðalagabrot og fíkniefnabrot.

Eins og sjá má af ofangreindri töflu skortir mikið á í þessum málum að sakborningum og þeim sem misgert er við sé tilkynnt um niðurfellingu málanna. Verður að gagnrýna þetta verklag en telja verður að sakborningur og sá sem misgert er við hafi jafnmikla hagsmuni af því að fá vitneskju um niðurfellingu máls í þessum tilvikum sem öðrum. Í því sambandi ætti ekki að skipta máli hvort við afgreiðslu mála, sem niður falla vegna fyrningar eða ósakhæfis, sé vísað til 112. gr. oml. sbr. umfjöllun í kafla 2 hér að framan. Allt að

<sup>6</sup> Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1992

einu er það í samræmi við vandaða stjórnisýsluhætti að tilkynna sakborningi og þeim sem misgert var við um afgreiðslu málsins<sup>7</sup>. Rétt er að fram komi að lögfræðingar embættis lögreglustjóra eru sammála því að tilkynna beri málsaðilum um fyrningu.

## Mál þar sem fallið var frá saksókn

Eins og rakið er í kafla 2 hvílir sama skylda á ákæranda um að tilkynna sakborningi um þá ákvörðun sína að fella niður mál og ef því er að skipta þeim sem misgert hefur verið við, hvort sem mál eru felld niður skv. heimild í 112. eða 113. gr. oml. Á sama hátt er ekki í lögum um meðferð opinberra mála mælt fyrir um að skylt sé að leiðbeina um kæruleiðir þegar mál er felld niður með vísan til 112. eða 113. gr. laganna.

Hins vegar ber lögreglustjóra skv. 3. mgr. 28. gr. oml., hafi hann ákveðið að falla frá saksókn skv. 113. gr., að tilkynna ríkissaksóknara um þá ákvörðun sína.

Samtals voru á þeim listum sem skoðaðir voru 31 mál sem felld voru niður með vísan til ofangreindrar 113. gr. Voru þau mál skráð með mismunandi hætti. Hér fyrir neðan er tafla sem sýnir í hve mörgum tilvikum sakborningum og þeim sem misgert var við voru sendar tilkynningar, hvort vísað var í lagaákvæði og í hve mörgum tilvikum þeim var leiðbeint um kæruleiðir. Þá sýnir taflan í hve mörgum tilvikum lá fyrir í gögnum máls að ríkissaksóknara hafi verið tilkynnt um niðurfellinguna.

Tafla 6. Tilkynningar vegna mála sem felld voru niður skv. 113. gr. oml.

Skráning í málaskrá	Fjöldi mála	Tilk. til sakb.	Tilk. til þess sem misgert var við	Vísað í lagaákvæði	Leiðb. um kæruleið	Tilk. til ríkissaks.
Brot smávægilegt	11	9	3 <sup>1</sup>	Já	Nei	9
Sakborningur ósakhæfur	1	1	1	Já	Nei	1
Brot hefur valdið sakborningi miklum þjáningum	3	-	-	-	-	-
"Pakkaafgreiðsla", brot smávægilegt	6	5	2 <sup>2</sup>	Já	Nei	2
Ekki almannahagsmunir	6	4	3 <sup>3</sup>	Já	1	3

<sup>7</sup> Sjá m.a. skýrslu umboðsmanns Alþingis, SUA 1991:75.

Sjá athugasemd	3	3	1 <sup>④</sup>	Já	Nei	2
Ekki frekari aðgerðir	1	1	5 <sup>⑤</sup>	Já	Nei	1
<b>Samtals</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>10</b>			<b>18</b>

① Í 7 tilvikum var ekki um þolanda að ræða. Þannig var um að ræða fíkniefnamál eða mál þar sem ekkert tjón varð eða að sakborningur hafði bætt fyrir tjón.

② Eitt málanna var fíkniefnamál þar sem ekki var um þolanda að ræða og í öðru hafði leisergeisla verið beint að hópi fólks, að því er virðist án þess að tjón yrði af. Í einu málinu var um að ræða hnúpl í verslun þar sem vöru var skilað.

③ Í einu máli var ekkert tjón, í öðru máli voru ekki hafðar uppi refsí- og bótakröfur og þriðja málið var fíkniefnamál og því ekki um þolanda að ræða.

④ Í tveimur málum var ekki um þolanda að ræða. Annað málið var vegna áfengisbruggs og hitt málið var fíkniefnamál.

⑤ Vöru var stolið og henni skilað. Ekki voru gerðar frekari kröfur af hendi þolandans.

Eins og sjá má af ofangreindri töflu skorti þó nokkuð á að sakborningum væri tilkynnt um niðurfellingu máls svo sem mælt er fyrir um í 114. gr. oml. Þá vantaði tilkynningu til ríkissaksóknara í gögn 13 mála. Að sögn embættis lögreglustjóra mun því hafa verið fylgt eftir af hálfu embættisins að senda tilkynningu til ríkissaksóknara í þessum tilvikum þrátt fyrir að það liggi ekki alltaf fyrir í gögnum málsins.

## Mál felld niður skv. 14. gr. alm. hegningarlaga

Samkvæmt upplýsingum frá forvarna- og fræðsludeild embættis lögreglustjórans í Reykjavík reynir lögreglan að hafa samband við foreldra, þegar hún hefur afskipti af börnum og ungmennum vegna refsiverðra brota þeirra. Þá gerir lögregla skýrslu um málið sem skráð er hjá skýrsludeild. Algengast er að ljósrit af málsgögnum í smærri málum séu strax send forvarna- og fræðsludeild en stærri málin fara til meðferðar hjá rannsóknardeildum. Fari málin í rannsókn og sé sakborningur yfirheyrður er viðkomandi barnaverndarnefnd gert viðvart og henni gefinn kostur á að senda fulltrúa til að vera viðstaddur yfirheyrslu. Ávallt skal senda forvarna- og fræðsludeild ljósrit af skýrslu máls en starfsmaður deildarinnar sér um að koma ljósríti af skýrslum til barnaverndarnefndar á fundum sem haldnir eru vikulega með lögreglunni.

Forvarna- og fræðsludeild var sendur listi yfir þau 13 mál sem voru á lista yfir mál sem felld höfðu verið niður vegna

ósakhæfis sakbornings fyrir æsku sakir. Deildin var beðin um að fara yfir málin með tilliti til þess hvort gætt hefði verið ákvæðis 14. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, um tilkynningarskyldu lögreglu. Kom í ljós að í þremur málum hafði ljósrít af skýrslu ekki borist forvarna- og fræðsludeild. Í einu þeirra mála kom þó fram í lögreglu-skýrslu að ljósrít hefði verið sent deildinni. Aðeins í 4 tilvikum bar tölvuútskrift með sér að forvarna- og fræðsludeild hefði verið gert viðvart um mál en áritað var á 8 skýrslur að ljósrít hefði verið sent deildinni. Ein skýrsla var árituð með orðinu “féló” og í einu máli kom fram að félagsmálastofnun hefði verið sent bréf um niðurfellingu máls.

Að sögn starfsmanna forvarna- og fræðsludeildar var barnaverndarnefnd afhent ljósrít skýrslu á fundum með lögreglu í öllum þeim 10 tilvikum sem deildinni hafði borist vitneskja um mál. Engar upplýsingar liggja fyrir um það í málunum og var því ekki unnt að sannreyna það með skoðun málgagna.

Í einu máli sem skoðað var kom fram að fulltrúi barnaverndarnefndar hefði verið viðstaddur skýrslutöku og í öðru máli kom fram að fulltrúi barnaverndarnefndar hefði verið boðaður í skýrslutöku en ekki séð sér fært að mæta. Í þriðja málinu kom fram að sakborningur hefði verið boðaður í skýrslutöku ásamt móður sinni en móðirin hefði afþakkað það að hafa fulltrúa barnaverndarnefndar viðstaddan skýrslutökuna.

Samkvæmt ofanrituðu er einhver misbrestur á að forvarna- og fræðsludeild fái upplýsingar um mál barna- og ungmenna og virðist í þeim tilvikum ekki alltaf vera gætt tilkynningarskyldu skv. 14. gr. laga um vernd barna og ungmenna. Þá er misbrestur á að athugasemd um að málið hafi verið sent forvarna- og fræðsludeild sé skráð í málaskrá auk þess sem þess er ekki alltaf getið á skýrslu í málinu sjálfu. Að lokum er þess að geta að æskilegt væri að ávallt lægi fyrir með skýrum og staðfestum hætti í málunum að barnaverndarnefnd hefði verið gert viðvart.

### 3.3 Niðurstöður

Hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík voru 183 mál skráð fyrnd í málaskrá. Skoðuð voru 19 slík mál og hafði sakborningi í meirihluta þeirra verið boðið að ljúka máli með greiðslu sektar en hann hafði ekki gengist undir það. Í fjórum málum lá þó fyrir undirrituð lögreglustjórásátt. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða fyrningar í flestum þessara mála aðgerðaleysi embættis lögreglustjóra við að láta reyna á tiltæk innheimtu- og þvingunarúrræði. Jafnframt er ljóst að mál hafa verið felld niður enda þótt sök hafi ekki verið fyrnd og í þeim tilvikum er fyrir lá lögreglustjórásátt var hún ófyrnd og því enn hægt að grípa til innheimtuaðgerða vegna hennar.

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir nokkuð á formfestu við ákvörðun um niðurfellingu mála. Þannig liggur ekki alltaf ljóst fyrir við skoðun á gögnum máls hvað lá til grundvallar ákvörðun um niðurfellingu og við hvaða lagaheimild var stuðst. Í þeim tilvikum sem ekki er skylt að tilkynna málsaðila um ákvörðun er eðlilegt að ákvörðun og forsendur hennar séu skráðar á minnisblað sem lagt er upp ásamt öðrum málgögnum. Minnisblaðið ætti að vera undirritað af þeim sem ákvörðun tók um niðurfellingu.

Jafnframt er að mati Ríkisendurskoðunar ástæða til þess að farið sé yfir ákvarðanir um niðurfellingu mála m.a. til að tryggja samræmi í málsmeðferð. Með sama hætti þyrfti að fara yfir ákvarðanir um frávísanir.

Tryggja þarf meira samræmi í skráningu mála í málaskrá. Þannig ætti t.d. ekki að nota tilvísunarliðina "ekki frekari aðgerðir" eða "sjá athugasemd" ef hægt er að heimfæra heimild til niðurfellingar undir aðra liði. Þá þarf að gæta þess að mál séu skráð með réttum hætti í málaskrá í samræmi við ákvarðanir í málunum.

Nokkur dæmi eru um að brot í málaskrá séu ekki heimfærð undir rétt lagaákvæði ýmist vegna þess að upphafleg skráning var ekki rétt eða meðferð málsins leiðir í ljós að brot eigi undir önnur lagaákvæði. Ber að leiðrétta slíkar rangfærslur þegar mál er felld niður. Gert er ráð fyrir að þetta sé gert og er til eyðublað til þeirra nota, en fylgja þarf því betur eftir að slíkar leiðréttingar séu gerðar.



Komið hefur í ljós að misbrestur er á að sakborningi og þeim sem misgert er við sé tilkynnt um niðurfellingar mála með vísan til 112. og 113. gr. oml. svo sem skylt er að gera skv. 114. gr. laganna. Þá er ekki að sjá af gögnum mála að ríkissaksóknara hafi í öllum tilvikum verið tilkynnt um niðurfellingu svo sem skylt er að gera þegar mál eru felld niður með vísan til 113. gr.

Í þeim tilvikum sem ætla má að málsaðili hafi hagsmuni af því að kæra ákvörðun lögreglustjóra til æðra stjórnvalds verður að telja til vandaðra stjórnsýsluhátta að honum sé leiðbeint um kæruleiðir jafnvel þótt ekki sé til að dreifa beinum ákvæðum um slíkt í lögum. Leiðbeiningar sem þessar væru hins vegar í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Að lokum hefur komið í ljós einhver misbrestur á að forvarna- og fræðsludeild fái upplýsingar um mál sem varða börn og ungmenni. Sömuleiðis er ekki ljóst af gögnum mála hvort barnaverndarnefnd hafi verið tilkynnt um mál svo sem skylt er að gera skv. 14. gr. laga nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna. Rétt er að fram komi í gögnum mála að tilkynningaskylda hafi verið gætt.



## 4 Mál í geymslu

Í málaskrá lögreglunnar er að finna samtals 7.572 mál sem skráð eru í geymslu. Þegar mál eru skráð í málaskrá þarf um leið að tilgreina ástæðu þeirrar skráningar, en kerfið býður upp á nokkra möguleika í því sambandi, s.s. að beðið sé gagna eða að mál séu óupplýst. Hér fyrir neðan er tafla sem sýnir hvernig geymd mál skiptast í málaskránni:

Tafla 7. Mál sem skráð hafa verið til geymslu hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík (sept. 1995 - sept. 1998)

Ástæða geymslu	Fjöldi mála
Beðið gagna	2.423 mál
Annað	562 mál
Engin krafa	134 mál
Beðið áverkavottorðs	2 mál
Utanlands	8 mál
Óupplýst	4.165 mál
Ekki lögreglumál	278 mál
<b>Samtals</b>	<b>7.572 mál</b>

Nokkur mál voru valin af handahófi úr hverjum ofangreindra flokka og þau skoðuð nánar. Var sérstaklega litið til eldri mála í því sambandi, þ.e. mála sem höfðu lengi verið skráð í geymslu. Verður hér á eftir raktar niðurstöður þeirrar skoðunar.

### 4.1 Skráning mála í geymslu

---

#### Geymsla – Beðið gagna

Á lista yfir mál, sem skráð voru í geymslu þar sem beðið var gagna, voru 2.423 mál og voru 25 mál valin af handahófi og skoðuð nánar. Um var að ræða 5 mál vegna minni háttar

líkamsárása, 2 mál vegna eignaspjalla, 2 fíkniefnamál, 2 mál vegna nytjastuldar, 2 mál vegna brota á áfengislögum og 2 mál vegna umferðaróhappa. Önnur mál voru af ýmsum toga.

Af þeim málum sem voru skoðuð reyndust 8 vera í geymslu þar sem beðið var eftir því hvort kæra yrði lögð fram. Í 2 tilvikum var ekki um sakamál að ræða og voru þau mál því ranglega á þessum lista. Í tveimur málum vegna hótunar og líkamsárásar hafði kæra verið afturkölluð og hefði að sögn lögreglustjóraembættisins átt að leggja upp líkamsárásarmálinu. Tvö mál voru að sögn lögreglustjóraembættisins í raun óupplýst en beðið var eftir því hvort einhverjar nýjar upplýsingar bærust. Hefðu þessi mál líklegast heldur átt að vera á lista yfir óupplýst mál. Tvö mál sem voru á listanum virtust hafa verið leyst og í einu tilvikinu var um upplýsingar að ræða en ekki tilkynningu um ákveðið brot.

---

## Geymsla – Annað

Á þessum lista voru 562 mál og voru 20 mál valin af handahófi til nánari skoðunar hjá Ríkisendurskoðun. Af þessum málum reyndust vera 10 fíkniefnamál, 2 líkamsárásarmál og 2 þjófnaðarmál en önnur mál reyndust vera af ýmsum toga.

Í ljós kom að 5 fíkniefnamál voru á listanum þar sem þau höfðu verið sameinuð öðrum málum. Ríkisendurskoðun fékk ekki afhent gögn í 4 fíkniefnamálum þar sem um var að ræða mál þar sem um uppljóstranir var að ræða og vildi lögreglustjóraembættið ekki afhenda gögn um slík mál. Fimmta málið var vegna beiðni lögreglu í Danmörku um rannsókn á þætti tiltekinna Íslendinga í máli sem komið hafði upp þar í landi.

Tvö mál á þessum lista hefði að sögn lögreglustjóraembættisins verið réttara að fella niður og eitt mál hefði verið réttara að skrá sem óupplýst. Einu máli hefði að sögn lögreglustjóraembættisins mátt leggja upp, en í því hafði lögregla verið fengin til að hafa upp á unglingi sem strauk frá meðferðarheimili. Í einu líkamsárásarmáli hafði verið tilkynnt um líkamsárás en hvorki lá fyrir kæra frá þeim sem fyrir árásinni varð né hver gerst hefði sekur um árásina.

Hefði málið því líklega átt að skrá sem "geymsla - beðið gagna" eða "geymsla - óupplýst".

Í einu málinu sem var vegna ítrekaðs ónæðis af völdum nágranna í fjölbýli var að sögn lögreglustjóraembættisins talið rétt að halda málinu opnu ef um frekari kvartanir vegna nágrannanna yrði að ræða. Þá var eitt mál á listanum vegna þjófnaðar ósakhæfra unglinga. Að sögn lögreglustjóraembættisins var málið bókað í geymslu þar sem ljóst var að forvarnardeild og félagsmálastofnun voru að vinna í málum viðkomandi sakbornings. Hefði líklega mátt fella það mál niður vegna ákvæða 14. gr. hgl. Loks var eitt mál þar sem maður var kærður fyrir hótanir. Skv. umsögn geðlæknis virtist hann ekki heill á geðsmunum og hefði hugsanlega átt að skrá það mál með öðrum hætti í málaskrá.

---

## Geymsla – Engin krafa

Á þessum lista voru 134 mál og voru 5 mál valin af handahófi og skoðuð af Ríkisendurskoðun en það voru mál sem snérist um minni háttar líkamsárás, húsbrot, minni háttar eignaspjöll, fölsun og fjársvik. Í þeim málum þar sem um var að ræða annars vegar líkamsárás og hins vegar húsbrot var um að ræða deilur hjóna sem stóðu í skilnaði. Í þeim tilvikum ákvað sá sem misgert er við að bíða með að leggja fram kæru. Í einu málinu voru eignaspjöll kærð en sakborningur lofaði að bæta tjónið. Ekki liggur fyrir hvort því var fylgt eftir af hálfu lögreglu.

Eitt málið var tilkomið vegna þess að debetkorti hafði verið stolið og undirritun korteiganda fölsuð við notkun kortsins. Í þessu máli var ekki lögð fram krafa en málið er óupplýst. Að lokum hafði fjársvikamálið verið leyst með greiðslu áður en til þess kom að sakborningur yrði kallaður í skýrslutöku.

---

## Geymsla – Beðið áverkavottorðs

Á þessum lista voru tvö mál. Um var að ræða mál vegna innsiglirofs og brots gegn áfengislögum. Samkvæmt skýringum lögreglustjóraembættisins mun ásláttarvilla hafa ráðið því að málin voru á þessum lista.

---

## Geymsla – Utanlands

Á þessum lista voru 8 mál og voru fjögur skoðuð. Í einu málinu var um að ræða brot á reglugerð um skotvopn og skotfæri, í tveimur málum var um fíkniefnamál að ræða. Í þessum málum voru sakborningar Íslendingar sem dvelja nú erlendis. Fjórða málið var vegna umferðarlagabrots sem framið var af útlendingi sem farinn er af landi brott.

---

## Geymsla – Óupplýst

Á þessum lista voru 4.165 mál og voru 14 mál valin af handahófi og skoðuð nánar. Af þeim málum sem voru skoðuð reyndust 4 vera vegna minni háttar eignaspjalla, s.s. brotin rúða í bifreið, bifreið dælduð og tilraun til innbrots. Þá voru 5 mál vegna þjófnaðar, svo sem á fatnaði, lyklum, bílskúrshurðaopnara, seðlaveski, hljóðfæri o.fl. Þrjú mál voru vegna innbrots og reyndist eitt þeirra í raun eiga að flokkast undir eignaspjöll að lögreglustjóraembættisins. Í einu máli var um að ræða bruna, en kveikt hafði verið í ruslafötu og í síðasta málinu var um að ræða líkamsárás en það mál var ranglega skráð óupplýst.

---

## Geymsla – Ekki lögreglumál

Á þessum lista voru 278 mál og voru 6 mál sem báru með sér að vera sakamál valin til nánari skoðunar. Af þeim málum sem voru skoðuð voru 3 vegna þjófnaðar, en það voru í raun sakamál sem hefði átt að skrá sem óupplýst. Þá var eitt mál vegna brota gegn áfengislögum, en í því tilviki var um að ræða drukkin mann sem hafði dottið og var því ekki um sakamál að ræða. Eitt mál var skráð sem húsbrot, en þar var um að ræða deilur milli sambýlisfólks þannig að í raun var um einkamál að ræða. Sjötta málið var skráð sem nytjastuldur en í ljós kom að um vörslusviptingu hafði verið að ræða og því ekki sakamál.



að gera þá kröfu að þau fái einhverja þá afgreiðslu er lög um meðferð opinberra mála segja til um.

Rétt er að taka fram að í reglum sem lögreglustjórinn í Reykjavík setti þann 7. apríl s.l. um afgreiðslu mála er tekið á sumum þeirra atriða sem Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við. Að mati stofnunarinnar er þó ástæða til þess að taka reglur þessar til endurskoðunar og fella ákvæði þeirra betur að lögum um meðferð opinberra mála. Eðlilegt væri að embætti ríkislögreglustjóra hefði forgöngu um það mál í samráði við ríkissaksóknara.



## 5 Lagt upp eða vísað frá

### 5.1 Mál sem lagt hefur verið upp

Í málaskrárkerfi voru samtals 26.040 mál sem lagt hafði verið upp hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Af þeim fjölda voru 5.601 mál vegna ársins 1998. Kannaðir voru listar yfir öll mál sem lögð voru upp á árinu 1998. Skiptust þau í ýmsa flokka eftir eðli mála og eru þeir stærstu sýndir í neðangreindri töflu.

Tafla 8. Nokkrir flokkar mála sem lagt var upp hjá embætti lögreglustjórans í Reykjavík árið 1998

Málaflokkar	Fjöldi mála
Brot á áfengislögum	861 mál
Aðstoð	256 mál
Auðgunarbrot	366 mál
Eftirlit	229 mál
Mannslát og slys	384 mál
Neyðarbjöllur	351 mál
Tilkynningar	666 mál
Umferðaróhöpp	1.325 mál
Ýmis brot er varða fjárréttindi	202 mál
Líkamsmeiðingar	90 mál
Fíkniefnabrot	21 mál

Meirihluti upplagðra mála virðist ekki geta talist til sakamála heldur er fremur um að ræða mál sem tilkomin eru vegna þjónustuhlutverks lögreglunnar.

Farið var í gegnum lista yfir fjóra flokka mála sem töldust vera sakamál, þ.e. mál vegna líkamsmeiðinga, fíkniefnabrota, auðgunarbrot og brota á ýmsum fjárréttindum. Tekið skal fram að málsöggn vegna einstakra mála voru ekki skoðuð, heldur var óskað skýringa frá skýrsludeild embættisins á málum sem deildin hafði lagt upp eftir að lögreglustjórinn í Reykjavík setti reglur um afgreiðslu mála

hinn 7. apríl 1998. Um var að ræða 16 mál er vörðuðu líkamsmeiðingar, 49 mál er vörðuðu auðgunarbrot, 10 fíkniefnamál og 56 mál er vörðuðu ýmis brot á fjárréttindum, en ekki er að sjá að deildinni sé heimilt til að leggja upp slíkum málum samkvæmt áðurnefndum reglum. Af þessum málafjölda má reynar sjá að 53 mál voru send forvarnardeild en samkvæmt reglum lögreglustjóra hefði átt að skrá þau mál í geymslu en ekki leggja þeim upp.

Í skýringum sem lögreglufulltrúi skýrsludeildar gaf af þessu tilefni kemur m.a. fram að málum vegna nytjastulds er lagt upp ef bifreið finnst óskemmd eða í ljós kemur að um slíkt brot er ekki að ræða. Málum er varða eignaspjöll sé lagt upp ef þolendur óska ekki eftir frekari aðgerðum lögreglu. Einnig getur verið um að ræða mál vegna skemmda á bifreiðum sem ekki orsakast af refsiverðu athæfi. Málum vegna þjófnaða á reiðhjólum hefur verið lagt upp ef hjólin finnast óskemmd. Loks hafi fíkniefnamálum verið lagt upp í deildinni þegar um hafi verið að ræða upplýsingaskýrslur sem aldrei hefði átt að skrá í málaskrána eða mál þar sem engin fíkniefni fundust.

Tekið skal fram að engum málum var lagt upp hjá ákæru- og lögfræðisviði embættisins á því tímabili sem skoðað var.

## 5.2 Mál sem vísað hefur verið frá

Á lista yfir mál sem vísað hafði verið frá hjá embættinu voru 22 mál. Af þeim voru 18 mál sem vísað hafði verið frá á árinu 1998 en 4 málum var vísað frá á árinu 1997. Á listanum voru 8 fjárvikamál, 2 þjófnaðarmál, 2 mál vegna húsbrots, 4 mál vegna skilasvika, 2 fölsunarmál, önnur mál voru vegna rangra sakargifta, líkamsárásar, tilkynningar um ónæði og brot á tékkalögum.

Farið var yfir þær athugasemdir sem fram komu á þeim lista sem til skoðunar var. Fram kom að 6 málum hafði verið vísað frá skv. heimild í 76. gr. oml., 4 málum hafði verið vísað frá þar sem ekki var um að ræða sakamál og í tveimur málum kom fram að dómur væri fallinn án þess að það væri útskýrt nánar.

## 5.3 Niðurstöður

Athugun á nokkrum flokkum sakamála sem lagt hafði verið upp bendir til nokkurs ósamræmis í skráningu slíkra mála. Þannig voru dæmi um að lagt væri upp sambærilegum málum og afgreidd hafa verið með niðurfellingu, geymslu eða frávísun. Það er niðurstaða Ríkisendurskoðunar að málum hafi verið lagt upp í of miklum mæli hjá embætti lögreglustjóra. Kemur þar aðallega tvennt til.

Annars vegar hefur málum verið lagt upp sem eðlilegra hefði verið að fella niður s.s. líkamsárásarmál, þar sem ekki liggur fyrir kæra eða kæra hefur verið afturkölluð, og eins mál þegar í hlut eiga ósakhæf börn og ungmenni.

Hins vegar hefur ákvörðun um að leggja upp málum í of miklum mæli verið tekin í skýrsludeild. Virðist eðlilegra að mál sem sætt gætu ákæru væru afgreidd af öðrum deildum innan embættisins, svo sem ákæru- og lögfræðisviði. Þá skal lögregla vísa frá málum þegar skilyrði saksóknar er að sá sem misgert var við geri kröfu um saksókn en slík krafa berst ekki. Svo er t.d. varðandi brot gegn 1. mgr. 257. gr. hgl. en þeim málum hefur í miklum mæli verið lagt upp.

Taka verður fram að eftir að lögreglustjórinn í Reykjavík setti reglur, hinn 7. apríl 1998, hefur verklag við skráningu upplagðra mála batnað. Þannig hefur upplagningu auðgunarbrotamála fækkað í skýrsludeild. Í deildinni var eftir sem áður lagt upp málum er varða líkamsmeiðingar, auðgunarbrot, fíkniefnabrot og ýmis brot á fjárréttindum. Þá hefði samkvæmt reglum lögreglustjóra átt að skrá mál er varða ósakhæf ungmenni í geymslu en ekki leggja þeim upp eins og talsverð brögð eru að.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að með reglum lögreglustjóra frá 7. apríl s.l. hafi verið gerð gangskör að því að bæta málaskráningu og tryggja réttan feril mála. Engu að síður telur stofnunin að þörf sé á að móta reglurnar betur í takt við ákvæði laga um meðferð opinberra mála og jafnframt að fylgjast með að eftir þeim sé farið. Eðlilegt er að slíkt sé gert í samráði við ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara.



# VIÐAUKI











