



Ríkissaksóknari

Mars 2015

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| Niðurstöður og ábendingar | 3 |
| Viðbrögð við ábendingum | 6 |
| 1 Inngangur..... | 8 |
| 2 Ríkissaksóknari..... | 9 |
| 2.1 Skipulag, helstu verkefni og stjórnun..... | 9 |
| 2.2 Þróun rekstrar og framlaga ríkissjóðs | 11 |
| 2.3 Þróun málafjölda og málsmeðferðartíma | 12 |
| 2.4 Samræmingar- og eftirlitshlutverk Ríkissaksóknara..... | 18 |
| 2.5 Hlutverk innanríkisráðuneytis | 19 |
| 3 Fyrirkomulag ákærvalds | 23 |
| 3.1 Fyrirkomulag ákærvalds frá árinu 1992 | 23 |
| 3.2 Embætti Sérstaks saksóknara..... | 25 |
| 3.3 Réttaröryggisáætlun og frumvarp um framtíðarskipan ákærvalds | 26 |

Niðurstöður og ábendingar

Ríkissaksóknari starfar samkvæmt lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og heyrir undir innanríkisráðuneyti. Ýmis önnur lög taka til starfsemi embættisins, s.s. almenn hegningarlög nr. 19/1940, lögreglulög nr. 90/1996 og lög nr. 135/2008 um embætti Sérstaks saksóknara. Í lögum um meðferð sakamála segir að hlutverk ákæranda sé að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem fremja afbrot verði beittir lögumtæktum viðurlögum. Ákærendur taki ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema lög kveði sérstaklega á um það. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf innanríkisráðuneyti þó að kanna hvort kveða megi með skýrari hætti á um sjálfstæði Ríkissaksóknara í lögum um meðferð sakamála en gert er í nágildandi lögum.

Ríkissaksóknari starfar samkvæmt lögum um meðferð sakamála

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds á Íslandi. Hann fer með ákærvald vegna alvarlegustu brota á ákvæðum almennra hegningarlaga og hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá ákærendum á lægra stigi, þ.e. Sérstökum saksóknara og lögreglustjórum, að undanskildum Ríkislögreglustjóra. Embættið gefur m.a. út almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds, tekur ákvörðun um hvort áfrýja skuli máli af hálfu ákærvaldsins og fer með öll sakamál fyrir Hæstarétti. Loks eru ákvarðanir lögreglustjóra og Sérstaks saksóknara um að vísa kæru frá, hætta rannsókn máls eða fella mál niður að rannsókn lokinni, kærnlegar til Ríkissaksóknara.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds

Árin 2009–14 var meðalframlag á ári úr ríkissjóði til Ríkissaksóknara um 160 m.kr. Árleg gjöld embættisins námu einnig um 160 m.kr. að meðaltali, þar af voru laun 126 m.kr. (78,8%). Starfsmenn Ríkissaksóknara voru 16 í ársbyrjun 2015. Þeir færa ekki verkþókhald og því hefur embættið ekki yfirsýn um tímafjölda einstakra verkefna.

Meðalframlag á ári 2009–14 nam 160 m.kr.

Ríkissaksóknari setti sér þá skjalfestu starfsreglu árið 2009 að taka skuli ákvörðun um saksókn innan 30 daga frá því að mál berast. Að meðaltali tók rúma 87 daga að afgreiða sakamál sem bærust embættinu árið 2011, 183 daga vegna ársins 2012 og 150 daga vegna 2013 (miðað við ágúst 2014). Embættið hefur því ekki starfað í samræmi við starfsreglu sína þessi ár þótt ríkissaksóknari telji hana í fullu gildi. Því hefur hins vegar tekist að afgreiða kærumál vegna ákvarðana lögreglu eða Sérstaks saksóknara, um að vísa kæru frá eða fella niður mál, innan lögbundins frests sem er 30 dagar. Mikil vinna við slík mál hefur þó átt þátt í að seinka afgreiðslu sakamála.

Ríkissaksóknari hefur ekki starfað samkvæmt reglu um málshraða

Lög um meðferð sakamála kveða á um að ákærendum beri að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er og í stjórnáskilum nr. 37/1993 segir að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem auðið er. Reglan um málshraða er ein af grundvallarreglum íslensks réttarfars og sérstaklega tryggð í 70. gr. Stjórnarskrár Íslands. Þá segir í 6. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu að allir skuli fá réttláta málsmeðferð innan hæfilegs tíma. Langur málsmeðferðartími Ríkissaksóknara er á skjön við framangreindar réttarfarsreglur, auk þess sem hann getur ógnað réttaröryggi borgaranna, t.d. ef dómstólar virða sakborningi hann til refsilækkunar.

Reglan um málshraða er ein af meginreglum íslensks réttarfars

Stofna átti embætti Héraðssaksóknara árið 2008

Með lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála var sú breyting gerð á skipan ákærvaldsins að því var skipt í þrjú stjórnarsýslustig í stað tveggja áður. Stofna skyldi embætti Héraðssaksóknara, á öðru stjórnarsýslustigi, sem tæki ákvörðun um saksókn í flestum meiriháttar sakamálum og hefði að auki eftirlit með lögreglustjórum sem ákærendum í minniháttar málum. Meginrökin fyrir þessu voru að fyrirkomulag ákærvalds væri þannig að ávallt mætti kæra ákvörðun um að vísa máli frá eða falla frá saksókn til æðri ákærvaldshafa. Ákærvaldið skyldi vera á höndum Ríkissaksóknara, Héraðssaksóknara og lögreglustjóra, að undanskildum Ríkislögreglustjóra.

Hlutverk Ríkissaksóknara skyldi vera þríþætt

Við lagabreytinguna átti hlutverk Ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvaldsins fyrst og fremst að vera þríþætt. Í fyrsta lagi að setja almennar reglur um ákærendur og meðferð ákærvalds og lögreglu á sakamálum og gefa ákærendum og lögreglu fyrir-mæli um rannsókn og meðferð einstakra mála eftir atvikum. Í öðru lagi átti embættið að hafa eftirlit með meðferð ákærvalds, m.a. taka afstöðu til kæra, einkum vegna ákvarðana Héraðssaksóknara. Í þriðja lagi átti embættið að taka ákvarðanir um áfrýjun héraðsdóma í sakamálum og annast flutning þeirra mála fyrir Hæstarétti.

Stofnun Héraðssaksóknara hefur ítrekað verið frestað

Gildistöku ákvæðisins um Héraðssaksóknara hefur ítrekað verið frestað síðan lögin tóku gildi árið 2008, síðast til 1. janúar 2016. Þennan tíma hefur Ríkissaksóknari gegnt því hlutverki sem Héraðssaksóknara var ætlað í lögnum, auk þeirra verkefna sem embættinu var sjálfu falið. Þeim aðilum sem Ríkissaksóknara ber að hafa eftirlit með fjölgaði í desember 2008 þegar lög um Sérstakan saksóknara tóku gildi.

Ríkissaksóknari hefur ekki getað sinnt eftirlitshlutverki sínu nægilega vel

Ríkissaksóknari hefur ekki getað sinnt samræmingar- og eftirlitshlutverki sínu með ákærendum á lægra stigi með ásættanlegum hætti því vinna við sakamál sem lögin frá árinu 2008 gerðu ráð fyrir að Héraðssaksóknari sinnti hefur haft forgang. Þá hefur þeim fjölgað mikið og þau orðið flóknari en áður. Fjárveitingar Ríkissaksóknara hafa hvorki aukist að sama skapi né starfsfólki fjölgað sem því nemur. Að mati Ríkisendurskoðunar verða ákærvaldshafar á lægra stigi að lúta markvissu eftirliti og vinnubrögð þeirra að vera samræmd, m.a. til að tryggja jafnræði og gagnsæi í störfum þeirra.

Innanríkisráðuneyti styðji betur við starfsemi Ríkissaksóknara

Ríkisendurskoðun telur að innanríkisráðuneyti verði að styðja betur við starfsemi Ríkissaksóknara. Frá árinu 2008 hefur það t.d. ekki óskað eftir fjárlagatillögum frá embættinu sem byggja á raunverulegri fjárþörf þess til að geta sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Embættið hefur hins vegar ítrekað vakið athygli ráðuneytisins á því að fjárhagsstaða þess kæmi í veg fyrir að það gæti afgreitt sakamál innan eðlilegs tíma og sinnt lögbundnu eftirlits- og samræmingarhlutverki sínu nægilega vel. Oft hefur þó verið fát um svör frá ráðuneytinu. Þá telur Ríkisendurskoðun að innanríkisráðuneyti hefði þurft að gæta betur að áhrifum Sérstaks saksóknara á starfsemi Ríkissaksóknara og beita sér fyrir meira jafnræði í skiptingu fjárveitinga milli þeirra. Árin 2009–15 námu fjárveitingar til Sérstaks saksóknara 5.538,5 m.kr. en 1.175 m.kr. til Ríkissaksóknara. Engu að síður eru flest sakamál á könnu Ríkissaksóknara, auk þess sem embættið skal m.a. að hafa eftirlit með starfsemi Sérstaks saksóknara og flytja mál hans fyrir Hæstarétti. Ráðuneytið vinnur nú að gerð réttaröryggisáætlunar sem er m.a. ætlað að tryggja að litið sé til áhrifa á réttarvörslukerfið í heild þegar teknar eru ákvarðanir um viðamiklar breytingar. Ríkisendurskoðun telur það jákvæða þróun.

Þann 27. janúar 2015 mælti innanríkisráðherra á Alþingi fyrir frumvarpi til laga um framtíðarskipan ákærvaldsins. Ráðgert er að þau taki gildi 1. júlí 2015. Þar er m.a. kveðið á um stofnun Héraðssaksóknara á fyrsta stjórnarsýslustigi, þ.e. hliðsett lögreglustjórnum. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Héraðssaksóknari taki yfir flest sakamál sem Ríkissaksóknari sinnir nú. Ákvarðanir hans um að fella mál niður eða falla frá saksókn verða því kærarlegar til Ríkissaksóknara sem þykir mikil réttarbót. Þar sem Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds hefur fram að þessu ekki verið hægt að kæra slíkar ákvarðanir. Samhliða er áformað að styrkja eftirlits- og samræmingarhlutverk Ríkissaksóknara til mikilla muna. Ríkisendurskoðun telur frumvarpið fela í sér framfaraskref. Verði það að lögum muni umfang starfsemi Ríkissaksóknara þó varla minnka mikið þótt hún taki breytingum, m.a. vegna fjölgunar kærumála.

Áformað að Héraðssaksóknari taki yfir flest sakamál sem Ríkissaksóknari sinnir

Nefnd á vegum innanríkisráðuneytis skilaði drögum að frumvarpi til laga um millidómstig þann 25. febrúar 2015. Áformað er að Ríkissaksóknari flytji öll sakamál fyrir hönd ákærvaldsins á því stigi. Búið er við að málsmeðferð á millidómstigi verði umfangsmeiri en fyrir Hæstarétti því sönnunarfærsla muni eiga sér stað þar. Það á ekki við um málsmeðferð fyrir Hæstarétti. Þetta mun leiða til verulega aukins álags á Ríkissaksóknara en embættið hafði litla aðkomu að vinnu nefndarinnar. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að hafa virkt samráð við Ríkissaksóknara við áframhaldandi vinnslu málsins með tilliti til áhrifa þess á embættið.

Drög að frumvarpi um millidómstig

Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Styðja þarf betur við starfsemi Ríkissaksóknara

Mikilvægt er að innanríkisráðuneyti sé ávallt vel upplýst um stöðu verkefna hjá Ríkissaksóknara. Ráðuneytið verður að óska eftir fjárlagatillögum frá embættinu, eins og lög um fjárreiður ríkisins kveða á um, sem byggja á raunverulegri þörf þess til að geta sinnt lögbundnu hlutverki sínu með ásættanlegum hætti og beita sér fyrir að það fái nauðsynlegar fjárveitingar til að svo geti orðið. Þá verður að gera þá kröfu að ráðuneytið svari skriflegum erindum Ríkissaksóknara formlega og innan eðlilegra tímamarka. Loks er mikilvægt að innanríkisráðuneyti tryggi ávallt skýra aðkomu Ríkissaksóknara að vinnu í ráðuneytinu eða á vegum þess sem snertir embættið.

2. Skilgreina þarf sjálfstæði Ríkissaksóknara með skýrum hætti

Innanríkisráðuneyti þarf að beita sér fyrir að lög kveði með skýrum hætti á um í hverju sjálfstæði Ríkissaksóknara er fólgið og hvert sé eftirlitshlutverk ráðuneytisins.

Ábending til Ríkissaksóknara

1. Taka þarf upp verkþókhald

Að mati Ríkisendurskoðunar ættu starfsmenn Ríkissaksóknara að færa verkþókhald til að embættið hafi yfirsýn um hversu miklum tíma er varið í helstu verkefni þess, s.s. að afgreiða einstök saka- og kærumál. Slíkar upplýsingar geta sýnt fram á skilvirkni starfseminnar og má m.a. nýta til að skipuleggja hana betur og rökstyðja þörf fyrir aukinn mannafla í ljósi verkefnastöðu.

Viðbrögð við ábendingum

Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Styðja þarf betur við starfsemi Ríkissaksóknara

„Vegna ábendingar Ríkisendurskoðunar um að styðja þurfi betur við starfsemi ríkissaksóknara þá vill ráðuneytið taka fram að frá árinu 2009, eða frá hruni efnahagskerfisins, hefur sérstök áhersla verið lögð á að hlífa stofnunum réttarvörslukerfisins þar sem ljóst var að aukið álag myndi með tímanum þyngra á verkefnastöðu stofnana kerfisins þ.á m. ríkissaksóknara. Engin stofnana innanríkisráðuneytis var undanskilin framkvæmd aðhaldsmarkmiða, en mismikið var dregið úr fjárveitingum til stofnana. Þannig hefur verið gerð mun lægri aðhaldskrafa á embættið miðað við aðrar stofnanir ráðuneytisins og er uppsöfnuð hagræðing frá 2009 til dagsins í dag um 11,1% á meðan hagræðing annarra stofnana ráðuneytisins er að meðaltali 27,5%. Embætti ríkissaksóknara var auk þess tekið til sérstakrar skoðunar í ráðuneytinu seinni part árs 2011, í kjölfar bréfs ríkissaksóknara þess efnis að aukið álag og fjárveitingar færu ekki saman. Undanfarin ár hefur ráðuneytið í samvinnu við ríkissaksóknara og Alþingi tryggt auknar fjárveitingar til embættisins. Eins og kemur reyndar fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar þá jukust fjárveitingar til embættisins á tímabilinu 2011 til 2014 um 77,8 m.kr. eða tæplega 60%. Árið 2011 nam fjárveitingin 131 m.kr. en 208,8 m.kr. árið 2014. Á sama tíma jókst fjöldi stöðugilda hjá embættinu úr 12,09 árið 2011 í 16,58 árið 2014 eða um 37%. Þær fjárveitingar sem um ræðir eru 10,6 m.kr. fjárveiting árið 2011, 32 m.kr. fjárveiting árið 2013 og tímabundin fjárveiting að fjárhæð 10 m.kr. árið 2014 sem var framlengd á árinu 2015. Ráðuneytið mun taka tillit til ábendinga um að framvegis verði óskað sérstaklega eftir fjárlagatillögum að nýjum verkefnum og hefur þegar breytt verkferlum vegna undirbúnings frumvarps til fjárlaga 2016.

Um ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytið svari skriflegum erindum formlega telur ráðuneytið ábendinguna eiga rétt á sér og mun í ljósi hennar breyta verklagi sínu við vinnu fjárlagatillaga.“

2. Skilgreina þarf sjálfstæði Ríkissaksóknara með skýrum hætti

„Vegna ábendingar Ríkisendurskoðunar um að skilgreina þurfi sjálfstæði ríkissaksóknara með skýrum hætti vill ráðuneytið taka fram að það mun bregðast við ábendingunni með því að taka lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála (hér eftir sml.) til athugunar og leggja mat á það hvort tilefni sé til að gera breytingar á ákvæðum laganna til að skýra betur sjálfstæði ríkissaksóknara og eftirlitshlutverk ráðuneytisins.

Í þessu samhengi vill ráðuneytið þó benda á að í 2. mgr. 18. gr. sml. er kveðið á um sjálfstæði ákærvaldsins, en samkvæmt því ákvæði lúta ákærendur ekki fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Telur ráðuneytið að hér sé um nákvæm fyrirmæli í lögum að ræða. Af þessu má ráða að takmarkanir eru á því með hvaða hætti ráðherra getur aðhafst

gagnvart ákærvaldinu og verða því heimildir ráðherra til afskipta að byggja á skýrum lagaheimildum. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. sml. hefur innanríkisráðherra eftirlit með framkvæmd ákærvalds og getur krafist þess að ríkissaksóknari láti í té gögn og greinargerð um meðferð einstakra mála. Ráðuneytið hefur litið svo á að í ákvæði þessu felist ekki almenn heimild fyrir ráðherra til að endurskoða hvort að málsmeðferð lögreglu eða ríkissaksóknara í sakamáli samræmist lögum, enda gengi slík regla gegn meginreglunni um sjálfstæði ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvalds í landinu, sbr. 1. mgr. 20. gr. sml. Í ljósi framangreinds vill ráðuneytið m.a. vekja athygli á að í þeim tilvikum sem ráðuneytinu hafa borist kvartanir vegna málsmeðferðar ríkissaksóknara, m.a. vegna niðurfellingar máls, hefur ráðuneytið litið svo á að það hafi ekki heimild á grundvelli 1. mgr. 19. gr. sml. til að aðhafast frekar, enda felst ekki í ákvæðinu, eins og fram hefur komið, almenn heimild fyrir ráðherra til að endurskoða niðurstöðu í tilteknu máli. Hefur þessi framkvæmd ráðuneytisins m.a. verið staðfest í álitum Umboðsmanns Alþingis í málum nr. 6785/2011, 6610/2011 og 6872/2012.

Ákvæði 1. mgr. 19. gr. sml. er efnislega samhljóða ákvæði 1. mgr. 26. gr. laga um meðferð opinberra mála, en í frumvarpi því er varð að lögum nr. 19/1991, er tekið fram í umfjöllun um ákvæðið að ráðherra geti ekki gefið ríkissaksóknara fyrirmæli um einstök mál. Ákvæðið felur hins vegar í sér heimild til að kalla eftir gögnum frá ríkissaksóknara telji ráðuneytið á grundvelli almenns eftirlitshlutverks síns þörf á slíku, án þess að í því felist endurskoðun á meðferð ákærvalds í einstökum máli, enda hefur ráðherra stefnumótunarhlutverki að gegna á sviði ákærvalds. Í ljósi þessa vekur ráðuneytið athygli á að ákvæði þessu hefur ávallt verið beitt af mikilli varfærni og í undantekningartilvikum.

Ráðuneytið mun bregðast við ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að taka lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála til athugunar og leggja mat á hvort tilefni sé til að gera breytingar á ákvæðum laganna.“

Ábending til Ríkissaksóknara

1. Taka þarf upp verkþókhald

„Ríkissaksóknari hefur ákveðið að taka upp verkþókhald og tekur undir með ríkisendurskoðun að færsla verkþókhalds auðveldi yfirsýn yfir hversu miklum tíma er varið í helstu verkefni og að slíkar upplýsingar geti sýnt fram á skilvirkni starfseminnar og nýst til að skipuleggja hana betur og rökstyðja á hverjum tíma þörf fyrir aukinn mannafla.

Starfsmenn embættisins hafa m.a. sótt fund hjá Advania um innleiðingu verkþókhalds í Orra, fjárhags og mannauðskerfi ríkisins, og í kjölfarið verið í sambandi við tiltekna starfsmenn hjá Advania til að fara yfir helstu atriði sem þarf að hafa í huga við að innleiða slíkt verkþókhald við embættið. Einnig hefur verið aflað upplýsinga um uppbyggingu verkþókhalds í Orra við embætti sérstaks saksóknara sem nýst getur við innleiðingu þess við embætti ríkissaksóknara. Sú ákvörðun að taka upp verkþókhald hefur verið kynnt fyrir starfsmönnum embættisins sem eru mjög jákvæðir fyrir því. Unnið er að þarfagreiningu með hliðsjón af skráningarferlum. Að þeirri vinnu lokinni verður ekkert því til fyrirstöðu að taka upp verkþókhald við embætti ríkissaksóknara.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu almannaþjálfa, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Hugað að fyrir-
komulagi ákæru-
valds og hlutverki
innanríkisráðu-
neytis

Í júní 2014 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á embætti Ríkissaksóknara. Markmið hennar var að skoða fyrirkomulag ákæruvalds á Íslandi og hvaða afleiðingar frestun á laga-ákvæði frá árinu 2008 um skipan Héraðssaksóknara hefur haft á starfsemi Ríkissaksóknara. Einnig var litið til stefnumótunar- og eftirlitshlutverks innanríkisráðuneytis. Leitast var við að svara eftirfarandi tveimur meginspurningum:

- ✓ Hvaða áhrif hefur fyrirkomulag ákæruvalds á Íslandi haft á starfsemi Ríkissaksóknara, s.s. samræmingar- og eftirlitshlutverk hans og málsmeðferðartíma hjá embættinu?
- ✓ Styður innanríkisráðuneyti með fullnægjandi hætti við starfsemi Ríkissaksóknara?

Við úttektina var m.a. stuðst við lög og reglur um starfsemi Ríkissaksóknara, ársreikninga embættisins og Sérstaks saksóknara og ýmis fyrirmæli Ríkissaksóknara til ákæranda. Jafnframt var aflað upplýsinga og gagna frá embættinu og innanríkisráðuneyti, s.s. um vinnu við að móta tillögur um langtímaáætlanir fyrir aðila réttarvörslu-kerfisins, þ.e. lögreglu, ákæruvald, dómstólaskipan og fullnustu refsinga. Einnig kynnti Ríkisendurskoðun sér frumvarp um framtíðarskipan ákæruvaldsins sem mælt var fyrir á Alþingi í janúar 2015. Þá var fundað með starfsmönnum Ríkissaksóknara og innanríkisráðuneytis eftir því sem þurfa þótti.

Innanríkisráðuneyti, Ríkissaksóknari og Sérstakur saksóknari fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum tveggja fyrstnefndu við þeim ábendingum sem til þeirra er beint í skýrslunni. Svör þeirra eru birt í kafla-num „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Ríkissaksóknari

2.1 Skipulag, helstu verkefni og stjórnun

Embætti Ríkissaksóknara heyrir undir innanríkisráðuneyti og starfar samkvæmt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, auk þess sem ýmis önnur lög taka til starfsemi þess, s.s. almenn hegningarlög nr. 19/1940, lögreglulög nr. 90/1996 og lög nr. 135/2008 um embætti Sérstaks saksóknara.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds og gegnir því grundvallarhlutverki í íslensku réttarvörslukerfi. Innanríkisráðherra skipar ríkissaksóknara ótímabundið í embætti og verður hann að fullnægja lagaskilyrðum til skipunar í dómaraembætti við Hæstarétt. Ráðherra skipar einnig vararíkissaksóknara ótímabundið sem verður að fullnægja sömu lagaskilyrðum. Þá skipar ráðherra saksóknara hjá embættinu til fimm ára í senn og þurfa þeir að fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara. Ríkissaksóknari ræður aðra starfsmenn.

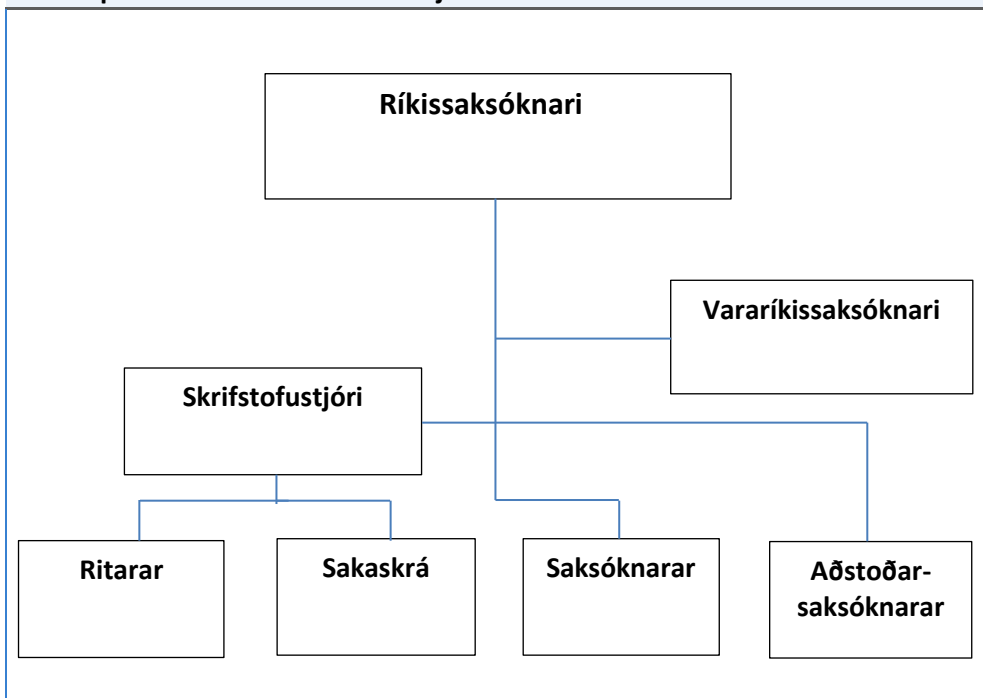
Mynd 2.1 sýnir skipurit Ríkissaksóknara sem hefur gilt frá 1. janúar 2014. Í ársbyrjun 2015 störfuðu 16 starfsmenn hjá embættinu, þ.e. 11 ákærendur (sjö saksóknarar og fjórir aðstoðarsaksóknarar), skrifstofustjóri, þrír ritarar og starfsmaður sem annast innfærslur í sakaskrá. Í ársbyrjun 2012 voru starfsmenn 14, þ.e. níu ákærendur (sex saksóknarar og þrír aðstoðarsaksóknarar), skrifstofustjóri og fjórir ritarar. Ársverk voru 12,09 árið 2011, 13,66 árið 2012, 15,06 árið 2013 og 16,68 árið 2014.

Ríkissaksóknari starfar samkvæmt lögum um meðferð sakamála

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds

Hjá embættinu störfuðu 16 starfsmenn í ársbyrjun 2015, þar af 11 ákærendur

2.1 Skipurit Ríkissaksóknara frá 1. janúar 2014



Í ársbyrjun 2015 voru helstu verkefni Ríkissaksóknara eftirfarandi:

- ✓ Hefur ákærvald vegna alvarlegustu brota á ákvæðum almennra hegningarlaganna, s.s. vegna kynferðisbrota, manndrápa, stórfelldra líkamsmeiðinga, rána, stórfelldra fíkniefnabrota og brota gegn valdstjórninni.
- ✓ Hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá ákærendum á lægra stigi, þ.e. lögreglustjórum og Sérstökum saksóknara.
- ✓ Gefur út almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds og getur gefið öðrum ákærendum fyrirmæli um einstök mál sem þeim er skylt að hlíta.
- ✓ Ákvarðanir lögreglustjóra og Sérstaks saksóknara um að vísa kæru frá, hætta rannsókn máls eða fella mál niður að rannsókn lokinni, eru kæranglegar til Ríkissaksóknara sem ber að afgreiða kærumál innan 30 daga.
- ✓ Getur tekið ákvörðun um saksókn úr höndum lögreglustjóra og gefið út ákæru í viðkomandi máli telji hann þess þörf.
- ✓ Hefur eftirlit með framkvæmd símahlerana og sérstakra rannsóknaraðferða lögreglu.
- ✓ Kemur að áfrýjun mála, tekur t.d. við áfrýjunaryfirlýsingu og beiðni um áfrýjunarleyfi frá dómþola sem óskar að áfrýja máli, gefur út áfrýjunarstefnu og sér um að hún sé birt ákærða og undirbýr og annast frágang á gögnum sem lögð eru fram í Hæstarétti í svonefndu ágripi málgagna.
- ✓ Veitir umsagnir um beiðnir frá endurupptökunefnd vegna óska dómfelldra manna um endurupptöku mála sem dæmt hefur verið í.
- ✓ Rannsakar kærur á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans.
- ✓ Tekur ákvörðun um hvort áfrýja skuli máli af hálfu ákærvaldsins.
- ✓ Fer með öll sakamál fyrir Hæstarétti.
- ✓ Sinnir alþjóðlegum samskiptum og samstarfi ákæranda við meðferð sakamála, s.s. réttarbeiðnum frá erlendum yfirvöldum og málum vegna kröfu um framsal erlendra ríkisborgara, þ.m.t. beiðnir á grundvelli Norrænu handtökuskipunarinnar.
- ✓ Heldur sakaskrá fyrir landið allt og veitir upplýsingar úr henni til opinberra aðila og einkaaðila.
- ✓ Svarar fyrirspurnum frá innlendum og erlendum yfirvöldum, ákærendum og lögreglumönnum við öll lögreglustjóraembættin og fjölmiðlum, fræðimönnum og almenningi um verkefni ákærvaldsins.
- ✓ Gerir umsagnir um lagafrumvörp á sviði refsiréttar og sakamálaréttarfars.
- ✓ Les yfir alla héraðsdóma, viðurlagaákvæðanir og lögreglustjóraskerir.
- ✓ Heldur utan um tölfræði ákærvaldsins.

Ekki liggja fyrir erindisbréf fyrir ríkissaksóknara og vararíkissaksóknara en til eru starfslýsingar fyrir saksóknara og aðstoðarsaksóknara embættisins og lýsing á verkaskiptingu starfsmanna í afgreiðslu. Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að skoða hvort setja skuli ríkissaksóknara erindisbréf, sbr. ákvæði í 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins: „Ráðherra setur sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma litið.“

Sakamál og kærúmál vegna ákvarðana lögreglustjóra eða Sérstaks saksóknara, sem og önnur mál Ríkissaksóknara, eru skráð í málaskrá embættisins. Ríkissaksóknari heldur reglulega fundi með ákærendum embættisins til að fara yfir stöðu mála og fundar með öðrum starfsmönnum eftir atvikum.

Verkefni Ríkissaksóknara eru skráð í málaskrá

Starfsmenn Ríkissaksóknara gera almennt ekki verkáætlanir í upphafi máls nema í kærúmálum vegna ætlaðra brota starfsmanna lögreglu við störf sín en embættið rannsakaði og afgreiddi 27 slík mál árið 2014. Starfsmenn embættisins halda heldur ekki verkbókhald yfir einstök sakamál, kærúmál eða önnur verkefni (tímabókhald). Því liggja ekki fyrir upplýsingar um þann rauntíma sem tekur að afgreiða þau. Embættið heldur hins vegar utan um upplýsingar um dagafjölda frá því að sakamál berst því þar til það hefur verið afgreitt. Ríkissaksóknari hefur lýst yfir áhuga á að embættið taki upp verkbókhald. Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orri) býður upp á kerfi til þess. Ríkisendurskoðun hvetur Ríkissaksóknara til að taka upp verkbókhald til að hafa yfirsýn um hversu langan tíma tekur í raun að afgreiða hvert verkefni hjá embættinu. Jafnframt væri æskilegt að unnar væru verkáætlanir fyrir helstu verkefni því þær veita aðhald við úrvinnslu þeirra. Með tilkomu verkbókhalds og verkáætlana fá stjórnendur betri sýn á starfsemi embættisins sem m.a. nýtist til að skipuleggja hana betur og rökstyðja fjárbörf vegna hennar á hverjum tíma.

Ekki er haldið verkbókhald

Gæðahópur, skipaður þremur ákærendum, starfar innan embættisins. Hann endurskoðar m.a. fyrirmæli til ákæranda sem það gefur út lögum samkvæmt. Alls er um 15 fyrirmæli að ræða, t.d. um brot sem ljúka má með lögreglustjórásátt og um hámarks-tíma meðferðar líkamsárásarmála, nauðgunarmála og efnahagsbrota hjá lögreglu. Embættið styðst einnig við almennar verklagsreglur í handbók Stjórnarráðs Íslands fyrir innri starfsemi sína. Að tilhlutan Evrópuráðsins liggja fyrir leiðbeinandi siðareglur fyrir evrópska ríkissaksóknara sem starfsmenn Ríkissaksóknara líta til í störfum sínum.

Gæðahópur starfar innan embættisins

2.2 Þróun rekstrar og framlaga ríkissjóðs

Tafla 2.2. sýnir rekstur Ríkissaksóknara árin 2009–14.

| 2.2 Rekstur Ríkissaksóknara árin 2009–14 í m.kr.* | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gjöld | | | | | | |
| Laun | 97,6 | 100,8 | 95,5 | 132,8 | 147,5 | 179,9 |
| Önnur gjöld | 33,8 | 30,3 | 34,6 | 28,2 | 41,5 | 40,5 |
| Gjöld alls | 131,4 | 131,1 | 130,1 | 161,0 | 189,0 | 220,4 |
| Tekjur | | | | | | |
| Sértekjur | 0,2 | | 0,1 | | 0,6 | 0,1 |
| Framlag ríkissjóðs | 135,1 | 134,6 | 131,0 | 156,7 | 196,5 | 208,8 |
| Tekjur alls | 135,3 | 134,6 | 131,1 | 156,7 | 197,1 | 208,9 |
| Afgangur/ tap ársins | 3,9 | 3,5 | 1,0 | -4,3 | 8,1 | -11,5 |
| Höfuðstóll í árslok | -1,2 | 2,2 | 3,2 | -1,1 | 7,0 | -4,5 |

* Byggt á ársreikningum 2009–13 og bráðabirgðatölum 2014. Á verðlagi hvers árs.

Ríkissaksóknari hefur litlar sértekjur en þær eru helst tekjur fyrir ráðstefnur og námskeið, sem og vaxtatekjur. Gjöld námu að meðaltali um 160 m.kr. á ári, þar af voru laun um 126 m.kr., eða 78,8%. Embættið var rekið með afgangi árin 2009–13, fyrir

Gjöld 160 m.kr. á ári 2009–14

Útlit fyrir 11,5 m.kr. halla árið 2014

utan árið 2012 en það ár nam hallinn 4,3 m.kr. Höfuðstóll var neikvæður í árslok 2009 og 2012 en jákvæður hin árin. Árið 2013 var um 8 m.kr. afgangur og höfuðstóll í árslok var 7 m.kr. Samkvæmt rekstraráætlun fyrir árið 2014 var gert ráð fyrir að embættið yrði rekið með 9 m.kr. afgangi en bráðabirgðatölur í byrjun mars 2015 sýna 11,5 m.kr. halla. Gangi það eftir verður höfuðstóll neikvæður um 4,5 m.kr. í árslok 2014.

Tafla 2.3 sýnir framlög ríkissjóðs til Ríkissaksóknara árin 2009–2015. Meðalframlag á ári árin 2009–14 nam um 160 m.kr. en framlagið verður 212,3 m.kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2015, sem er 3,5 m.kr. hækkun frá árinu 2014 (1,7%). Framlagið lækkaði milli árunna 2009 og 2011 en lækkaði um 19,6% árið 2012, m.a. vegna 10,6 m.kr. millifærslu frá Sérstökum saksóknara í tengslum við flutning á stöðu saksóknara efnahagsbrota til embættisins.

| 2.3 Framlög ríkissjóðs árin 2009–15 í m.kr.* | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Framlög (m.kr.) | 135,1 | 134,6 | 131,0 | 156,7 | 196,5 | 208,8 | 212,3 |
| Breyting milli ára (m.kr.) | +10,4 | -0,5 | -3,6 | +25,7 | +39,8 | +12,3 | +3,5 |
| Breyting milli ára (%) | +8,3 | -0,4 | -2,7 | +19,6 | +25,4 | +6,3 | +1,7 |

* Skv. ársreikningum 2009–13, bráðabirgðatölum 2014 og fjárlögum 2015. Á verðlagi hvers árs.

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2013 var samþykkt 32 m.kr. hækkun á fjárhagsramma Ríkissaksóknara til frambúðar vegna álags og mikils málafjölda (sjá kafla 2.5). Í fjárlögum 2013 fékk embættið einnig 5 m.kr. af fjárlagalið fjármála- og efnahagsráðuneytis, ófyrirséð útgjöld, vegna átaks til að tryggja skilvirk úrræði fyrir þolendur kynferðisbrota, einkum börn. Það ár lækkaði framlagið því um 25,4% milli ára. Árið 2014 lækkaði það um 6,3% milli ára, m.a. vegna 10 m.kr. fjárveitingar til áframhaldandi átaks gegn kynferðisbrotum gegn börnum. Slík fjárveiting var ekki eyrnamerkt í fjárlagafrumvarpi 2015 en við þriðju umræðu um frumvarpið á Alþingi var hins vegar enn á ný samþykkt 10 m.kr. tímabundið framlag í þessu skyni. Samtals nema framlög ríkissjóðs til Ríkissaksóknara 1.175 m.kr. árin 2009–15.

Frá árinu 2011 hefur ríkissaksóknari ítrekað vakið athygli á að embættið búi við fjársvælti. Lítið svigrúm sé til að spara í rekstri með öðrum hætti en að fækka starfsfólki. Þetta hafi t.d. haft í för með sér að málsmeðferðartími sakamála sé miklu lengri en eðlilegt geti talist þótt þau séu í forgangi hjá embættinu. Það ógni réttaröryggi í landinu því mál geti t.d. skaðast þannig að sakborningum sé virt það til refsilækkunar. Þá hafi embættið ekki getað sinnt öðrum lögbundnum skyldum með fullnægjandi hætti, s.s. eftirlits- og samræmingarhlutverki með framkvæmd ákærvalds hjá lögreglustjórum og Sérstökum saksóknara (sjá kafla 2.4).

2.3 Þróun málafjölda og málsmeðferðartíma

Sakamál

Frumrannsókn sakamála fer fram hjá lögreglu og eftir hana ákveða handhafar ákærvalds, þ.e. Ríkissaksóknari, Sérstakur saksóknari eða lögreglustjórar, að undanskildum Ríkislögreglustjóra, hvort mál verði höfðað og fer það eftir skiptingu málaflokka milli handhafa hver þeirra höfðar málið. Eftir að ákæra hefur verið gefin út er hún send við-

10 m.kr. framlag 2015 vegna átaks gegn kynferðisbrotum gegn börnum

Frumrannsókn sakamála fer fram hjá lögreglu

komandi dómstóli til meðferðar. Frá því að rannsókn sakamáls hefst og þar til ákæra er gefin út geta liðið nokkur ár, einkum ef rannsókn er umfangsmikil.

Í 18. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála kemur fram að ákærendum beri að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er og í 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 segir að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem auðið er. Þá segir eftirfarandi m.a. í fyrirmælum Ríkissaksóknara frá 1. apríl 2009 um hámarkstíma meðferðar líkamsárásar-, nauðgunar og efnahagsbrotamála hjá lögreglu og ákærendum:

Ákærendur hjá embætti ríkissaksóknara skulu taka ákvörðun um saksókn innan 30 daga frá því mál barst embættinu. Þyki nauðsynlegt að senda mál til framhaldsrannsóknar skal tiltekinn hæfilegur frestur til lögreglustjóra til að ljúka rannsókn. Ákvörðun um saksókn skal tekin innan 15 daga frá því mál berst ríkissaksóknara að nýju.

Að sögn ríkissaksóknara er reglan óraunhæf við þær aðstæður sem uppi eru og hafa verið síðustu ár þótt hún sé engu að síður í fullu gildi. Því sé hún enn birt á heimasíðu embættisins ásamt öðrum fyrirmælum. Verkferillinn sé í sjálfu sér einfaldur í málum sem send séu embættinu til ákærumeðferðar. Eftir að mál er skráð á ákæranda hjá embættinu felist vinna hans í að lesa yfir öll málgögn og leggja síðan mat á hvort það sem fram hefur komið við rannsókn lögreglu sé nægilegt til að sækja sakborning til saka eða ekki. Ef sakborningur sætir gæsluvarðhaldi verður að vera búið að höfða mál/gefa út ákæru á hendur honum innan tólf vikna frá því rannsókn lögreglu hófst.

Afgreiðsla sakamála hjá Ríkissaksóknara er einkum fjórþætt. Í fyrsta lagi er ákært í máli, í öðru lagi er mál felld niður því talið er að málgögn séu ófullnægjandi eða að ólíklegt sé að dómsmál á hendur sakborningi leiði til sakfellingar. Í þriðja lagi er fallið frá saksókn. Enda þótt ákærandi telji að það sem fram hafi komið við rannsókn máls sé nægilegt til sakfellis hefur hann tiltekna heimild í lögum til að falla frá saksókn. Í fjórða lagi getur ákæru verið frestað skilorðsbundið samkvæmt almennum hegningarlögum.

Tafla 2.4 sýnir fjölda afbrota sem Ríkissaksóknari afgreiddi árin 2012–14 (bráðabirgðatölur 2014) burtséð frá því hvenær viðkomandi mál bárust. Fleiri en eitt og fleiri en tvö afbrot geta verið í hverju sakamáli. Það er því ekki beint samband á milli fjölda afgreiddra brota og fjölda afgreiddra sakamála.

Fjöldi afgreiddra brota árin 2012 og 2014 var nánast sá sami (868 árið 2012 og 865 árið 2014) en jókst um 23% árið 2013 frá árinu á undan. Ríkissaksóknari afgreiddi hins vegar 458 sakamál árið 2012, 327 árið 2013 og 555 árið 2014 (Hæstaréttarmál ekki meðtalin). Málsmeðferð í einu máli getur verið mjög umfangsmikil þó það varði aðeins eitt brot (t.d. kynferðisbrot gegn barni) meðan annað mál getur tekið skamman tíma (t.d. brot gegn valdstjórninni) þó þar séu fleiri en eitt brot til rannsóknar. Munur á fjölda afgreiddra sakamála milli ára helgast einkum af því úr hvaða afbrotum þau eru samsett og hvort sök er játuð fyrir dómi eða ekki.

Meðferð mála ber að hraða eftir því sem kostur er

30 daga regla er óraunhæf að sögn ríkissaksóknara en þó í fullu gildi

Fleiri en eitt afbrot geta verið í hverju sakamáli

Afgreidd sakamál voru 327 árið 2013 og 555 árið 2014

2.4 Fjöldi afbrota sem Ríkissaksóknari afgreiddi árin 2012–14*

| Tegund brota | 2012 | | | | 2013 | | | | 2014 | | | |
|--|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|------------|-----------|------------|
| | Ákætur | Niðurfelld | Annað** | Samtals | Ákætur | Niðurfelld | Annað** | Samtals | Ákætur | Niðurfelld | Annað** | Samtals |
| Almenn hegningarlög | | | | | | | | | | | | |
| Brot gegn valdstjórninni | 47 | 8 | 3 | 58 | 59 | 14 | | 73 | 71 | 7 | 10 | 88 |
| Brot á almennafrið og allsherjareglu | | | | | 1 | | | 1 | | | | |
| Brot í opinberu starfi | 4 | 9 | | 13 | 5 | 45 | 3 | 53 | 5 | 11 | | 16 |
| Rangur framburður og rangar sakargiftir | 16 | | 1 | 17 | 13 | 8 | | 21 | 8 | 2 | | 10 |
| Peningafals og önnur brot er varða gjaldmiðil | | | | | | | 1 | 1 | | | | |
| Skjalafals og brot er varða sýnileg sönnunargögn | 14 | 2 | 1 | 17 | 4 | | | 4 | 4 | | | 4 |
| Brot sem hafa í för með sér almannahættu | 29 | 7 | | 36 | 34 | 9 | | 43 | 11 | | 1 | 12 |
| Brot á reglum um framfærslu og atvinnuháttu | | | | | | | | | 5 | 3 | | 8 |
| Sifskaparbrot | | | | | 3 | | | 3 | 1 | | | 1 |
| Kynferðisbrot | 98 | 75 | 9 | 182 | 138 | 124 | 5 | 267 | 112 | 147 | 10 | 269 |
| Manndráp og líkamsmeiðingar | 114 | 30 | 2 | 146 | 115 | 47 | 2 | 164 | 127 | 44 | 1 | 172 |
| Brot gegn frjálssræði manna | 19 | 3 | | 22 | 25 | 13 | | 38 | 12 | 3 | 2 | 17 |
| Ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs | 39 | 7 | 2 | 48 | 25 | 12 | 1 | 38 | 26 | 9 | 1 | 36 |
| Auðgunarbrot | 84 | 4 | | 88 | 57 | 28 | | 85 | 42 | 14 | 2 | 58 |
| Ýmis brot er varða fjárréttindi | 21 | 1 | | 22 | 24 | 2 | | 26 | 18 | 3 | | 21 |
| Sérrefsilög | | | | | | | | | | | | |
| Skattalög | 9 | 1 | | 10 | 9 | | | 9 | 15 | | | 15 |
| Tollalög | 4 | | | 4 | | | | | | | | |
| Lög um ávana- og fíkniefni | 28 | 2 | | 30 | 21 | 2 | 2 | 25 | 18 | 1 | 1 | 20 |
| Vopnalög | 7 | 5 | | 12 | 10 | 5 | | 15 | 10 | 1 | 1 | 12 |
| Lög um siglingar og útgerð | 7 | 3 | | 10 | | | | | | | | |
| Áfengislög | 1 | | 1 | 2 | 3 | | | 3 | 3 | | | 3 |
| Umferðarlög önnur en ölvunar- og fíkniefnaakstur | 93 | | | 93 | 99 | 1 | | 100 | 40 | 4 | 2 | 46 |
| Ölvunarakstur | 10 | | | 10 | 19 | | | 19 | 11 | 1 | | 12 |
| Fíkniefna- og lyfjaakstur | 21 | | | 21 | 19 | 1 | | 20 | 14 | | | 14 |
| Önnur sérrefsilög | 19 | 8 | | 27 | 33 | 26 | 1 | 60 | 22 | 9 | | 31 |
| Samtals | 684 | 165 | 19 | 868 | 716 | 337 | 15 | 1.068 | 575 | 259 | 31 | 865 |

*Byggt á upplýsingum frá Ríkissaksóknara. **Fjöldi brota þar sem fallið var frá saksókn og/eða ákærum frestað.

Afgreiddum kynferðisbrotum fjölgaði um 47,8% milli árána 2012 og 2014

Fjöldi afgreiddra kynferðisbrota var svo að segja sá sami árin 2013 og 2014 en þeim fjölgaði um 47,8% frá árinu 2012 til 2014. Afgreiddum manndráps- og líkamsmeiðingarbrotum fjölgaði um 12,3% milli árána 2012 og 2013 en um 4,9% milli árána 2013 og 2014. Afgreiðslum á brotum gegn valdstjórninni fjölgaði um 51,7% frá 2012 til 2014. Fjöldi afgreiddra auðgunarbrotu var svipaður árin 2012 og 2013 en fækkaði um 31,8%

árið 2014 og afgreiddum umferðarlagabrotum fækkaði um 54% árið 2014 (önnur en ölvunar- og fíkniefnaakstursbrot).

Fjöldi ákæra árin 2012–14 í hlutfalli af heildarfjölda afgreiddra brota var 78,8% árið 2012, 67% árið 2013 og 66,5% árið 2014. Niðurfelld brot voru 19% afgreiddra brota árið 2012, 31,6% árið 2013 og 29,9% árið 2014. Tveir stærstu brotaflokkarnir, þ.e. kynferðisbrot annars vegar og manndráp og líkamsmeiðingar hins vegar, námu samtals 63,6% niðurfelldra brota árið 2012, 50,7% árið 2013 og 73,7% árið 2014. Felli Ríkissaksóknari sakamál niður er sú ákvörðun ekki kæránleg við núverandi fyrirkomulag ákærvalds á Íslandi þar sem embættið er æðsti handhafi ákærvalds.

Felli Ríkissaksóknari niður sakamál er ekki hægt að kæra þá ákvörðun

Tafla 2.5 sýnir afgreiðslu Ríkissaksóknara á kynferðisbrotum árin 2011–14. Ákærandi embættisins sem telur kynferðisbrotamál ekki líklegt til sakfellis verður að fá annan ákæranda til að lesa það yfir og gefa sitt álit á hvort það skuli felld niður. Mat tveggja ákæranda verður þannig að liggja til grundvallar niðurfellingu slíkra mála. Embættið afgreiddi 85 kynferðisbrot gegn börnum árið 2013, þar af var ákært vegna 43 brota, og 72 árið 2014, þar af var ákært vegna 29 brota. Eins og fram kom í kafla 2.2 fékk Ríkissaksóknari tímabundnar fjárveitingar árin 2013, 2014 og 2015 til að flýta afgreiðslu kynferðisbrotamála gegn börnum.

Árið 2014 var ákært vegna 29 kynferðisbrota gegn börnum

| 2.5 Kynferðisbrot sem Ríkissaksóknari afgreiddi árin 2011–14* | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kynferðisbrot | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Ákætur | 93 | 98 | 138 | 112 |
| Niðurfelld | 72 | 75 | 124 | 147 |
| Annað | 5 | 9 | 5 | 10 |
| Samtals | 170 | 182 | 267 | 269 |
| Þar af gegn börnum | | | | |
| Ákætur | 32 | 47 | 43 | 29 |
| Niðurfelld | 31 | 31 | 39 | 39 |
| Annað | 7 | 3 | 3 | 4 |
| Samtals | 70 | 81 | 85 | 72 |

* Byggt á upplýsingum frá Ríkissaksóknara

Tafla 2.6 sýnir innkomin sakamál til Ríkissaksóknara árin 2011–13, hversu margir dagar liðu að meðaltali frá því mál barst embættinu þar til það var afgreitt og hversu mörg mál voru óafgreidd í lok ágúst 2014. Minnt er á að eitt mál getur varðað fleiri en eitt afbrot. Innkomin sakamál árið 2011, sem öll hafa verið afgreidd, voru 464 og meðaldagafjöldi á mál var 87,5 dagar. Innkomin mál árið 2012 voru 445, einnig öll afgreidd, og var meðaldagafjöldi á mál 183,2 dagar. Afgreidd höfðu verið 489 mál vegna ársins 2013 í lok ágúst 2014 og var meðaldagafjöldi 150 dagar á mál. 38 sakamál frá árinu 2013 voru óafgreidd þá.

Afgreiðsla mála sem bárust 2013 tók að meðaltali 150 daga

| 2.6 Innkomin sakamál til Ríkissaksóknara árin 2011–13* | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 |
| Fjöldi afgreiddra mála | 464 | 445 | 489 |
| Meðaldagafjöldi á mál | 87,5 | 183,2 | 150,0 |
| Óafgreidd mál í lok ágúst 2014 | | | 38 |

*Byggt á upplýsingum frá Ríkissaksóknara.

Af málum sem bærust árið 2014 voru 24 endursend til lögreglu til nánari rannsóknar

Þau sakamál sem Ríkissaksóknari endursendi til lögreglu til frekari rannsóknar á tíma-bilinu skekkja meðaldagafjöldann en þau geta verið þar svo vikum skiptir áður en þau koma aftur til Ríkissaksóknara. Sá tími er innifalinn í útreikningi á meðaldagafjölda mála sem embættið afgreiðir. Þar sem slík mál eru fá hefur töf þeirra þó lítil áhrif á heildarniðurstöðuna. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda slíkra mála árin 2011–13 en Ríkissaksóknari hefur haldið utan um þær frá og með árinu 2014. Af málum sem bær-ust Ríkissaksóknara árið 2014 voru 24 mál endursend til nánari rannsóknar hjá lög-reglu en í heild voru slík mál 39 árið 2014, þ.e. hluti þeirra var frá fyrri árum.

Af innkomnum málum 2013 voru 40% afgreidd innan 100 daga

Tafla 2.7 sýnir hversu marga daga tók að afgreiða framangreind sakamál. Af málum sem komu til Ríkissaksóknara árið 2011 voru 65% afgreidd innan 100 daga og um 87% innan 200 daga. Af innkomnum málum árið 2012 voru 32% afgreidd innan 100 daga og 57% innan 200 daga. Af málum sem bærust árið 2013 voru 40% afgreidd innan 100 daga og 68% innan 200 daga. Afgreiðsla níu mála hefur tekið meira en 500 daga.

| 2.7 Fjöldi daga sem tók að afgreiða innkomin sakamál árin 2011–13* | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 |
| Fjöldi daga sem afgreiðslan tók | Fj. mála | Fj. mála | Fj. mála |
| 1-99 | 303 | 144 | 193 |
| 100-199 | 103 | 109 | 138 |
| 200-299 | 45 | 109 | 89 |
| 300-399 | 9 | 55 | 49 |
| 400-499 | 0 | 23 | 20 |
| 500-599 | 1 | 3 | |
| 600-699 | 2 | 2 | |
| 700-799 | 1 | | |
| Samtals | 464 | 445 | 489 |

*Byggt á upplýsingum frá Ríkissaksóknara.

Það er langur vegur frá að ákærendur Ríkissaksóknara afgreiði sakamál í samræmi við þá starfsreglu sem vísað var til í upphafi þessa kafla og kveður á um að ákvörðun um saksókn skuli tekin innan 30 daga frá því mál berast embættinu. Í henni segir m.a.:

Málshraðareglan er ein af grundvallarreglum réttarfars sem víða kemur fram í lögum og tryggð er sérstaklega í 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur vægi reglunnar sífellt verið að aukast eins og fjölmörg dómafordæmi sýna. Markmið ákvæða um eðlilegan málshraða eru til þess fallin að bæta réttarstöðu sakborninga og brotþola auk þess að styrkja réttaröryggi borgaranna. Brot á ákvæðum sem tryggja eðli-legan málshraða kemur fram í ávítum á ákærvaldið og mildun refsinga sakborninga en hvorugt er ásættanlegt. Líkamsárásarmál og nauðgunarmál og raunar kynferðisbrotamál í heild eru af þeim toga að miklu varðar að málsmeðferðartími sé sem stystur, enda byggjast þau iðulega á framburði aðila og vitna eingöngu. Þá hefur það almennt mikil fyrirbyggjandi áhrif og stuðlar að öryggi í samfélaginu að skammur tími líði frá broti þar til ákærða er gerð refsing.

Í 70. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem vitnað er til í starfsreglunni kemur eftirfarandi m.a. fram: „Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur

eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.“ Í 6. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu er fjallað um rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi.

Réttlát málsmeðferð innan hæfilegs tíma

Í október 2014 var haft eftir ríkissaksóknara í Fréttablaðinu að embættið gæti ekki sinnt lögbundnum skyldum sínum vegna manneklu og mikils fjölda verkefna. Málsmeðferðartími sakamála væri of langur þrátt fyrir að þau væru í forgangi hjá embættinu. Embættið þyrfti a.m.k. tvo starfsmenn til viðbótar til að bæta þessa stöðu. Eftirfarandi kom m.a. fram í nefndu blaðaviðtali:

Málatölnurnar eru aðeins að batna, en mál hafa alveg orðið skrambi gömul hérna. Sumir ákærendur eru til dæmis með mikið af kynferðisbrotamálum, ef þau eru með þannig umdæmi eins og til dæmis höfuðborgarsvæðið. Það er langmest vinna í þeim. Málin fara svo í röðina og geta dregist og það er hreint út sagt agalegt að fara í dóm með mál sem eru orðin mörg hundruð daga gömul. Það er bara ekki boðlegt. Við erum öll meðvituð um þetta en við bara getum ekki hlaupið hraðar. [...]Þetta er bara spurning um réttaröryggið; að málin skemmist ekki og það má ekki gleyma öllu þessu fólki sem þarf að bíða eftir of hægri afgreiðslu.

Í athugasemdum innanríkisráðuneytis við drög að þessari skýrslu kemur fram að þetta hafi ekki síður verið áhyggjuefni fyrir ráðuneytið enda bæri það ábyrgð á málaflokknum og hefði unnið ötullega að því að bæta þessa stöðu.

Í þessu sambandi má nefna að í ársskýrslu dómstólaráðs og héraðsdómstóla fyrir árið 2013 kemur fram að sakamálum sem bærust dómstólum frá Ríkissaksóknara fjölgaði úr 180 málum árið 2012 í 253 mál árið 2013, eða um 40%. Að sögn ríkissaksóknara fjölgaði þeim enn árið 2014 en nákvæm tala liggur ekki fyrir í ársbyrjun 2015. Þessi mikla fjölgun hefur haft í för með sér að ákærendur við embættið eru löngum stundum við störf í héraðsdómstólum landsins, sem jafnframt geta krafist tímafrekra ferðalaga. Þá fer játningarmálum fækkandi, þ.e. málum sem unnt er að ljúka með einu eða tveimur stuttum þinghöldum á grundvelli játningar sakbornings. Í flestum sakamálum taka varnaraðilar hart til varna og gera ýmsar kröfur með tilheyrandi seinkun mála rekstrar, auknum undirbúningi af hálfu ákæruvaldsins og fleiri mætingum í dómáli.

Ákærendur Ríkissaksóknara eru mikið við störf í héraðsdómstólum

Mál fyrir Hæstarétti eru ekki innifalin í framangreindum tölum en aðeins Ríkissaksóknari getur áfrýjað héraðsdómum og flutt fyrir Hæstarétti, þ.e. vegna mála sem hafa verið til afgreiðslu hjá embættinu, Sérstökum saksóknara eða lögreglustjórum. Slík mál voru 76 árið 2011, 86 árið 2012, 110 árið 2013 og 117 árið 2014. Ýmsir lögboðnir tímafrestir gilda um störf ákæranda varðandi meðferð mála fyrir Hæstarétti.

Ríkissaksóknari áfrýjar héraðsdómum og flytur mál fyrir Hæstarétti

Að mati Ríkisendurskoðunar er það alvarleg staða bæði fyrir brotþola og sakborninga að sakamál sem varða þá dragist úr hömlu. Stofnunin tekur einnig undir með ríkissaksóknara að mikilvægt sé fyrir réttaröryggi í landinu að sakamál skaðist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma. Á tímabilinu febrúar 2014 til febrúar 2015 gerði Hæstiréttur athugasemdir við tafir á meðferð mála hjá Ríkissaksóknara í 13 dómum. Þar af mildaði hann sjö héraðsdóma á grundvelli þess að virða yrði sakborningi langan málsmeðferðartíma til refsilækkunar. Héraðsdómarar hafa einnig gert athugasemdir við Ríkissak-

Mikilvægt að sakamál skaðist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma

sóknara vegna þessa. Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að beita sér fyrir því að ákærvald í landinu hafi ávallt yfir nægum fjármunum og mannauði að ráða til að afgreiða sakamál í samræmi við eðlilegar kröfur um málshraða.

Kærumál

Eitt af verkefnum Ríkissaksóknara er að afgreiða, með ítarlegum rökstuðningi, kærumál vegna ákvarðana lögreglustjóra og Sérstaks saksóknara um að vísa kæru frá, hætta rannsókn eða fella mál niður að lokinni rannsókn. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkissaksóknara voru afgreidd kærumál vegna ákvarðana lögreglustjóra 180 árið 2012, 166 árið 2013 og 203 árið 2014. Kærumál vegna ákvarðana Sérstaks saksóknara voru 16 árið 2012, 11 árið 2013 og 17 árið 2014.

Kærumál vegna ákvarðana lægra settra ákærvaldshafa

Ríkissaksóknari verður að afgreiða kærumál innan lögbundins frests sem er 30 dagar. Vinna við þau felst í að afla gagna og rökstuðnings frá lögreglustjórum eða Sérstökum saksóknara, yfirfara þau og taka rökstudda afstöðu til þess hvort ákvörðun viðkomandi ákærvaldshafa skuli staðfest eða felld úr gildi. Kærumál veita embættinu innsýn í meðferð ákærvalds á lægra stigi. Hvort sem ákvörðun er staðfest eða felld úr gildi getur verið tilefni til sérstakra athugasemda við málsmeðferð viðkomandi ákærvalds. Að sögn ríkissaksóknara hefur embættinu tekist að afgreiða kærumál sem því berast innan lögbundins frests. Sú vinna hafi hins vegar átt þátt í að seinka afgreiðslu embættisins á sakamálum því tímafrekt geti verið að rökstyðja einstök kærumál.

Ríkissaksóknari afgreiðir kærumál innan 30 daga lögbundins frests

Um málsmeðferðartíma kærumála vegna nálgunarbanns og/eða brottvísunar af heimili gilda lögbundnir frestir, þ.e. Ríkissaksóknara ber að taka afstöðu til kæru innan viku frá því málgögn bærust því frá lögreglustjóra.

2.4 Samræmingar- og eftirlitshlutverk Ríkissaksóknara

Ríkissaksóknari sinnir samræmingar- og eftirlitshlutverki með framkvæmd ákærvalds hjá ákærendum á lægra stigi, þ.e. lögreglustjórum og Sérstökum saksóknara. Það hefur hann gert síðan lögreglustjórar fengu ákærvald. Embættið sinnir þessu hlutverki t.d. með því að heimsækja ákærendur á lægra stigi og fara yfir málsmeðferð, málshraða, fyrirmæli embættisins o.fl. Þá fer það yfir mál sem því berast úr rannsókn frá lögreglustjórum og gerir eftir atvikum athugasemdir við þau og/eða sendir til baka til frekari rannsóknar. Ríkissaksóknari telur skorta á eftirfylgni sína í þessu efni, t.d. með ábendingum um úrbætur. Embættið skal einnig hafa eftirlit með framkvæmd símahlerana hjá lögreglustjórum og Sérstökum saksóknara, sem og öðrum rannsóknaraðferðum þeirra. Þá skal það fara yfir allar sektargerðir lögreglustjóra en þær hafa að jafnaði verið um 2.000 á ári síðustu ár.

Ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds á lægra stigi

Ákærendur Ríkissaksóknara lesa yfir alla dóma og viðurlagaákvarðanir héraðsdómstóla í sakamálum, m.a. til að taka ákvörðun um hvort tilefni sé til að áfrýja þeim til Hæstaréttar. Þá getur þessi yfirllestur gefið embættinu tilefni til að óska eftir skýringum frá lögreglustjórum eða Sérstökum saksóknara eða gera athugasemdir við meðferð þeirra á viðkomandi málum. Þessi vinna getur verið tímafrek og dregist á langinn. Því eru dæmi um að frestir til að bregðast við hafi verið liðnir ef út af hefur brugðið hjá ákærendum eða dómstólum. Árin 2009–14 fór Ríkissaksóknari að meðaltali yfir 1.821

Ríkissaksóknari fer yfir meira en 1.800 héraðsdóma og viðurlagaákvarðanir á ári

héraðsdóm og viðurlagaákvæðanir á ári. Að mati ríkissaksóknara er óraunhæft að ætla að skoðun ákæranda embættisins á svo miklu magni sé ætíð nægilega vönduð.

Ríkissaksóknari hefur einnig bent á að lítill tími gefist til stefnumótunar á einstökum sviðum eftirlitsins og að sá þáttur starfseminnar sem lýtur að útgáfu almennra reglna og fyrirmæla til að tryggja gæði og samræmingu við meðferð ákærvalds þyrfti að vera mun virkari. Hins vegar eru ákærændur Ríkissaksóknara svo til daglega í samskiptum við ákærændur hjá lögreglustjórum eða Sérstökum saksóknara til að veita þeim leiðbeiningar um málsmeðferð sakamála.

Lítill tími aflögu fyrir stefnumótun

Eins og fram hefur komið benti ríkissaksóknari á það í fjölmiðlum haustið 2014 að hún teldi að embættið gæti ekki sinnt eftirlits- og samræmingarhlutverki með framkvæmd ákærvalds hjá ákærendum á lægra stigi með ásættanlegum hætti sökum manneklu. Sakamál á könnu Ríkissaksóknara, sem og kærúmál vegna ákvarðana lögreglustjóra og Sérstaks saksóknara væru í forgangi. Að mati Ríkisendurskoðunar er alvarlegt að ekki sé haft fullnægjandi eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá þessum aðilum í ljósi þess hve mikið er í húfi fyrir þá brotþola og sakborninga sem í hlut eiga. Mikilvægt er að ákærvaldshafar á lægra stigi lúti markvissu eftirliti og að vinnubrögð þeirra séu samræmd, m.a. til að tryggja jafnræði og gagnsæi í störfum þeirra, réttaröryggi í landinu og að málsmeðferð sé eins vönduð og framast er unnt.

Eftirlit með framkvæmd ákærvalds á lægra stigi ófullnægjandi

2.5 Hlutverk innanríkisráðuneytis

Í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála segir: „Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum. Þeir taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum.“ Í 1. mgr. 19. gr. laganna segir hins vegar: „Ráðherra hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds og getur krafist þess að ríkissaksóknari láti í té gögn og greinargerð um meðferð einstakra mála.“ Í 12. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands segir: „Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra“. Í 13. gr. sömu laga segir: „Ráðherra skal enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.“ Í framangreindum lagaákvæðum virðist nokkur mótsögn. Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að kanna hvort kveða megi með skýrari hætti á um sjálfstæði Ríkissaksóknara og hvernig eftirliti þess gagnvart embættinu skuli háttáð en gert er í núgildandi lögum um meðferð sakamála.

Virðist vera mótsögn í laga-greinum

Líta má svo á að eftirlitshlutverk innanríkisráðuneytis gagnvart Ríkissaksóknara sé takmarkað eins og gagnvart dómstólum. Því beri fyrst og fremst að stuðla að því að það hafi fjárhagslega burði til að sinna lögbundnum skyldum sínum og hafa almennt eftirlit með rekstri þess og starfsemi. Eftirlitið taki ekki til málsmeðferðar einstakra saka- eða kærúmála. Hins vegar gegnir ráðuneytið skýru stefnumótunarhlutverki gagnvart ákærvaldi í landinu. Í því sambandi má benda á frumvarp um framtíðarskipan ákærvaldsins sem innanríkisráðherra mælti fyrir á Alþingi í janúar 2015 og gerð ákærvaldsáætlunar sem unnið er að á vegum innanríkisráðuneytis (sjá kafla 3.3).

Ráðuneytið hefur eftirlit með fjárreiðum Ríkissaksóknara

Ráðuneytið hefur ekki gert árangursstjórnunarsamning við embættið með mælanlegum markmiðum en hefur til skoðunar hvort gera eigi slíkan samning. Hann yrði þá með öðru sniði en almennir árangursstjórnunarsamningar vegna eðlis starfsemi og sjálfstæðis Ríkissaksóknara. Ríkisendurskoðun telur að það gæti verið ávinningur af því fyrir báða aðila að gera slíkan samning, m.a. gæti það eftl skilning ráðuneytisins á starfsemi og umfangi verkefna hjá embættinu. Þá gæti samningurinn einnig kveðið á um sameiginlegar áherslur varðandi forgangsöröðun verkefna hjá Ríkissaksóknara, sbr. tímabundið átak í meðferð kynferðisbrota gegn börnum (sjá kafla 2.2).

Innanríkisráðuneyti skal hafa eftirlit með fjárreiðum Ríkissaksóknara samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga. Það segist funda eftir atvikum með embættinu og fara yfir rekstur þess og fjármál. Ráðuneytið óskar eftir rekstraráætlun Ríkissaksóknara í september til nóvember ár hvert fyrir komandi ár þegar fjárlagafrumvarp liggur fyrir og afgreiðir hana í janúar árið á eftir. Í 21. gr. laga um fjárreiður ríkisins segir m.a.:

Fjárlagatillögum aðila í A-, B- og C-hluta skal skilað til viðkomandi ráðuneytis. Hvert ráðuneyti skal skila fjárlagatillögum til fjármála- og efnahagsráðuneytis eftir nánari reglum sem settar eru í reglugerð.

Innanríkisráðuneyti hefur ekki unnið í samræmi við þetta ákvæði síðan árið 2008 þegar efnahagshrun á Íslandi leiddi til mikilla fjárhagserfiðleika fyrir ríkissjóðs. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu beinist hefðbundin fjárlagavinna þess að eftirfarandi þáttum:

1. Áhrifum nýrra laga og ákvarðana ríkisstjórnarinnar á útgjöld ráðuneytisins.
2. Útgjöldum sem leiða af hagrænum/kerfislægum breytingum.
3. Skuldbindingum vegna samninga.
4. Tímabundnum fjárveitingum - niðurfelld framlög.
5. Greiningu á veikleikum, viðvarandi hallarekstri og hvernig brugðist verði við.

Ráðuneytið óskar ekki eftir fjárlagatillögum frá stofnunum sínum

Í árlegum tölvupósti innanríkisráðuneytis til forstöðumanna stofnana þess, að þessu sinni frá nóvember 2014, um ferli fjárlagavinnunnar segir m.a.: „Ráðuneytið mun ekki kalla eftir fjárlagatillögum frá stofnunum enda ekki reiknað með tillögugerð af hálfu stofnana að svo stöddu við núverandi aðstæður.“ Hins vegar var tekið fram að ábendingar og tillögur sem tengdust hefðbundinni fjárlagavinnu ráðuneytisins (liðir 1–4 hér að framan) væru vel þegnar. Ráðuneytið upplýsti Ríkisendurskoðun um að þrátt fyrir þetta hafi veikleikar í starfsemi Ríkissaksóknara verið greindir árið 2012 í samstarfi við embættið og þá komið í ljós að það ætti í erfiðleikum vegna mikillar fjölgunar mála.

Ríkissaksóknari hefur ítrekað lýst áhyggjum sínum af erfiðri verkefnastöðu

Líkt og forverar hennar hefur núverandi ríkissaksóknari í bréfum til innanríkisráðherra óskað eftir auknum fjárheimildum frá því að hún var skipuð í embætti í apríl 2011. Í bréfi frá 9. september 2011 lýsti hún grafalvarlegri stöðu embættisins vegna mikillar fjölgunar verkefna sem bregðast þyrfti við strax og óskaði eftir 32 m.kr. viðbótarfjárheimild árið 2012. Í framhaldinu fundaði ráðuneytið með embættinu og kynnti m.a. áformaða 3 m.kr. raunaukningu á fjárveitingum ársins 2012. Á fjárlögum 2012 var til viðbótar 10,6 m.kr. fjárheimild millifærð, að tillögu innanríkisráðuneytis, frá Sérstök-

um saksóknara til Ríkissaksóknara vegna flutnings á stöðu saksóknara efnahagsbrota en efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjóra var færð til Sérstaks saksóknara árið 2011.

Ríkissaksóknari ítrekaði bréf sitt til innanríkisráðuneytis 30. janúar 2012 og óskaði skýrra svara frá ráðherra. Í minnisblaði, dags. 31. maí 2012, til ráðuneytisins lýsti ríkissaksóknari áhyggjum sínum vegna fjölgunar verkefna, m.a. vegna tilkomu embættis Sérstaks saksóknara (sjá kafla 3.2). Minnisblaðið var sent ráðuneytinu í kjölfar fundar Ríkissaksóknara með ráðuneytisstjóra og fleiri starfsmönnum þess hinn 10. maí 2012. Fram kom að málsmeðferðartími hefði lengst. Það væri óásættanlegt fyrir alla aðila, ekki síst fyrir sakborninga og brotþola sem þyrftu að þola að málsmeðferð drægist og fyrir ákærendur Ríkissaksóknara sem væru undir óþolandi álagi og hefðu alltof mörg mál til meðferðar í einu. Enn sendi ríkissaksóknari bréf, dags. 30. september 2012, til innanríkisráðherra þar sem hún óskaði eftir auknum fjárheimildum svo embættið gæti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Hún sendi honum ítrekunarbréf, dags. 9. nóvember 2012, þar sem enn var óskað eftir auknum fjárheimildum. Þar kom m.a. eftirfarandi fram:

Ekki er minnst á embætti ríkissaksóknara í frumvarpi til fjárukalaga þrátt fyrir að allir, sem eitthvað þekkja til starfsemi embættisins, séu sammála um að fjárskorturinn sem embættið hefur mátt þola sé ógn við réttaröryggi borgaranna. Nægir hér að nefna óásættanlega langan málsmeðferðartíma, ófullnægjandi eftirlit með framkvæmd ákærvalds lögreglustjóra og sérstaks saksóknara og ófullnægjandi eftirlit með hlustunum lögreglu og öðrum sérstökum rannsóknaraðferðum. Þar til framtíðarskipan ákærvaldsins hefur verið ákveðin, sem hlýtur að styttest í, verður augljóslega ekki hjá því komist að styrkja embætti ríkissaksóknara.

Lítið var um formleg svör innanríkisráðuneytis við framangreindum bréfum Ríkissaksóknara en það sendi fjárlagatillögu til fjármála- og efnahagsráðuneytis um 32 m.kr. viðbótarfjárveitingu til Ríkissaksóknara við gerð fjárlagafrumvarps vegna ársins 2013. Þar kom fram að Ríkissaksóknari gegndi m.a. eftirlitshlutverki með framkvæmd ákærvalds hjá Sérstökum saksóknara. Ákvarðanir hans um að hætta rannsókn mála mætti kæra til Ríkissaksóknara, sem einnig fjallaði um tillögu hans um að upplýsingaaðili sætti ekki kæru og flytti mál frá Sérstökum saksóknara sem áfrýjað væri til Hæstaréttar. Framgangur mála hans væri því talsvert undir því kominn að Ríkissaksóknari gæti sinnt eftirlitshlutverki sínu og meðferð mála fyrir Hæstarétti. Málum hjá Ríkissaksóknara hefði fjölgað verulega og álag aukist og til að mál Sérstaks saksóknara tefðu ekki framgang annarra mála var óskað eftir umræddri fjárheimild. Ríkisstjórnin hafnaði fjárlagatillögunni og hún skilaði sér því ekki í fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2013.

Ríkissaksóknari sendi fjárlaganefnd Alþingis bréf þann 22. nóvember 2012, ásamt afritum af bréfum til innanríkisráðuneytis um fjárhagserfiðleika embættisins. Þar kom m.a. fram að óhjákvæmilegt væri að auka fjárheimildir embættisins um a.m.k. 35 m.kr., til að ráða tvo ákærendur og ritara. Fjárskorturinn sem það hefði mátt þola væri raunveruleg ógn við réttaröryggi borgaranna. Í því sambandi nefndi ríkissaksóknari óásættanlega langan málsmeðferðartíma, ófullnægjandi eftirlit með framkvæmd ákærvalds lögreglustjóra og Sérstaks saksóknara og ófullnægjandi eftirlit með símahlerunum lögreglu og öðrum sérstökum rannsóknaraðferðum. Við 2. umræðu fjárlagafrumvarp-

Löng málsmeðferð
óásættanleg fyrir
brotþola og
sakborninga

Lítið um formleg
svör innanríkis-
ráðuneytis

Ríkissaksóknari
sendi bréf til
fjárlaganefndar
Alþingis árið 2012

sins á Alþingi var samþykkt 32 m.kr. hækkun á fjárheimild Ríkissaksóknara frá og með fjárlögum 2013.

Í fjárlagatillögum innanríkisráðuneytis til fjármála- og efnahagsráðuneytis við gerð fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2014 var leitað eftir 10 m.kr. tímabundinni fjárveitingu til Ríkissaksóknara vegna mikillar fjölgunar kynferðisbrotamála. Ráða þyrfti tímabundið einn saksóknara til að fjölga þeim sem sinntu ákærumeðferð kynferðisbrotamála og eftirliti með framkvæmd rannsókna hjá lögreglu. Tillagan skilaði sér inn í fjárlög ársins 2014. Innanríkisráðuneyti sendi engar fjárlagatillögur til fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna Ríkissaksóknara í fjárlagavinnu sinni fyrir árið 2015.

Í athugasemdum innanríkisráðuneytis við drög að skýrslu þessari kemur fram að það hafi fylgst vel með þróun mála hjá Ríkissaksóknara og verið upplýst um stöðu þess og vandamál sem það hafi staðið frammi fyrir síðastliðin ár. Frá árinu 2009–14 hafi framlög til Ríkissaksóknara verið skert um 11,1% á sama tíma og framlög til annarra stofnana ráðuneytisins hafi dregist saman um 27,5% að meðaltali. Ljóst sé að mikill niðurskurður fjárheimilda leiði til skertrar þjónustu og erfiðleika við að uppfylla lögbundið hlutverk. Á umræddu tímabili hafi verið lögð áhersla á að hlífa stofnunum réttarvörslukerfisins þar sem ljóst hafi verið að aukið álag myndi með tímanum þyngja verkefnastöðu þeirra.

Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á að árin 2009–15 námu fjárveitingar til Sérstaks saksóknara 5.538,5 m.kr. en fjárveitingar til Ríkissaksóknara aðeins 1.175 m.kr. á sama tíma, þ.e. þær voru um fimm sinnum lægri (sjá kafla 2.2 og 3.2). Stofnunin minnr á að nánast öll sakamál í landinu eru á könnu Ríkissaksóknara, auk þess sem embættið gegnir umfangsmiklu eftirlits- og samræmingarhlutverki, m.a. með Sérstökum saksóknara. Þá eru ótalin mörg önnur verkefni, s.s. flutningur sakamála í Hæstarétti. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði ráðuneytið átt að beita sér fyrir því að meira jafnræði ríkti í fjárveitingum til þessara stofnana. Ráðuneytið vinnur að sérstakri réttaröryggisáætlun (sjá kafla 3.3) og hefur upplýst Ríkisendurskoðun um að henni sé m.a. ætlað að tryggja að litið verði til áhrifa á réttarvörslukerfið í heild þegar viðamiklar ákvarðarnir, eins og stofnun Sérstaks saksóknara, verði teknar í framtíðinni. Ríkisendurskoðun telur það jákvæða þróun.

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að óska árlega eftir fjárlagatillögum frá Ríkissaksóknara, eins og lög um fjárreiður ríkisins kveða á um, sem byggja á raunverulegri þörf þess til að geta sinnt lögbundnu hlutverki sínu með ásættanlegum hætti. Ráðuneytið verður síðan að leggja mat á fjárlagatillögurnar og beita sér fyrir að embættið fái nauðsynlegar fjárveitingar til að geta afgreitt sakamál innan ásættanlegs tíma og sinnt eftirlits- og samræmingarhlutverki sínu og öðrum lögbundnum verkefnum með fullnægjandi hætti. Þá gagnrýnir Ríkisendurskoðun að ráðuneytið hafi lítið sinnt því að svara bréfum Ríkissaksóknara með formlegum hætti. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins í febrúar 2015 hyggst það koma samskiptum við Ríkissaksóknara og aðrar stofnanir sínar í fastari skorður til framtíðar.

Engin fjárlaga-
beiðni vegna
Ríkissaksóknara í
fjárlagavinnu
vegna ársins 2015

Fjárveitingar til
Sérstaks saksókn-
ara voru fimm
sinnum meiri en til
Ríkissaksóknara
árin 2009–15

Ráðuneytið er
hvatt til að óska
eftir fjárlagatil-
lögum frá Ríkis-
saksóknara

3 Fyrirkomulag ákærvalds

3.1 Fyrirkomulag ákærvalds frá árinu 1992

Með lögum nr. 92/1989, um framkvæmdavald ríkisins í héraði, var lagður grundvöllur að breyttri dómstólaskipan og réttarfarsreglum með aðskilnaði dómsvalds og ákærvalds hvarvetna á landinu sem kom til framkvæmda 1. júlí 1992. Samtímis tóku gildi lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, þar sem skilið var að fullu milli ákærvalds og lögreglu annars vegar og dómsvalds hins vegar. Í þeim var ákærendum ætlað stærra hlutverk en áður hafði tíðkast og lögreglustjórum fengið ákærvald í tilteknum málum. Málshöfðunarvald þeirra tók til mála vegna brota gegn umferðarlögum og áfengislögum, sem og brotum gegn öðrum lögum, nema almennum hegningarlögum, þar sem ekki var lögð þyngri refsing við broti en sektir eða varðhald. Ríkissaksóknari hafði með höndum ákærvald í öllum stærri sakamálum, tók ákvörðun um áfrýjun og fór með slík mál fyrir Hæstarétti. Þá var hann yfirmaður rannsókna á landsvísu eins og áður var og er enn. Einnig gaf Ríkissaksóknari út almenn fyrirmæli um meðferð ákærvalds og hafði eftirlit með meðferð þess hjá lögreglustjórum.

Árið 1992 var dómsvald og ákærvald aðskilið

Við þetta færðist meðferð opinberra mála nær því sem gildi um einkamál, t.d. var aðalflutningi breytt að fyrirmynd laga um meðferð einkamála í héraði. Frekari breyting á skipan ákærvaldsins var gerð með lögreglulögum nr. 90/1996, sem tóku gildi 1. júlí 1997. Þá var lögreglustjórum veitt heimild til að höfða mál vegna algengustu brota samkvæmt almennum hegningarlögum, þ.e. flestra auðgunarbrota og líkamsárása, og vegna allra sérrefsilagabrota. Á sama tíma var Rannsóknarlögregla ríkisins lögð niður og verkefni hennar flutt til lögreglustjóra, einkum lögreglustjórans í Reykjavík, og embætti Ríkislögreglustjóra stofnað.

Með nógildandi lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála var fyrirhugað að gera þá breytingu á skipan ákærvaldsins að skipta því í þrjú stjórnslustig í stað tveggja áður. Það er líkt fyrirkomulag og í Danmörku og Noregi. Stofna átti embætti Héraðssaksóknara sem tæki ákvörðun um saksókn í flestum meiriháttar sakamálum og hefði að auki eftirlit með lögreglustjórum sem ákærendum í minniháttar málum. Ákærvaldið skyldi vera hjá Ríkissaksóknara, Héraðssaksóknara og lögreglustjórum, að undanskildum Ríkislögreglustjórum. Lögregla hefði áfram með höndum rannsókn en hún skyldi framkvæmd eftir atvikum undir eftirliti og samkvæmt fyrirmælum Héraðssaksóknara sem tæki ákvörðun um saksókn á grundvelli hennar. Þetta fyrirkomulag átti að tryggja að ekki yrði haldið áfram með rannsókn nema meiri líkur en minni þættu á sakfellingu og að rannsókn yrði markaður skýr farvegur. Hér eins og annars staðar á Norðurlöndum yrði til dæmis við rannsókn efnahagsbrota náði samráð milli lögreglu og Héraðssaksóknara til að tryggja markvissan framgang mála.

Árið 2008 átti að stofna embætti Héraðssaksóknara

Meðal fleiri nýjunga í lögunum árið 2008 eru ákvæði um að lögreglustjórar skuli tilkynna þeim sem sæta símahlerunum um það eins fljótt og auðið er að þeim loknum. Héraðssaksóknara var ætlað að fylgjast sérstaklega með að þeir sinntu þessari skyldu

Tilkynna skal símahleranir svo fljótt sem auðið er

sinni. Með þessu var eftirlit með símahlerunum lögfest. Lögin skerptu einnig m.a. á hlutverki og ábyrgð ákæranda frá fyrri lögum. Þá hafa lögin leitt til fjölgunar dómkvaðningarmála, þ.e. dómkvaddir matsmenn eru oftast kallaðir til en áður sem felur í sér aukna vinnu fyrir Ríkissaksóknara, s.s. vegna samskipta við verjendur, fjölrítunar gagna, þýðinga o.fl.

Hlutverk Ríkissaksóknara átti að vera þrjúþætt

Hlutverk Ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvaldsins átti fyrst og fremst að vera þrjúþætt. Í fyrsta lagi að setja almennar reglur um ákærvalds og meðferð ákærvalds og lögreglu á sakamállum og gefa ákærendum og lögreglu fyrirmæli um rannsókn og meðferð einstakra mála ef ástæða þætti til. Í öðru lagi átti hann að hafa eftirlit með meðferð ákærvalds, m.a. með því að leysa úr stjórnsýslukærum, einkum þegar um væri að ræða ákvarðanir Héraðssaksóknara. Í þriðja lagi átti hann að taka ákvarðanir um áfrýjun héraðsdóma í sakamállum og annast flutning þeirra mála fyrir Hæstarétti.

Stjórnsýslustig áttu að vera þrjú í stað tveggja

Með breytingum á skipan ákærvaldsins í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála í þrjú stjórnsýslustig (ákærustig) í stað tveggja áður var stefnt að því að efla ákærvaldið, styrkja sjálfstæði þess og tryggja betur en áður réttaröryggi borgaranna. Fjölgun ákæranda myndi leiða til meiri sérhæfingar og Ríkissaksóknara yrði gert kleift að sinna betur en áður eftirlits- og samræmingarhlutverki sínu sem tryggði m.a. kærurétt málsaðila og betra verklag við meðferð ákærvalds. Fjölgun stjórnsýslustiga í þrjú þýddi að kærustigin yrðu tvö. Ákvörðunum lögreglustjóra átti þannig að vísa til Héraðssaksóknara og ákvörðunum Héraðssaksóknara til Ríkissaksóknara.

14 starfsmenn áttu að starfa hjá Héraðssaksóknara, þar af fimm saksóknarar

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að 14 starfsmenn myndu starfa hjá Héraðssaksóknara, þar af fimm saksóknarar. Einn af þeim myndi gegna stöðu forstöðumanns. Við embættið skyldu einnig starfa fimm löglærðir fulltrúar, fjórir ritarar og annað aðstoðarfólk. Reiknað var með að um helmingur starfsmanna kæmi frá embættum Ríkislögreglustjóra og Ríkissaksóknara en að öðru leyti yrði um ný störf að ræða.

Stofnun Héraðssaksóknara hefur ítrekað verið frestað

Ákvæðum laga nr. 88/2008 um Héraðssaksóknara sem taka áttu gildi 1. janúar 2009 hefur ítrekað verið frestað. Vegna fjárhagsörðugleika ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 var ákveðið að fresta gildistöku þeirra til 1. janúar 2010 og síðan aftur til 1. janúar 2012. Þá var ákveðið að taka fyrirkomulag ákærvalds til skoðunar og fresta gildistöku til 1. janúar 2014, síðan til 1. janúar 2015 og loks til 1. janúar 2016. Nú liggur hins vegar fyrir frumvarp til laga um framtíðarskipan ákærvaldsins sem taka eiga gildi 1. júlí 2015 (sjá kafla 3.3).

Ríkissaksóknari hefur gegnt hlutverki Héraðssaksóknara

Allan þennan tíma hefur Ríkissaksóknari gegnt því hlutverki sem Héraðssaksóknara var ætlað í lögunum, auk þeirra verkefna sem embættinu er sjálfu falið í þeim. Þetta hefur óhjákvæmilega leitt til þess að Ríkissaksóknari hefur ekki haft nauðsynlegt svigrúm til að framfylgja því hlutverki sem lögin gerðu ráð fyrir enda hafa fjárveitingar til embættisins ekki aukist að sama skapi á tímabilinu (sjá kafla 2.2 og 2.5). Umfang þeirra verkefna sem Ríkissaksóknari sinnir hefur jafnframt aukist jafnt og þétt og þau orðið flóknari.

3.2 Embætti Sérstaks saksóknara

Embætti Sérstaks saksóknara var stofnað með lögum nr. 135/2008 sem tóku gildi 12. desember 2008. Efnahagsbrotadeild Ríkislögreglustjóra var síðan færð undir embættið með gildistöku laga nr. 82/2011 þann 1. september 2011. Rannsóknar- og ákær-heimildir embættisins taka m.a. til efnahags-, auðgunar- og skattalagabrota, þ.m.t. brota sem rannsökuð hafa verið af Fjármálaeftirliti, Samkeppniseftirliti og Skattrannsóknarstjóra ríkisins og vísað til lögreglu. Sérstakur saksóknari flytur mál sem hann höfðar fyrir héraðsdómstólum og kærumál vegna þeirra fyrir Hæstarétti, t.d. úrskurði um þvingunarráðstafanir eins og gæsluvarðhald eða húsleit sem embættið hefur gert kröfu um en héraðsdómur hafnað. Hann getur einnig falið lögreglustjóra, héraðs-dóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja mál fyrir héraðsdómi. Sé lögmanni falið að flytja slíkt mál hefur hann sömu skyldur og ákærandi.

Ríkissaksóknari getur falið Sérstökum saksóknara að flytja sakamál fyrir Hæstarétti og hefur það tvisvar gerst, árin 2013 og 2014. Önnur áfrýjunarmál hefur embættið flutt sjálf. Ríkissaksóknari sker úr um valdsvið Sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákær-endum rísi vafi um það. Hann getur ennfremur falið Sérstökum saksóknara að fara með önnur mál en þau sem fjallað er um í lögum um embættið eða falið öðrum ákær-anda að fara með mál sem þar falla undir, s.s. ef rannsókn er þegar hafin á þeim. Þá hefur Ríkissaksóknari eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá Sérstökum saksóknara með sama hætti og hjá lögreglustjórum (sjá kafla 2.4).

Tafla 3.1. sýnir þær fjárveitingar sem Sérstakur saksóknari hefur fengið úr ríkissjóði á tímabilinu 2009–15.

| 3.1 | Frömlög ríkissjóðs til Sérstaks saksóknara árin 2009–15* | | | | | | |
|-----------------------|--|--------|---------|---------|--------|-------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Frömlög (m.kr.) | 288,8 | 754,2 | 1.249,8 | 1.325,4 | 849,0 | 779,9 | 291,4 |
| Br. milli ára (m.kr.) | | +465,4 | +495,6 | +75,6 | -476,4 | -69,1 | -488,5 |
| Br. milli ára (%) | | +161,2 | +65,7 | +6,0 | -35,9 | -8,1 | -62,6 |

*Skv. ársreikn. Fjársýslu ríkisins, bráðabirgðatölum 2014 og fjárlögum 2015. Á verðlagi hvers árs.

Árin 2009–15 hafa frömlög úr ríkissjóði til embættisins í heild numið 5.538,5 m.kr. Árið 2012 voru þau hæst, eða 1.325,4 m.kr. Það ár voru ársverk hjá embættinu 93. Til samanburðar fékk Ríkissaksóknari 156,7 m.kr. frömlag árið 2012, eða átta sinnum lægra, og ársverk hjá honum voru 13,7 það ár (sjá kafla 2.1 og 2.2).

Verkefni Ríkissaksóknara jukust mikið með tilkomu Sérstaks saksóknara. Auk almenns eftirlits með starfsemi embættisins eru ákvarðanir þess um að vísa frá kær- eða hætta rannsókn kær-annlegar til Ríkissaksóknara. Þessi kær-umál eru almennt umfangsmeiri og flóknari en kær-umál vegna ákvarðana lögreglustjóra um að vísa máli frá eða hætta rannsókn. Það felur því að jafnaði í sér meiri vinnu fyrir starfsmenn Ríkissaksóknara að afgreiða kær-umál vegna ákvarðana Sérstaks saksóknara. Einnig varð mikil aukning á símahlerunum með tilkomu hans en Ríkissaksóknari skal hafa eftirlit með þeim. Nokkuð hefur borið á gagnrýni á Sérstakan saksóknara vegna þessara hlerana, m.a. vegna hlerana á símtölum sakborninga við verjendur sína. Haft var eftir ríkissak-sóknara í fjölmiðlum haustið 2014 að mannekla og miklar annir hjá embættinu vegna

Sérstakur sak-sóknari var stofnaður árið 2008

Ríkissaksóknari getur falið Sérstök-um saksóknara að flytja mál fyrir Hæstarétti

Frömlög til Sér-staks saksóknara árin 2009–2015 hafa numið 5,5 ma.kr.

Verkefni Ríkissak-sóknara jukust með tilkomu Sér-staks saksóknara

saka- og kærumála hefðu valdið því að það hefði lítið getað sinnt lögbundnu eftirliti sínu með símahlerunum Sérstaks saksóknara.

Í lögum um Sérstakan saksóknara er ákvæði um að ráðherra geti eftir 1. janúar 2013 lagt til, að fengnu álit Ríkissaksóknara, að embættið verði lagt niður. Leggja verður frumvarp þess efnis fyrir Alþingi. Í ársbyrjun 2015 mælti innanríkisráðherra fyrir frumvarpi um framtíðarskipan ákærvaldsins á Alþingi (sjá kafla 3.3) þar sem m.a. er kveðið á um að lög um Sérstakan saksóknara falli úr gildi 1. júlí 2015 og að öll verkefni Sérstaks saksóknara færist til Héraðssaksóknara.

Gert er ráð fyrir að lög um Sérstakan saksóknara falli úr gildi 1. júlí 2015

3.3 Réttaröryggisáætlun og frumvarp um framtíðarskipan ákærvalds

Réttaröryggisáætlun

Innanríkisráðuneyti hefur unnið að mótun innanríkisstefnu sem taka skal til allra mála-flokka þess. Grunnildi hennar eru réttlæti, lýðræði og traustir innviðir. Á grundvelli hennar verða settar fram átta aðgerðaáætlanir. Réttaröryggisáætlun er ein af þeim. Samfélagslegt markmið hennar er að tryggja réttaröryggi borgaranna með skilvirkri og réttlátri málsmeðferð í réttarkerfinu. Jafnframt skal ráðstafa fjármunum þannig að þeir nýtist sem best og tryggja að starfsemin sé skilvirk og hagkvæm.

Innanríkisráðuneyti vinnur að mótun innanríkisstefnu

Vorið 2013 skipaði innanríkisráðherra fimm manna stýrihóp til að móta tillögu til ráðherra til þingsályktunar um réttaröryggisáætlun. Hún skal fjalla um framtíðarskipan réttarvörslukerfisins, t.d. stefnumótun og samspil og forgangsröðun verkefna og fjármuna stofnana þess. Réttaröryggisáætlunin skal vera til fjögurra ára (aðgerðaáætlun) og tólf ára (stefnumótun í málaflokknum). Samkvæmt upplýsingum innanríkisráðuneytis er henni m.a. ætlað að tryggja að lítið verði til áhrifa á réttarvörslukerfið í heild þegar viðamiklar ákvarðarnir verða teknar varðandi einstaka hluta þess í framtíðinni.

Fimm manna stýrihópur mótar tillögu um réttaröryggisáætlun

Með stýrihópnum vinna fjórir vinnuhópar við að móta tillögur um langtímaáætlanir fyrir aðila réttarvörslukerfisins, þ.e. lögreglu, ákærvald, dómstólaskipan og fullnustu refsinga. Verkefnastjórar þeirra, sem allir eru starfsmenn innanríkisráðuneytis, funda með formanni stýrihópsins og verkefnastjóra hans eftir atvikum. Að auki starfar, í tengslum við vinnuhópana, hópur á vegum innanríkisráðuneytis sem vinnur að heildstæðri greiningu og uppbyggingu á upplýsingakerfum stofnana í réttarvörslukerfinu. Ráðgjafa- og hugbúnaðarfyrirtæki, sem er hópnun til ráðgjafar, skilaði drögum að stöðumatskýrslu í október 2014. Ráðuneytið hefur yfirfarið hana og fyrirtækið vinnur að endurbótum á henni (janúar 2015).

Mælt fyrir frumvarpi um framtíðarskipan ákærvalds í janúar 2015

Í janúar 2015 mælti innanríkisráðherra fyrir frumvarpi um framtíðarskipan ákærvaldsins á Alþingi og stefnt er að því að frumvarp um löggæsluáætlun komi fram á vorþingi 2015. Frumvarp til laga um fullnustu refsinga er frágengið en hefur ekki verið lagt fram á Alþingi (janúar 2015). Verði það að lögum telur innanríkisráðuneyti að það muni skapa traustan grundvöll fyrir áframhaldandi stefnumótun á sviði fullnustu refsinga. Áfram verður unnið að gerð ákærvaldsáætlunar.

Fyrirhugað millidómstig

Ísland er eitt Norðurlanda með tveggja dómstiga kerfi, þ.e. átta héraðsdómstólar, sem dæma í málum á neðra stigi, og Hæstiréttur Íslands, sem er áfrýjunardómstóll og jafnframt æðsti dómstóll landsins. Annars staðar á Norðurlöndum tíðkast þriggja þrepa kerfi þar sem millidómstig er á milli lægsta og hæsta dómstigs. Fyrirkomulagið er almennt með þeim hætti að áfrýjunarstigið, þ.e. millidómstigið, getur endurmetið munnlega framburði sem gefnir eru á lægsta dómstigi, sé þess óskað. Hlutverk hæsta dómstigsins er fyrst og fremst fordæmisgefandi og tekur sá dómstóll almennt aðeins fyrir allra mikilvægustu málin. Hann endurmetur hins vegar ekki niðurstöðu lægri dómstiga um sönnunargildi munnlegra framburða.

Í ágúst 2013 skipaði innanríkisráðherra nefnd til að fylgja eftir stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að taka upp millidómstig. Henni var ætlað að útfæra fyrirkomulag, kostnað og fleira sem varðar nýtt millidómstig, auk þess að fjalla um starfsemi og fyrirkomulag sameiginlegrar stjórnarsýslu dómstóla landsins, eftirlit dómskerfisins með dómurum og starfsemi dómstóla. Verksvið nefndarinnar og vinnuhóps innanríkisráðuneytis um dómstólaskipan skarast. Í maí 2014 var starfi vinnuhópsins því frestað þar til niðurstöður nefndarinnar lægju fyrir enda talið að þær myndu hafa grundvallaráhrif á áætlanagerð í þessu efni til framtíðar.

Verði nýtt millidómstig að veruleika mun það hafa mikil áhrif á starfsemi Ríkissaksóknara þar sem áformað er að saksóknarar hans flytji öll mál þar. Þess má vænta að málsmeðferð á millidómstigi verði umfangsmeiri en fyrir Hæstarétti því um endurtekna sönnunarfærslu verði að ræða. Stefnt er að því að allar skýrslur af sakborningi og vitnum verði teknar upp (hljóð og mynd) í héraðsdómi til að ekki þurfi að kalla alla aftur fyrir dóm. Sækjandi, verjandi og dómáramur á millidómstigi muni horfa á þessar upptökur en það mun taka jafn langan tíma og skýrslutaka í héraði. Aðilar máls geti þó farið fram á að skýrsla verði tekin að nýju af sakborningi eða vitni telji þeir þörf á því. Þetta fyrirkomulag mun krefjast miklu meiri vinnu af hálfu saksóknara en mál sem rekin eru fyrir Hæstarétti, auk þess sem dómsmeðferðin sjálf mun taka margfalt meiri tíma. Málflutningur/dómsmeðferð fyrir Hæstarétti tekur að jafnaði eina til þrjár klukkustundir en dómsmeðferð fyrir millidómstigi mun taka svipaðan tíma og í héraði, eða að meðaltali einn til tvo daga.

Ríkissaksóknari var boðaður á fund nefndarinnar í apríl 2014 en hefur ekki haft aðkomu að vinnu hennar að öðru leyti. Nefndin skilaði drögum að frumvarpi til innanríkisráðuneytis 25. febrúar 2015. Að sögn ráðuneytisins hefur það hafist handa við að fullvinna frumvarpið svo hægt sé að leggja það fram á Alþingi. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að hafa fullt samráð við Ríkissaksóknara í þeirri vinnu í ljósi þeirra miklu áhrifa sem millidómstigið kemur til með að hafa á starfsemi þess. Innanríkisráðuneyti þarf einnig að tryggja að embættið sé ávallt vel upplýst um vinnu og áform nefnda og hópa sem móta stefnu og áherslur sem hafa áhrif á starfsemi þess til framtíðar. Jafnframt þarf að tryggja að viðkomandi aðilar kynni sér og taki mið af sjónarmiðum embættisins í slíkri vinnu.

Ísland eitt Norðurlanda með tveggja dómstiga kerfi

Nýtt millidómstig hefði mikil áhrif á starfsemi Ríkissaksóknara

Ráðuneytið tryggi aðkomu Ríkissaksóknara að málum sem hafa áhrif á starfsemi embættisins

Frumvarp um framtíðarskipan ákærvaldsins

Á Alþingi þann 27. janúar 2015 mælti innanríkisráðherra fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála, almennum hegningarlögum nr. 19/1940, lögreglulögum nr. 90/1996, lögum nr. 135/2008 um embætti Sérstaks saksóknara og fleiri lögum. Í framhaldinu var málinu vísað til allsherjar- og menntamálanefndar þingsins sem sendi það út til umsagnar. Nefndin hefur síðan haldið vinnu sinni áfram og fengið ýmsa aðila á sinn fund.

Markmiðið er m.a. að efla eftirlits-
hlutverk Ríkissaksóknara

Með frumvarpinu er gerð tillaga að framtíðarskipan ákærvalds á Íslandi. Markmiðin eru að styrkja ákærvald í landinu, efla stjórnunar- og eftirlitshlutverk Ríkissaksóknara, stuðla að hagkvæmni og betri og skilvirkari málsmeðferð og auka réttaröryggi. Með breytingunum á að koma verkefnum ákærvaldsins fyrir með traustum og skilvirkum hætti í eins fáum stofnunum og unnt er. Ráðgert er að ný lög öðlist gildi 1. júlí 2015. Fram kom í ræðu innanríkisráðherra á Alþingi í janúar 2015 að um mikið forgangsmál væri að ræða.

Ákærvaldið
verður áfram á
tveimur ákærvaldsstigum

Lagt er til að fyrirkomulag ákærvalds verði á tveimur ákærvaldsstigum (stjórnsýslustigum) eins og verið hefur, þ.e. Ríkissaksóknari verði æðsti handhafi ákærvalds en níu lögreglustjórar og Héraðssaksóknari (saksóknara- og lögregluembætti) fari með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi. Þrátt fyrir að vera hliðsettur lögreglustjórum mun Héraðssaksóknari fara með ákærvald vegna ýmissa brota sem lögreglustjórar annast rannsókn á, s.s. kynferðisbrota. Mál geta því færst milli embætta á sama ákærvaldsstigi og Héraðssaksóknari getur farið fram á frekari rannsókn lögreglu.

Kærustig verða tvö

Samkvæmt framansögðu verður Héraðssaksóknari ekki undir sömu formerkjum og lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála gerðu ráð fyrir en þar átti hann að vera á öðru stjórnsýslustigi af þremur á sviði ákærvaldsins og kærustig tvö. Mikilvægustu rökin að baki ákvæðum um stofnun embættis Héraðssaksóknara í lögum nr. 88/2008 voru að fyrirkomulag ákærvalds yrði að vera með þeim hætti að ávallt væri unnt að kæra ákvörðun um að fella mál niður eða falla frá saksókn til æðri ákærvaldshafa. Þessi rök eru enn í fullu gildi en komið hafa fram efasemdir um nauðsyn þess að koma á fót þriðja ákærvaldsstiginu. Þótt halda megi fram að tvö kærustig efli vandaða stjórnsýslu þá felur það einnig í sér að kæruleiðir verði flóknari og lengri tíma taki að afgreiða mál heldur en þegar kærustig er aðeins eitt.

Frumvarpið er samið í þeim tilgangi að setja fram einfaldari og hagkvæmari lausn á framangreindu með því að tryggja að ávallt megi kæra ákvörðun Héraðssaksóknara eða lögreglustjóra um að fella niður mál eða falla frá saksókn til æðri ákærvaldshafa, þ.e. Ríkissaksóknara. Þá ætti þetta fyrirkomulag t.d. að fela í sér markvissara eftirlit með ákærvaldi því það verður allt á höndum Ríkissaksóknara en ekki jafnframt hjá Héraðssaksóknara eins og lögin frá árinu 2008 áformuðu. Frumvarpinu er einnig ætlað að bæta úr ýmsum öðrum ágöllum á gildandi fyrirkomulagi og að finna framtíðarlausn á fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum samhliða niðurlagningu Sérstaks saksóknara. Ríkisendurskoðun minnir á að eftir sem áður verður að tryggja nægt fjármagn til málaflokksins.

Í ræðu innanríkisráðherra þann 27. janúar 2015 kom fram að stefnt væri að því að efla eftirlits- og stjórnunarhlutverk Ríkissaksóknara. Svigrúm skapist til þess með því að flytja stærstan hluta sakamála til meðferðar hjá Héraðssaksóknara en umfangsmikil verkefni verði þó áfram hjá Ríkissaksóknara, s.s. meðferð áfrýjunar- og kærumála vegna ákvarðana lægra settra ákærvaldshafa. Slík verkefni komi til með að aukast nokkuð vegna fyrirsjáanlegrar fjölgunar á kærum á ákvörðunum lægra settra ákær- enda. Auk þess að efla stjórnunar- og eftirlitshlutverk Ríkissaksóknara benti ráðherra á að mikilvægt væri að gera embættinu kleift að sinna almennri stefnumótun um ákærvaldsmálefni, útgáfu fyrirmæla og eftirliti með rannsókn sakamála, meðferð ákærvalds í landinu og alþjóðlegum tengslum á því sviði. Þáttur í því væri menntun og þjálfun ákærenda sem Ríkissaksóknari hafi haft lítil tók á að sinna fram að þessu.

Verði frumvarpið að lögum verða verkefni Ríkissaksóknara þau sömu og núverandi lög um meðferð sakamála kveða á um (sjá kafla 2.1), að frátöldu ákærvaldi á fyrsta stigi og rannsókn á kærum á hendur lögreglu í starfi. Þau verða m.a. eftirfarandi:

- ✓ Embættið gefur út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds.
- ✓ Ríkissaksóknari hefur eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá ákærendum og verður það hlutverk eft.
- ✓ Embættið höfðar sakamál ef brot varðar X. kafla almennra hegningarlaga um landráð, svo og þau mál önnur þar sem ráðherra tekur ákvörðun um saksókn. Það getur tekið saksókn í sínar hendur í öðrum sakamálum á öllum stigum.
- ✓ Embættið tekur ákvörðun um áfrýjun til Hæstaréttar og annast sókn áfrýjaðra mála þar og á millidómstigi ef það verður að veruleika.
- ✓ Ákvarðanir lögreglustjóra og Héraðssaksóknara, um að hætta rannsókn, fella mál niður eða falla frá saksókn verða kæránlegar beint til Ríkissaksóknara.
- ✓ Ríkissaksóknari getur ákveðið að Héraðssaksóknari eða tiltekinn lögreglustjóri skuli rannsaka og eftir atvikum höfða mál vegna tiltekins brots og þannig falið öðru embætti en rannsakað hefur mál að annast saksókn.
- ✓ Ríkissaksóknari sker úr álitaefnum sem upp koma milli lögreglustjóra og Héraðssaksóknara um lögsögu varðandi rannsókn, saksókn og önnur atriði.

Héraðssaksóknari kemur í stað embættis Sérstaks saksóknara og áforma um embætti Héraðssaksóknara samkvæmt lögum nr. 88/2008. Ákærvald á lægra ákærvaldsstigi, vegna annarra mála en þeirra sem Ríkissaksóknari höfðar, verða í höndum hans og lögreglustjóra en hlutverk þeirra verða m.a. eftirfarandi:

- ✓ Héraðssaksóknari mun annast flest sakamál sem Ríkissaksóknari fer nú með ákærvald í. Verkefni Sérstaks saksóknara munu flytjast til hans og hann því fara með rannsókn og saksókn alvarlegra skattalaga- og efnahagsbrota, auk brota gegn valdstjórninni sem lögreglustjórar hafa annast og rannsókna á ætluðum refsiverðum brotum starfsmanna lögreglu í starfi. Þá mun hann taka við tilkynningum á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings af refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglurannsóknir.
- ✓ Lögreglustjórar munu fá ákærvald í fleiri málaflokkum (vegna fleiri tegunda brota) en núgildandi lög um meðferð sakamála kveða á um. Fækkun og

styrking lögregluembættis með gildistöku lögreglulaga nr. 51/2014 er talin gefa tilefni til að færa ákærvald í meira mæli til lögreglustjóra en hingað til.

Vænta má að kærumálum fjölgi mikið

Að mati ríkissaksóknara má gera ráð fyrir að flestar ákvarðanir Héraðssaksóknara um niðurfellingu kynferðisbrotamála verði kærðar til embættisins. Árið 2014 tók það ákvörðun um afgreiðslu 269 kynferðisbrota, þar af voru 147 brot felld niður (sjá töflur 2.4 og 2.5). Þær afgreiðslur voru ekki kærnanlegar því Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds. Þetta hefur m.a. sætt gagnrýni fjölmiðla og almennings enda er eðli þessara mála með þeim hætti að kærundur geta átt mjög erfitt með að setta sig við niðurfellingu þeirra. Það má einnig nefna í þessu sambandi að þau kynferðisbrotamál sem lögreglustjórar hætta rannsókn á eru flest kærð til Ríkissaksóknara.

Áformað að starfsmenn Héraðssaksóknara verði 50, þar af 11 ákær-
endur

Í kostnaðarumsögn um frumvarið kemur fram að áætlað sé að árlegur kostnaður við rekstur Héraðssaksóknara verði um 750 m.kr. miðað við að starfsmenn embættisins verði 50. Áformað er að 23 þeirra sinni rannsóknnum á sviði skattalaga- og efnahagsbrota vegna verkefna sem færast frá Sérstökum saksóknara. Þá sinni 11 ákærundur ákærvaldsverkefnum sem koma frá Ríkissaksóknara og frá Sérstökum saksóknara, sem og nýjum verkefnum. Forstöðumaður og stoðþjónusta verði samtals sjö, fimm sinni peningaþvættistilkynningum og endurheimtum ólögmeats ávinnings brota og að lokum sinni fjórir starfsmenn rannsóknnum á brotum starfsmanna lögreglu og brotum gegn valdstjórninni. Að mati ríkissaksóknara eru 11 ákærundur of fáir miðað við umfang verkefna Héraðssaksóknara. Ríkisendurskoðun tekur undir það.

Sami fjöldi ákær-
enda hjá Héraðs-
saksóknara og hjá
Ríkissaksóknara

Ríkisendurskoðun bendir á að áformað er að sami fjöldi ákærenda muni starfa hjá Héraðssaksóknara við meðferð sakamála og störfuðu hjá Ríkissaksóknara í ársbyrjun 2015. Minnt skal á að starf ákærenda hjá Ríkissaksóknara er umfangsmikið. Auk sakamála sinna þeir einnig krefjandi verkefnum sem ekki munu flytjast til Héraðssaksóknara, s.s. kærumálum og eftirliti með ákærendum á lægra ákærvaldsstigi. Hins vegar mun Héraðssaksóknari einnig taka við verkefnum Sérstaks saksóknara, auk fleiri verkefna, eins og fyrr segir.

Áformað að flytja
50 m.kr. frá
Ríkissaksóknara
til Héraðs-
saksóknara

Í frumvarpinu er reiknað með að 101 m.kr. fjárheimild færist til embættis Héraðssaksóknara með verkefnum frá öðrum stofnunum. Þar af er ráðgert að 50 m.kr. verði fluttar frá Ríkissaksóknara eða um fjórðungur af framlagi ríkissjóðs til embættisins árið 2015. Ríkisendurskoðun telur varhugavert að lækka fjárveitingar til Ríkissaksóknara við þessar breytingar og þar með fækka starfsmönnum embættisins, ekki síst ef millidómstig verður að veruleika. Þá mun kærumálum fjölga eins og fyrr segir.

Breytingar á fyrir-
komulaginu fram-
faraskref

Ríkisendurskoðun telur að þær breytingar sem fram koma í frumvarpi um fyrirkomulag ákærvalds séu framfaraskref. Þær muni, verði frumvarpið að lögum, tryggja betur mannréttindi sakborninga og brotþola í sakamálum og bæta réttaröryggi borgaranna með því að auka líkur á að slík mál skaðist ekki vegna langrar málsmeðferðar. Þá er það mikilvægt réttlætismál að ákvarðanir Héraðssaksóknara um að fella niður mál eða vísa þeim frá verði kærnanlegar til Ríkissaksóknara, eins og ákvarðanir lögreglustjóra. Loks ætti nýtt fyrirkomulag að stuðla að því að Ríkissaksóknari fái loksins nauðsynlegt svigrúm til að hafa markvisst eftirlit með meðferð ákærvalds hjá ákærendum á lægra ákærvaldsstigi og tryggja samræmd vinnubrögð þeirra.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100