



Sérstakur saksóknari

Nóvember 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	9
2 Sérstakur saksóknari.....	10
2.1 Aðdragandi, skipulag og hlutverk.....	10
2.2 Þróun rekstrar og framlaga ríkissjóðs	12
2.3 Mannauður.....	14
2.4 Flutningur efnahagsbrotadeildar 2011	17
2.5 Embætti sérstaks saksóknara lagt niður	19
2.6 Hlutverk innanríkisráðuneytis	20
3 Rannsóknir og ákærur	22
3.1 Rannsóknar- og ákærvald.....	22
3.2 Ferli mála.....	23
3.3 Afdrif mála sérstaks saksóknara.....	24
3.4 Tími og umfang mála sem tengdust efnahagshruni.....	29
3.5 Niðurstaða hrunmála	34

Niðurstöður og ábendingar

Erfitt er að meta árangur embættis sérstaks saksóknara þegar litið er til málsmeðferðar, nýtingar fjármuna og skilvirkni á starfstíma þess árin 2009–15. Fyrir því eru ýmsar ástæður, m.a. sú að hvorki er kveðið á um árangursviðmið í lögum um meðferð sakamála né lögreglulögum. Þá voru ekki sett sérstök árangursmarkmið eða mælanleg viðmið fyrir embætti sérstaks saksóknara þegar það hóf starfsemi sína. Loks er ógerlegt að meta hve mörgum vinnustundum embættið varði í einstök mál og kostnaðinn sem féll til vegna þeirra þar sem tímaskráning þess var ófullnægjandi. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að þróa árangursviðmið fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins. Gæta þarf þó að því að slík viðmið ógni ekki sjálfstæði stofnananna eða hafi óæskileg áhrif á málsmeðferð þeirra og ákvarðanir.

Hvorki viðmið né markmið um árangur

Samkvæmt málaskrárkerfi lögreglunnar (LÖKE) tók embætti sérstaks saksóknara við 806 málum á starfstíma sínum. Alls afgreiddi það 672 mál fyrir árslok 2015 en málsmeðferð þeirra 134 mála sem þá stóðu eftir fluttist til nýstofnaðs embættis héraðssaksóknara. Af þeim 806 málum sem embættið tók við lutu 208 að upphaflegu verkefni þess, rannsókn og saksókn mála sem tengdust efnahagshruninu (hrunmál), og lauk það meðferð 173 þeirra, 27 voru í vinnslu þegar embættið var lagt niður og átta biðu afgreiðslu. Alls fóru 46 hrunmál í ákærumeðferð á starfstíma embættis sérstaks saksóknara. Þar af fékkst endanleg dómsniðurstaða í níu málanna. Einum dómi héraðsdóms var unað en átta dómur féllu í Hæstarétti. Sakfelld var að hluta eða öllu leyti í sjö málum en sýknað í tveimur.

Af 806 málum embættisins lutu 208 að upphaflegu verkefni þess

Almennt reyndist meðferð hrunmála bæði tímafrek og kostnaðarsöm. Mörg þeirra voru flókin í rannsókn, stundum teygði rannsóknin sig út fyrir landsteinana og oft varð löng bið eftir gögnum. Oft gripu sakborningar líka til viðamikilla varna þar sem reyndi á réttarfarsleg atriði. Alls voru 94 mál í vinnslu í meira en tvö ár, þar af 45 í lengri tíma en fjögur ár. Lengsti rannsóknartími eins máls voru 2.344 dagar, þ.e. 6,4 ár. Þótt málsmeðferð sérstaks saksóknara á rannsóknar- og ákærustigi hafi oft tekið mun lengri tíma en viðmið ríkissaksóknara kveða á um, þ.e. tvö ár, hafa dómstólar ekki skilorðsbundið refsingu af þeim sökum.

Alls voru 94 mál í vinnslu í meira en tvö ár

Erfitt er að meta nákvæmlega umfang þeirra mála sem embætti sérstaks saksóknara afgreiddi og vinnu þess við þau. Ljóst er að skráður dagafjöldi á mál í LÖKE gefur ekki rétta mynd af þessu. Ástæðan er sú að mál voru oft lengi í biðstöðu án þess að unnið væri í þeim. Bæði var bið eftir gögnum á rannsóknarstigi oft löng og dómsmeðferð flókin. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að uppfæra og þróa LÖKE svo að hægt sé að sundurgreina á markvissan hátt einstaka þætti málsmeðferðar. Einnig ber að hafa í huga að embætti sérstaks saksóknara tók ekki upp verkþókhald fyrr en í byrjun árs 2011 og að saksóknarar embættisins voru undanþegnir skráningu verkþókhalds allan starfstíma þess. Flest umfangsmestu mál embættisins bárust á árunum 2009–10, þ.e.

Mikilvægt að þróa LÖKE og taka upp verkþókhald

áður en verkbókhald var tekið upp. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að saksóknarar færi verkbókhald eins og aðrir starfsmenn ákærvaldsins.

Fjárhagslegur
stuðningur
fullnægjandi

Að mati Ríkisendurskoðunar var fjárhagslegur stuðningur stjórnvalda við embætti sérstaks saksóknara fullnægjandi þegar á heildina er litið. Heildarútgjöld embættisins árin 2009–15 voru tæpir 6 ma.kr. á verðlagi hvers árs. Á fyrri hluta árs 2010 var lögð fram áætlun sem gerði ráð fyrir að embættið starfaði til ársloka 2014 og að heildarkostnaður við það yrði um 5 ma.kr. Að teknu tilliti til þess að starfsemin framlengdist um eitt ár og verkefni embættisins urðu viðameiri eftir því sem á leið stóðst þessi áætlun í meginatriðum.

Mikilvægt að
stofnanir hugi vel
að útboðsskyldu

Laun starfsmanna voru langstærsti útgjaldaliður embættisins, námu um 4,1 ma.kr. Að auki greiddi það tæplega 830 m.kr. fyrir sérfræðiþjónustu. Þar af námu kaup á þjónustu erlendra sérfræðinga um 266 m.kr. Þrenn kaup á erlendra þjónustu og ein innlend voru ekki boðin út þótt þau væru yfir útboðsskyldri fjárhæð. Samtals námu þau um 134 m.kr. Með hliðsjón af sérstökum aðstæðum í upphafi starfsemi sérstaks saksóknara og undanþáguákvæðum laga nr. 84/2007 um opinber innkaup telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að gera athugasemd við þetta. Almennt er þó mikilvægt að stofnanir hugi vel að útboðsskyldu sinni.

Gera þarf árangurs-
stjórnunarsamning

Þótt fjárhagslegur stuðningur stjórnvalda við embætti sérstaks saksóknara hafi verið fullnægjandi skorti nokkuð upp á annan stuðning innanríkisráðuneytis við embættið. Aldrei var óskað eftir fjárlagatillögum þess og þegar embættið tók við efnahagsbrota-deild ríkislögreglustjóra 1. september 2011 var athugasemdum þess lítið sinnt og ekki með formlegum hætti. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið hefði mátt standa betur að þessum málum og hvetur það til að gera árangursstjórnunarsamning við embætti héraðssaksóknara með mælanlegum og tímasettum markmiðum. Með hliðsjón af langtímamarkmiðum réttarkerfisins er einnig mikilvægt að ráðuneytið ljúki vinnu við gerð réttaröryggisáætlunar. Loks er það hvatt til að endurskoða reglugerð nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

Standa hefði þurft
betur að flutningi
efnahagsbrota-
deildar

Flutningur efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til embættis sérstaks saksóknara hafði neikvæð áhrif á framvindu annarra mála hjá embættinu. Helstu ástæður þess voru slæm staða mála efnahagsbrotadeildarinnar og hve fáir starfsmenn hennar fluttust með. Mikið átak þurfti til að koma rannsókn og saksókn þessara mála í ásættanlegan farveg. Það olli m.a. töfum á meðferð mála er tengdust efnahagshruninu. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði innanríkisráðuneyti þurft að undirbúa betur flutning efnahagsbrotadeildarinnar, m.a. með hliðsjón af stjórnun, upplýsingagjöf og fjármögnun.

Standa hefði þurft
betur að stofnun
embættis héraðs-
saksóknara

Tvívegis var frestað að leggja niður embætti sérstaks saksóknara. Fyrst var starfslokum frestað frá árslokum 2014 fram á mitt ár 2015 og síðan til ársloka 2015. Sú óvissa sem fylgdi þessu og síðan tafir við skipun í embætti héraðssaksóknara höfðu óæskileg áhrif á rekstur og mannauð embættis sérstaks saksóknara síðustu misseri starfseminnar. Ekki var ráðið í stöðu héraðssaksóknara fyrr en í lok október 2015, rúmum tveimur mánuðum fyrir stofnun nýs embættis. Fram að því hafði enginn embættismaður umboð til að taka ákvarðanir um undirbúning þess eða veita upplýsingar um það. Ríkis-

endurskoðun telur að hefja hefði átt markvissan undirbúning að stofnun embættis héraðssaksóknara fyrr en gert var.

Taka ber fram að ábendingu sem varðar embætti sérstaks saksóknara er vísað til héraðssaksóknara sem tók í meginatriðum við verkefnum fyrrnefnda embættisins.

Ábending til embættis héraðssaksóknara

1. Saksóknarar taki upp verkþókhald

Ríkisendurskoðun hvetur héraðssaksóknara til að stuðla að því að saksóknarar embættisins taki upp verkþókhald til að yfirsýn fái um alla þætti málsmeðferðar, einnig saksókn. Þar með yrði líka hægt að meta skilvirkni embættisins.

Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Efla þarf samskipti og stuðning við héraðssaksóknara

Mikilvægt er að innanríkisráðuneyti tryggi skilvirk samskipti við embætti héraðssaksóknara og kalli jafnan eftir fjárlagatillögum þess. Þá er ráðuneytið hvatt til að gera við embættið árangursstjórnunarsamning með mælanlegum og tímasettum markmiðum.

2. Vanda þarf flutning málaflokka og sameiningu stofnana

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að vanda undirbúning og framkvæmd flutnings málaflokka eða sameiningar stofnana. Mikilvægt er að upplýsingagjöf og samvinna aðila séu í föstum skorðum og stjórnun og ábyrgð skýrt skilgreind. Ráðuneytinu ber að leiða slíka vinnu í samráði við þær stofnanir sem breytingunum tengjast og tryggja skilvirkni breytinga og eftirfylgni þeirra.

3. Ljúka þarf gerð réttaröryggisáætlunar

Mikilvægt er að innanríkisráðuneyti ljúki gerð réttaröryggisáætlunar sem fyrst. Með innleiðingu hennar yrði stigið stórt skref í átt að réttlátari og skilvirkari málsmeðferð. Meðal markmiða réttaröryggisáætlunar er að auka skilvirkni stofnana réttarkerfisins, þar á meðal ákærvaldshafa.

4. Huga þarf að uppfærslu og þróun málaskrárkerfisins LÖKE

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að stuðla að uppfærslu og frekari þróun málaskrárkerfis lögreglunnar svo að bæta megi skráningar í það og þar með yfirsýn rannsakennda, ákærvaldshafa og eftirlitsaðila um meðferð mála. Bætt skráning gæti einnig stuðlað að skilvirkara eftirliti með málsmeðferð lögreglu- og saksóknaraembætta. Eðlilegt væri að skráningar í LÖKE og verkþókhald fylgdust að.

Ábending til ríkislögreglustjóra

1. Huga þarf að uppfærslu og þróun málaskrárkerfisins LÖKE

Ríkisendurskoðun hvetur ríkislögreglustjóra til að stuðla að uppfærslu og frekari þróun málaskrárkerfis lögreglunnar svo að bæta megi skráningar í það og þar með yfirsýn rannsakennda, ákærvaldshafa og eftirlitsaðila um meðferð mála. Bætt skráning gæti einnig stuðlað að skilvirkara eftirliti með málsmeðferð lögreglu- og saksóknaraembætta. Eðlilegt væri að skráningar í LÖKE og verkþókhald fylgdust að.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð embættis héraðssaksóknara

1. Saksóknarar taki upp verkþókhald

„Embætti héraðssaksóknara setur sér það markmið að taka upp verkþókhald fyrir saksóknara embættisins með sama hætti og aðrir starfsmenn embættisins sem koma að meðferð sakamála. Á þeim tíma sem verkþókhald var tekið upp hjá embætti sérstaks saksóknara var því ætlað að styrkja áætlunargerð embættisins en saksóknarar voru undanskildir sökum þess að þeir áttu með einum eða öðrum hætti stutta aðkomu að mörgum málum í senn framan af eða þar til að fleiri mál voru komin til ákvörðunar um saksókn og dómsmeðferðar. Þá lá í upphafi fyrir að embætti sérstaks saksóknara var ætlaður mjög skammur starfstími og saksóknarar við embættið höfðu sjálfstætt ákærvald samkvæmt lögum og lutu ekki fyrir mælum annarra í þeim efnum. Sökum þeirra breytinga sem orðið hafa á verkefnum saksóknara með breyttri skipan er því betur við komið að innleiða verkþókhald á allfesta verkþætti þeirra sakamála, þ.m.t. saksókn, sem embættið hefur til meðferðar.“

Viðbrögð innanríkisráðuneytis

1 Efla þarf samskipti og stuðning við héraðssaksóknara

„Ráðuneytið leggur mikið upp úr því að hafa góð og skilvirk samskipti við stofnanir á vegum ráðuneytisins. Ráðuneytið tekur því undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um mikilvægi þess að eiga skilvirk samskipti við embætti héraðssaksóknara. Hvað varðar það að kalla eftir fjárlagatillögum embættisins, þá tekur ráðuneytið fram að á þeim tíma er embætti sérstaks saksóknara var stofnað og starfaði þá var staða ríkissjóðs án fordæma í ljósi efnahagshrunsins. Embættinu var samt sem áður veittur fullnægjandi fjárhagslegur stuðningur líkt og kemur fram í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið tekur þó undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og mun til framtíðar kalla eftir fjárlagatillögum frá embætti héraðssaksóknara.“

Varðandi gerð árangursstjórnunarsamnings við embætti héraðssaksóknara þá vill ráðuneytið taka fram eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur til skoðunar sjálfstæði Persónuverndar á Íslandi sem og annarra systurstofnana embættisins innan EFTA. Er þar m.a. til skoðunar sjálfstæði stofnunarinnar, með tilliti til árangursstjórnunarsamninga. Í ljósi þess að embætti héraðssaksóknara er einnig sjálfstætt stjórnvald vill ráðuneytið bíða eftir niðurstöðu ESA í þessu máli áður en ákvörðun verður tekin um gerð árangursstjórnunarsamnings við embættið eða aðrar sjálfstæðar stofnanir á málefnasviðum innanríkisráðuneytisins.“

2. Vanda þarf flutning málaflokka og sameiningu stofnana

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar að vanda þurfi vel að undirbúningi og framkvæmd flutnings málaflokka og sameiningu stofnana, enda hefur ráðuneytið ætíð lagt áherslu á að vel sé staðið að málum hvað þetta varðar og hefur undanfarin ár unnið að því að bæta fyrirkomulag og verkferla við flutning

verkefna og sameiningu stofnana sem heyra undir ráðuneytið. Jafnskjótt og innanríkisráðherra hafði kynnt ríkisstjórn í febrúar 2011 þá ákvörðun sína að sameina starfsemi efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra og embættis sérstaks saksóknara hófst samráð ráðuneytisins við ríkislögreglustjóra og sérstakan saksóknara um framvindu málsins og var í samvinnu við embættin gerð verk- og tímaáætlun um þá þætti sem huga þyrfti að við undirbúning sameiningarinnar og starfaði samráðshópur framangreindra aðila á grundvelli hennar að framkvæmd sameiningarinnar. Hvað varðar stofnun embættis héraðssaksóknara þá var strax í kjölfar þess að lög nr. 47/2015 um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrota o.fl.) voru samþykkt hafin vinnu við að undirbúa stofnun embættisins og var settur á fót stýrihópur með öllum viðeigandi aðilum til að undirbúa bæði niðurlagningu embættis sérstaks saksóknara og stofnun embættis héraðssaksóknara, sem hafði til grundvallar vinnu sinni ítarlega verkáætlun. Ráðuneytið tekur því undir ábendingu ríkisendurskoðunar og mun huga að því að vanda vel að undirbúningi og framkvæmd flutnings málaflokka eða sameiningu stofnana.“

3. Ljúka þarf gerð réttaröryggisáætlunar

„Ráðuneytið hefur undanfarin ár unnið að mótun réttaröryggisáætlunar, sem skiptist í fjórar stoðir þ.e. löggæslu, ákærvald, dómstóla og fullnustu. Með réttaröryggisáætluninni er eins og fram hefur komið í skýrslu Ríkisendurskoðunar unnið að heildstæðri áætlun um réttarvörslukerfið og framtíðarskipan þess, fjárveitingar tengdar við aðgerðir og langtímaáætlanir mótaðir fyrir kerfið og stofnanir þess. Samfélagslegt markmið áætlunarinnar er að tryggja réttaröryggi borgaranna í víðum skilningi með eftirfarandi meginmarkmiðum: 1) Traust ríki til stofnana réttarvörslukerfisins. 2) Öryggi almennings, málsaðila, gagna og upplýsinga sé tryggt. 3) Aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður og málsmeðferðin vönduð. 4) Fjármunir ríkisins og málsaðila séu nýttir með hagkvæmum hætti. Á síðastliðnu ári náðust þó nokkrir áfangar, sem stuðla að því að ná meginmarkmiðum sem sett eru fram í réttaröryggisáætlun. Má þar m.a. nefna nýtt embætti héraðssaksóknara og undirbúning og samþykkt laga um millidómstig. Þá hefur verið opnað nýtt fangelsi á Hólmsheiði og ný lög um fullnustu refsinga voru samþykkt á vorþingi 2016. Þá var unnin greining á stöðu upplýsingakerfa og gagnasamskipta á milli stofnana réttarvörslukerfisins. Tillögur að úrbótum liggja þar fyrir og á næstu misserum verður unnið að því að færa ýmis atriði til betri vegar. Stefnt er að því að tengja upplýsingakerfi réttarvörslukerfisins saman með rafrænum hætti sem ætti að bæta yfirsýn og samfellu í málsmeðferð, auka hagkvæmni og skilvirkni, auðvelda tölfræðiúrvinnslu, lækka pappírskostnað og auka gagnaöryggi. Margir áfangar hafa því náðst á síðastliðnum árum sem tengjast á einn eða annan hátt gerð réttaröryggisáætlunar og stefnir ráðuneytið á að halda þeirri mikilvægu vinnu áfram svo unnt verði að ganga endanlega frá gerð réttaröryggisáætlunar.“

4. Hugsa þarf að uppfærslu og þróun málaskrárkerfisins LÖKE

„Eins og fram hefur komið undir ábendingu 3 þá vinnur ráðuneytið að mótun réttaröryggisáætlunar. Samhliða því verkefni hefur verið unnið að greiningu á upplýsingakerfum innan réttarvörslukerfisins og hvernig stuðla megi að betri gagnasamskiptum milli stofnana og skráningu upplýsinga. Málaskrárkerfi lögreglunnar spilar þar lykilhlutverk en eins og fram kemur í svari við ábendingu 3 þá liggja fyrir

tillögur að úrbótum hvað það varðar. Ráðuneytið getur því tekið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að mikilvægt sé að stuðla að uppfærslu og frekari þróun málaskrárkerfis lögreglunnar, svo m.a. megi bæta skráningu í það. Ráðuneytið mun því taka þetta atriði til skoðunar inn í heildarskoðun sinni á upplýsingakerfum innan réttarvörslukerfisins.“

Viðbrögð ríkislögreglustjóra

1. Huga þarf að uppfærslu og þróun málaskrárkerfisins LÖKE

„Lögreglukerfið, LÖKE, er hannað þannig að hægt er að fylgjast með ferli mála. Er þar átt við ferli máls frá upphaflegri skráningu mála fram til þess tímamarks er þeim er formlega lokið. Mál eru skráð í tiltekna stöður hverju sinni, með hliðsjón af framgangi og eðli verkefnanna og brotanna sem verið er að sýsla með og mynda þannig ferilskrá málsins. Áminningar eru innbyggðar í kerfið við hverja tiltekna stöðu og sá sem ábyrgur er fyrir málinu fær þannig áminningu frá kerfinu þegar ákveðnum dagafjölda er náð. Stjórnendur geta þannig með einföldum hætti tekið út upplýsingar um mál, séð hversu mörg eru í vinnslu hjá tilteknum starfsmanni, hversu mörg mál eru í tiltekinni stöðu, hversu mörgum málum var lokið á tilgreindu tímabili o.s.frv. Með einföldum hætti er síðan hægt að taka út lista yfir málsmeðferðartíma, á tilgreindu tímabili, eftir meginflokki laga eða eftir tilteknum brotum.

Í reglum ríkislögreglustjóra um málaskrá lögreglunnar frá 29. janúar 2002 er í 8. gr. kveðið á um að skráning ferils skuli vera nákvæm og lýsandi um það hvar mál er statt hverju sinni og hvaða starfsmaður fer með það. Einnig segir í fyrirmælum ríkissaksóknara frá 6. mars 2014 um málaskrá ákærvaldsins að skráning ferla í málaskrá ákærvaldsins skuli „fara fram sem næst rauntíma“. Sé farið eftir þessum ákvæðum og skráning ferils sé jöfnum höndum, gefur LÖKE góða mynd af stöðu, ferli og málsmeðferðartíma hjá lögreglu og ákærvaldi.

Með hliðsjón af framangreindu og umfjöllun ríkisendurskoðunar um skráningu mála embættis sérstaks saksóknara er hugsanlegt að skráning ferils mála hafi ekki alltaf verið í samræmi við bestu venjur eða ákvæði fyrirmæla ríkissaksóknara og 8. greinar reglna um málaskrá lögreglunnar. Af þessu má draga þá ályktun að þeir eiginleikar LÖKE sem nýtast eiga til þess að fylgjast með stöðu og framgangi mála hafi ekki verið nýttir sem skyldi.

Auk þess sem kemur fram hér að ofan hefur ríkislögreglustjóri virkjað tengingu mála í LÖKE við verkþókhald í Vinnustund sem er hluti af mannauðskerfi ríkisins. Í verkþókhaldinu gefst kostur á að brjóta upp skráningu vinnutíma á hina ýmsu verkþætti og tengja síðan við málsnúmer í LÖKE. Það er ákvörðun hvers lögreglustjóra fyrir sig hvort innleitt sé verkþókahald og þá með hvaða hætti.

Með vísan til framangreinds er ljóst að málaskrárkerfið er nú þegar í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar og er það afstaða embættis ríkislögreglustjóra að því sé óþarft að bregðast sérstaklega við ábendingu þeirri sem beint er til ríkislögreglustjóra.“

1 Inngangur

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 að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, 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 rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Úttekt á embætti sérstaks saksóknara var á starfsáætlun stjórn-sýslusviðs Ríkisendurskoðunar árið 2016. Ástæða þótti til að gera upp starfsemi þessa embættis þegar það var lagt niður í árslok 2015 og embætti héraðssaksóknara stofnað. Ríkisendurskoðun tilkynnti embætti héraðssaksóknara og innanríkisráðuneyti í apríl 2016 um forkönnun stjórn-sýsluúttektar og í maí sama ár um að ráðist yrði í aðalúttekt. Markmið hennar var að kanna starfsemi og árangur embættis sérstaks saksóknara og hvaða áhrif breytingar á hlutverki þess höfðu á starfstímanum 2009–15. Að lokum var litið til aðkomu og stuðnings stjórnvalda við starfsemi embættisins. Leitast var við að svara eftirfarandi þremur meginspurningum:

Úttekt á starfsemi og árangri sérstaks saksóknara

1. Hver var árangur embættis sérstaks saksóknara þegar litið er til málsmeðferðar, skilvirkni og nýtingar fjármuna?
2. Var fjármögnun og stuðningur stjórnvalda nægjanlegur?
3. Hvernig var staðið að breytingum á embætti sérstaks saksóknara?

Við úttektina var stuðst við töluleg gögn um meðferð og lyktir mála sérstaks saksóknara og upplýsingar úr ríkisreikningi. Í þessu sambandi aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá innanríkisráðuneyti, embætti héraðssaksóknara og ríkislögreglustjóra. Fundað var með fulltrúum innanríkisráðuneytis og embættis héraðssaksóknara eftir þörfum. Við mat og ályktanir var m.a. tekið mið af lögum og reglum sem vörðuðu starfsemi sérstaks saksóknara og leiðbeiningarriti fjármála- og efnahagsráðuneytis *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar* (2009).

Innanríkisráðuneyti, héraðssaksóknari og ríkislögreglustjóri fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var óskað eftir viðbrögðum þeirra við þeim ábendingum sem til þeirra er beint í skýrslunni og eru þau birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Sérstakur saksóknari

Krafa um uppgjör við efnahagshrunið 2008

2.1 Aðdragandi, skipulag og hlutverk

Embætti sérstaks saksóknara var komið á fót við óvenjulegar aðstæður í íslensku samfélagi. Við hrun íslenska fjármálakerfisins haustið 2008 komu fram háværar kröfur um rannsókn og uppgjör á nýliðnum atburðum. Ýmsir ráðamenn lýstu þeirri skoðun að gera þyrfti upp efnahagshrunið og ástæður þess jafnframt því sem endurvinna þyrfti traust almennings og alþjóðasamfélagsins á íslensku fjármálakerfi. Þann 15. október 2008 sagði forsætisráðherra í munnlegri skýrslu á Alþingi að þörf væri á uppgjöri við fortíðina vegna efnahagshrunsins. Einnig lýsti ráðherra mikilvægi þess að hugsanleg lögbrot yrðu rannsökuð og viðkomandi aðilar dregnir til ábyrgðar. Tveimur dögum síðar, þ.e. 17. október, komst þáverandi dómsmálaráðherra svo að orði í ræðu í Háskóla Íslands:

Skilvirk og árangursrík rannsókn og dómsmeðferð brota, sem kunna að koma í ljós við fall bankanna ætti að sefa reiði, efla réttlætiskennd og auka trú borgaranna á réttarríkið auk þess að gegna varnaðar- og uppeldishlutverki til framtíðar.

Skammur aðdragandi að stofnun embættis sérstaks saksóknara

Þann 11. nóvember 2008 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara og var það samþykkt sem lög 11. desember sama ár. Höfuðmarkmið þeirra var að endurheimta traust almennings á íslensku fjármálakerfi. Í því skyni skyldi stofna embætti sérstaks saksóknara til að:

rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda, tengslum við og kjölfar atburða er leiddu til setningar laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008, og þess ástands sem þá skapaðist á fjármálamarkaði, hvort sem það tengist starfsemi fjármálafyrirtækja, annarra lögaðila eða einstaklinga, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með saksókn.

Samkvæmt lögnum hafði embættið því bæði rannsóknar- og ákæruheimildir. Þær heimildir tóku m.a. til efnahags-, auðgunar- og skattalagabrota, þar á meðal mála sem Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og skattrannsóknarstjóri ríkisins höfðu rannsakað.

Embættinu var frá upphafi ætlað að starfa tímabundið. Þegar það yrði lagt niður skyldu verkefni þess færast til annarra saksóknara- og lögregluembætta í samræmi við almenn ákvæði lögreglulaga og laga um meðferð sakamála. Í þessu sambandi ber að nefna að fyrir á árinu 2008 höfðu verið samþykkt lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála sem gerðu ráð fyrir stofnun embættis héraðssaksóknara. Vegna hruns fjármálakerfisins var þeim áformum frestað og embættinu ekki komið á fót fyrr en 1. janúar 2016. Um leið var embætti sérstaks saksóknara lagt niður (sjá kafla 2.5).

Embætti sérstaks saksóknara tók formlega til starfa 1. febrúar 2009. Það heyrði undir innanríkisráðuneyti og ríkissaksóknara. Eftirlitshlutverk innanríkisráðuneytis var fyrst og fremst fjárhagslegt auk þess sem innanríkisráðherra skipaði saksóknara embættisins. Embætti ríkissaksóknara hafði á hinn bóginn faglegt eftirlits- og samræmingarhlutverk með embættinu auk þess að hafa eftirlit með rannsóknaraðferðum þess, m.a. símhlustunum. Einnig kom það í hlut ríkissaksóknara að flytja mál frá sérstökum saksóknara fyrir Hæstarétti.

Á tæplega sjö ára starfstíma embættis sérstaks saksóknara urðu miklar sviptingar í starfsemi þess. Við stofnun þess voru starfsmenn einungis fimm en þeim fjölgaði fljótlega og urðu samanlögð ársverk 10,5 árið 2009. Árið 2010 jókst starfsemin mjög og voru fyrir því nokkrar ástæður. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 kom út í apríl 2010 og voru niðurstöður hennar um hugsanlega refsiverða starfsemi í aðdraganda efnahagshrunsins sendar til ákærvaldsins. Enn fremur fóru mál frá Fjármálaeftirlitinu að berast embættinu í vaxandi mæli. Loks tóku lög nr. 54/2010 um breytingu á lögum um embætti sérstaks saksóknara gildi þann 1. júní 2010. Þar með fékk sérstakur saksóknari einnig það hlutverk að rannsaka:

grun um refsiverða háttsemi sem tengst hefur starfsemi fjármálafyrirtækja og þeirra sem átt hafa hluti í þeim fyrirtækjum eða farið með atkvæðisrétt í þeim, sömuleiðis grun um refsiverða háttsemi stjórnenda, ráðgjafa og starfsmanna fjármálafyrirtækja og þeirra annarra sem komið hafa að starfsemi fyrirtækjanna.

Með þessari breytingu náði verksvið embættisins til allrar refsiverðrar háttsemi sem tengdist starfsemi fjármálafyrirtækja. Starfsemi þess var því ekki lengur einskorðuð við mál tengdum efnahagshruninu.

1. september 2011 tóku einnig gildi lög nr. 82/2011 um breytingu á lögum um embætti sérstaks saksóknara. Þar með var meðferð skattalaga- og efnahagsbrotamála efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra flutt yfir til embættis sérstaks saksóknara. Óhætt er að segja að þessi flutningur hafi verið vendipunktur í starfsemi embættisins en þar með sinnti það nær öllum rannsóknum og saksóknum efnahagsbrotamála, meðal annars málum sem tengdust gjaldeyrishöftum og bárust frá Seðlabanka Íslands. Nánar verður fjallað um flutning efnahagsbrotadeildarinnar í kafla 2.4.

Árin 2012–13 náði starfsemi embættis sérstaks saksóknara hámarki að umfangi með ríflega 90 ársverkum. Árin 2014 og 2015 fækkaði ársverkum síðan töluvert að nýju og voru þau 50 árið 2015. Fyrirgreindar breytingar höfðu mikil áhrif á skipulag embættisins samfara vaxandi málafjölda, sér í lagi frá árinu 2011. Í júlí 2015 fluttist peningaþvættisskrifstofa ríkislögreglustjóra svo til sérstaks saksóknara og í lok þess árs var embætti sérstaks saksóknara lagt niður og starfsemin flutt til nýstofnaðs embættis héraðssaksóknara.

Mynd 2.1 sýnir skipurit embættis sérstaks saksóknara frá hausti 2012 þegar umfang starfseminnar var í hámarki og embættið búið að taka á sig varanlega mynd. Þetta skipurit var ekki staðfest af innanríkisráðuneyti en gildi að mestu leyti út starfstíma

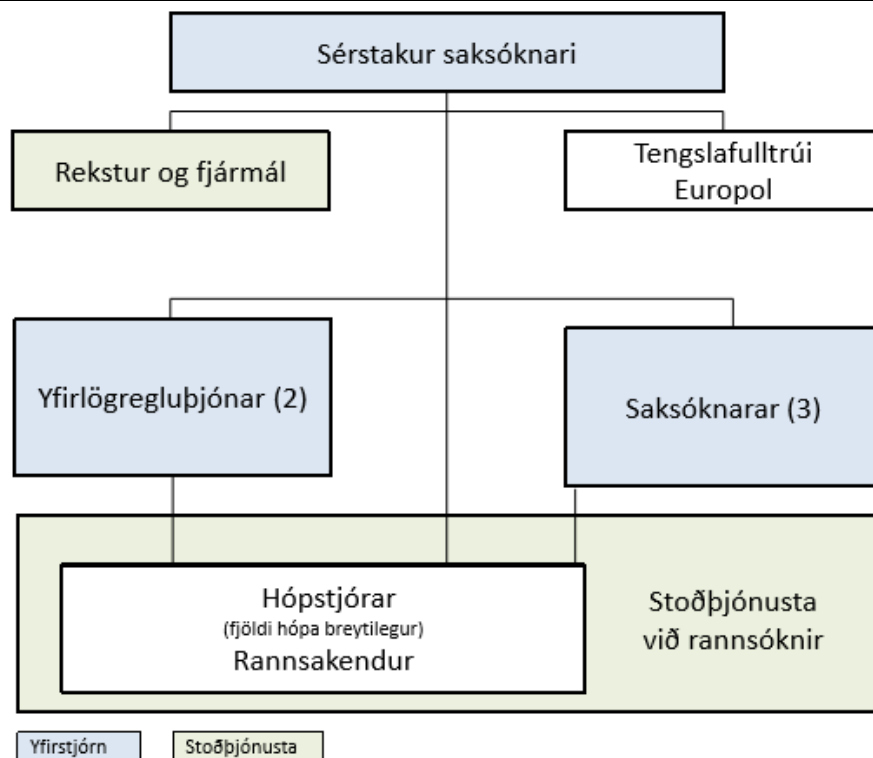
Miklar sviptingar á sjö ára starfstíma

Embættið tók á sig varanlega mynd haustið 2011

Starfsemin náði hámarki árin 2012–13

embættisins. Vissir þættir breyttust þó undir lokin, t.d. lagðist hlutverk hópstjóra að mestu af árið 2014. Ekki lágu fyrir erindisbréf fyrir sérstakan saksóknara eða aðra embættismenn en verklýsingar voru í verkefnahandbók embættisins og í lögum um það. Sérstakur saksóknari bar ábyrgð á rekstri embættisins og rannsóknar- og saksóknarhlutverki þess. Rannsókn mála var unnin í verkefnahópum sem skipaðir voru saksóknurum, lögreglumönnum og öðrum sérfræðingum. Sérstakur tengslafulltrúi Euro-pol í Brussel starfaði hjá embættinu 2010–13 en fluttist þá til alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra.

2.1 Skipurit embættis sérstaks saksóknara 2012–15



2.2 Þróun rekstrar og framlaga ríkissjóðs

Á fyrsta starfsári sérstaks saksóknara var ekki sett fram langtímaáætlun um starfsemi embættisins og fjármögnun þess. Á fyrri hluta árs 2010 var ljóst að aðkallandi var að gera áætlun til langs tíma um starfsemina. Í 10. maí 2010 lagði sérstakur saksóknari fram drög að rekstraráætlun í minnisblaði til dómsmálaráðherra. Áætlunin gildi til ársloka 2014 (sjá töflu 2.2) og var gert ráð fyrir rúmlega fimm milljarða króna heildarkostnaði á tímabilinu á verðlagi hvers árs. Þessi kostnaður var sundurliðaður á mismunandi viðföng og tegundir, þar af skyldi launakostnaður vera um 60% útgjalda.

2.2 Rekstraráætlun sérstaks saksóknara 2010–14

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Samtals
Heildarútgjöld	230	960	1.280	1.280	790	490	5.030

Ekki var gert ráð fyrir flutningi efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til embættisins í áætluninni en umræða um fyrrihugaðan flutning var þó hafin. Þegar að því kom fylgdu fjárheimildir sem svöruðu til launakostnaðar um 14 starfsmanna. Útgjöld vegna

Samkvæmt lang-
tímaáætlun skyldi
leggja embættið
niður í árslok 2014

Þessara rannsókna reyndust þó enn meiri. Að teknu tilliti til þessara og annarra útgjalda sem ekki hafði verið áætlað fyrir og eins árs framlengingar á starfstíma embættisins stóðst áætlunin í öllum meginatriðum (sjá einnig síðar í skýrslunni).

Þegar litið er til heildarframlaga úr ríkissjóði og þar með heildarútgjalda embættisins námu þau um 5.952 m.kr. á þeim sjö árum sem embættið starfaði. Að meðaltali námu framlög því um 850 m.kr. á ári og voru mest árin 2011 og 2012 þegar embættið fékk alls 2.575 m.kr., þ.e. 43% heildarfjárveitinga á starfstíma þess. Á fyrsta starfsári embættisins voru framlögin lægst, 288 m.kr. Tæplega 62 m.kr. rekstrarafgangur varð á því ári.

Heildarútgjöld embættisins um 6 ma.kr.

2.3	Framlög ríkissjóðs árin 2009–15 í m.kr.*						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Framlög	288,8	754,2	1.249,8	1.325,4	849,0	779,9	705,1
Breyting milli ára	0	465,4	495,6	75,6	-476,4	-69,1	-74,8

* Samkvæmt ríkisreikningi 2009–15

Fjárveitingar árunna 2011 og 2012 gefa reyndar ekki fullkomlega rétta mynd af starfsemi embættis sérstaks saksóknara því að bæði árin skilaði það rekstrarafgangi, 251 m.kr. árið 2011 og 72 m.kr. árið 2012. Þær fjárheimildir fluttust til næsta árs. Eins og má sjá á töflu 2.4 náðu útgjöld embættisins hámarki á árinu 2012 þegar þau voru 1.253 m.kr. Árið 2013 voru þau litlu minni eða 1.192 m.kr. Helsta ástæða þessa misræmis framlaga og útgjalda árin 2011–13 var sú að vinna við mál sem tengdust efnahagshruninu tafðist af ýmsum ástæðum.

Starfsemin dróst verulega saman síðust tvö starfsárin

Á starfstíma sérstaks saksóknara námu laun um 69% af útgjöldum embættisins sem er nokkuð meira en áætlað hafði verið (60%). Þrátt fyrir lækun framlaga árin 2013–15 gat embættið gengið á uppsafnaðan höfuðstól frá árunum á undan. Embættið hafði smávægilegar sértekjur, m.a. vegna sölu tækja og húsbúnaðar í tengslum við flutning embættisins milli húsnaða, tímabundinna leigutekna og ýmissa endurgreiðslna.

2.4	Rekstur embættis sérstaks saksóknara 2009–15 í m.kr.*						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gjöld							
Laun	88,2	294,3	641,6	879,8	915,1	720,2	601,7
Önnur gjöld	138,8	362,2	359,6	373,8	277,0	182,5	125,2
Gjöld alls	227,0	656,5	1.001,2	1.253,6	1.192,1	902,7	726,9
Tekjur							
Sértekjur	0	5,7	2,3	0,2	0,8	6,1	8,0
Framlag ríkissjóðs	288,8	754,2	1.249,8	1.325,4	849,0	779,9	705,1
Tekjur alls	288,8	759,9	1.252,1	1.325,6	849,8	786,0	713,1
Afgangur/ tap ársins	61,8	103,4	250,9	72,0	-342,3	-116,7	-13,8
Höfuðstóll í árslok	61,8	165,2	416,1	488,1	145,8	29,1	15,9

* Samkvæmt ríkisreikningi 2009–15. Upplýsingar um laun eru fengnar úr ORRA, fjárhags- og mannaúðskerfi ríkisins.

2.3 Mannauður

Stuttur aðdragandi, vaxandi málafjöldi og aukið verksvið embættis sérstaks saksóknara stuðluðu að mikilli fjölgun stöðugilda á skömmum tíma. Á árunum 2009–12 fjölgaði ársverkum úr 10,5 í 93,2 (88,7%). Á árunum 2013 og 2014 fækkaði þeim svo að nýju og voru þau 50 (47%) þegar embættið var lagt niður í árslok 2015. Tafla 2.5 sýnir fjölda ársverka embættisins á starfstíma þess.

2.5	Fjöldi ársverka hjá embætti sérstaks saksóknara 2009–15							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Ársverk	10,5	32,5	69,6	93,1	92,1	66,0	50,0	413,8

Vegna lækkandi fjárheimilda reyndist nauðsynlegt að fækka starfsmönnum haustin 2013 og 2014. Við þær uppsagnir var stuðst við *Leiðbeiningar til stjórnenda um uppsagnir ríkisstarfsmanna vegna rekstrarlegra ástæðna* sem fjármálaráðuneyti gaf út árið 2011. Upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir því að embætti sérstaks saksóknara yrði lagt niður í árslok 2014 en því var frestað til ársloka 2015. Í ársbyrjun 2016 hóf embætti héraðs-saksóknara síðan störf. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum frá 3. desember 2014 var gert ráð fyrir að starfsmenn þess embættis yrðu 50. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði þeirra laga var heimilt að bjóða starfsmönnum sérstaks saksóknara starf hjá því.

Ef litið er til árlegra kannana SFR „Stofnun ársins“ virðist vinnustaðarmenning embættis sérstaks saksóknara hafa verið sterk, einkum framan af. Árin 2011–13 varð embættið efst í flokki stofnana með 50 starfsmenn og fleiri. Ef litið er til heildarlista mælinga var embættið í 5. til 8. sæti á lista yfir allar stofnanir. Árið 2014 endaði það í 3. sæti meðal stórra stofnana og í 14. sæti af heild. Árið 2015 endaði sérstakur saksóknari í 9. sæti meðal stórra stofnana og í 35. sæti af heild. Ítrekuð frestun á starfslokum embættisins hafði í för með sér óvissu sem samkvæmt upplýsingum frá fyrrum yfirmönnum þess hafði neikvæð áhrif á starfsanda og vinnustaðarmenningu þess auk þess sem starfsfólk leitaði á önnur mið.

Embætti sérstaks saksóknara hafði á sínum vegum stöðu tengslafulltrúa Euro-pol í Haag frá 2011–14. Fram að því heyrði staðan undir alþjóðadeild ríkislögreglustjóra en vegna niðurskurðar var fyrirhugað að leggja hana niður. Þar sem rannsóknir sérstaks saksóknara teygðu sig í mörgum tilvikum til annarra ríkja var ákveðið að staðan yrði rekin á kostnað embættisins þótt ekki væri gert ráð fyrir því í fjárveitingum. Töluverðir rannsóknarhagsmunir lágu í því að hafa formleg tengsl við erlend löggæsluembætti. Á árunum 2010–13 var staðan alfarið rekin á kostnað sérstaks saksóknara. Engu að síður höfðu önnur löggæsluembætti ásamt embætti tollstjóra aðgang að fulltrúanum og þjónustu hans.

Árið 2013 höfðu rannsóknir embættisins þróast þannig að sérstakur saksóknari hafði lítinn hag af því að halda úti stöðu tengslafulltrúans. Samhliða almennum samdrætti í starfsemi var ákveðið að embættið stæði ekki eitt straum af rekstri stöðunnar. Frá ársbyrjun 2014 hefur hún heyrð undir alþjóðadeild ríkislögreglustjóra. Kostnaður hefur frá ársbyrjun 2014 verið borinn sameiginlega af ríkislögreglustjóra, lögregluembættunum á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum, tollstjóra og sérstökum saksóknara (frá

Sterk vinnustaðarmenning megnið af starfstímanum

Embættið rak stöðu tengslafulltrúa Euro-pol á eigin kostnað árin 2010–14

2016 héraðssaksóknara). Í töflu 2.6 má sjá útgjöld embættis sérstaks saksóknara vegna tengslafulltrúa Europol í Haag.

2.6 Útgjöld sérstaks saksókna vegna tengslafulltrúa Europol í m.kr.								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Útgjöld	0	23,0	24,3	26,0	25,8	6,4	4,0	109,5

2.3.1 Aðkeypt sérfræðiþjónusta

Stofnanir dómsmála voru almennt illa í stakk búnar að sinna því verkefni að rannsaka fall íslensku bankanna haustið 2008. Við það bættist dvínandi traust almennings á mörgum stofnunum samfélagsins vegna tengsla þeirra við íslenska fjármálakerfið og eftirlits með því. Við umræður og í umsögnum um frumvarp til laga nr. 135/2008 um stofnun embættis sérstaks saksóknara komu fram sjónarmið um hugsanlega vanhæfni ýmissa innlendra stofnana, fyrirtækja og einstaklinga til að rannsaka efnahagshrunið. Þetta viðhorf endurspegladist t.d. í umsögn ríkissaksóknara um frumvarpið en þar var meðal annars fullyrt:

að ákærvaldið hafi ekki á að skipa starfsmönnum sem geti innt af hendi þá sérfræðilegu athugun sem nauðsynleg sé til verksins enda flest eða öll stærstu endurskoðunarfyrirtæki landsins með einum eða öðrum hætti tengd eftirliti og endurskoðun á íslensku bönkunum eða helstu viðskiptavinum þeirra. Þá hafi margir íslenskir hagfræðingar og aðrir sérfræðingar á sviði bankamála tjáð sig um bankahrunið í fjölmiðlum. Í raun séu örfáir ef nokkrir hér á landi sem búa yfir sérfræðiþekkingu til að sinna nákvæmri úttekt á starfsemi bankanna síðustu mánuðina og geta um leið talist óvilhallir og trúverðugir í því starfi. Eigi fullt traust og trúverðugleiki að ríkja um umrædda athugun á vegum ríkissaksóknara, verði því að leita til erlendra óháðra sérfræðinga. Greinargerðir og niðurstöður hinna erlendu sérfræðinga geta síðan orðið lykilar að sakarefnum sem lögreglunni ber að rannsaka. Kostnaður við slíka könnun yrði mjög mikill og því nauðsynlegt að afla tryggingar fyrir því hjá fjárveitingavaldi, áður en útboð færi fram, að sá kostnaður yrði greiddur.

Í síðustu málsgrein 4. gr. laga um sérstakan saksóknara segir enn fremur: „Hinn sérstaki saksóknari getur leitað til sérfróðra aðila, innlendra sem erlendra, eftir því sem þurfa þykir.“

Þegar embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015 hafði það frá stofnun keypt sérfræðiþjónustu fyrir 829,6 m.kr. Það nam um 14% af heildarútgjöldum þess. Þar af námu kaup á erlendri sérfræðiþjónustu 265,8 m.kr. Þörf embættisins fyrir slíka þjónustu skýrist fyrst og fremst af tvennu. Annars vegar var mikil þörf á sérhæfðri þekkingu sem vandfundin var innanlands. Hins vegar voru uppi efasemdir um hæfni og hlutlægni margra innlendra aðila, eins og m.a. kom fram í umsögn ríkissaksóknara við frumvarp til laga um sérstakan saksóknara.

Kaup embættis sérstaks saksóknara á sérfræðiþjónustu tengdust bæði rannsókn mála og almennum rekstri embættisins. Við rannsóknir var mest um endurskoðunar- og lögræðiþjónustu að ræða. Enn fremur var þjónusta tölvu- og kerfisfræðinga keypt bæði í tengslum við rannsóknir mála og sem rekstrarstoð. Kaup á erlendri sérfræðiþjónustu voru einkum vegna endurskoðunarvinnu og þjónustu lögmanna. Tengsl inn-

Efasemdir um hlutlægni og hæfi innlendra sérfræðinga

Erlend sérfræðiþjónusta keypt fyrir um 265 m.kr. árin 2009–13

lendra endurskoðunarfyrirtækja við efnahagshrunið voru með þeim hætti að efast var um hæfi þeirra. Þá snerist þjónusta erlendra lögfræðinga m.a. um að fá álit á lög- brotum á sviði verðbréfavíðskipta með vísun í löggjöf á evrópska efnahagssvæðinu.

Tafla 2.7 sýnir að um rúmlega helmingur aðkeypts sérfræðikostnaðar kom til á fyrstu þremur árum starfstíma embættis sérstaks saksóknara. Þótt slíkur kostnaður væri verulegur til ársins 2014 fór hann lækkandi frá 2013 og á síðasta starfsári embættisins nam hann 15,8 m.kr. Kostnaður vegna aðkeyptrar innlendar sérfræðiþjónustu var mestur árin 2011–12, alls 300 m.kr. Kostnaður vegna erlendra sérfræðinga var mestur fyrstu tvö starfsár sérstaks saksókna, riflega 159 m.kr. Á fyrsta starfsári embættisins nam erlendur sérfræðikostnaður um 30% af útgjöldum embættisins og nam árin 2011–13, alls 106,5 m.kr. Þörf fyrir erlenda sérfræðiþjónustu minnkaði eftir þetta en árið 2014 var kostnaður vegna hennar einungis 0,4 m.kr. og enginn síðasta starfsárið.

2.7 Aðkeypt sérfræðiþjónusta sérstaks saksóknara 2009–15								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Innlendur sérfræðikostnaður	18,1	102,3	150,3	150,1	69,3	57,5	15,8	563,4
Erlendur sérfræðikostnaður	67,3	91,6	14,0	41,0	51,5	0,4	0	265,8
Samtals	85,4	194,3	164	191	120,8	57,9	15,8	829,2

Ástæður lækkandi sérfræðikostnaðar eru nokkrar. Í fyrsta lagi dró úr umsvifum embættisins og hrunmálum í rannsókn fækkaði. Í öðru lagi var ákveðið að fastráða kerfisstjóra við almenna tölvuþjónustu sem dró úr þörf fyrir aðkeypta sérfræðiþjónustu. Í þriðja lagi leiddi aukin reynsla og þekking starfsmanna til minni þarfar á aðkeyptri þjónustu.

Alls má finna fjögur dæmi þar sem þjónusta og vörur yfir útboðsskyldri fjárhæð voru keypt án útboðs. Í þremur tilvikum var um að ræða verkkaup vegna erlendar sérfræðiþjónustu (sbr. töflu 2.8).

2.8 Útboðsskyld erlend sérfræðiþjónusta 2009–13 í m.kr.			
Ár	Heiti tegundar	Nafn	Fjárhæð
2009	Önnur sérfræðiþjónusta	Eva Joly	13,6
	Önnur sérfræðiþjónusta	Cofisys - C.F.S	16,3
	Fargjöld, dvalar- og leigukostnaður	Ýmsir	6,0
			35,9
2010*	Önnur sérfræðiþjónusta	Eva Joly	11,0
	Önnur sérfræðiþjónusta	Cofisys - C.F.S	13,8
	Fargjöld, dvalar- og leigukostnaður	Eva Joly/Cofisys/Lynx*	11,8
			36,6
2013	Önnur sérfræðiþjónusta	HSNO	40,3
	Fargjöld erlendis	HSNO	0,5
			40,8
Samtals 2009–13			113,3

*Innifalið í ferðakostnaði árið 2010 er kostnaður vegna Lynx Advokatsfyrirtækis sem ekki var útboðsskyld þjónusta.

Í tengslum við þessi kaup féllu einnig til ýmis útgjöld sem falla undir upphaflega samninga. Sá tengdi kostnaður var vegna ferða- og gistikostnaðar sérfræðinga auk ýmissa rekstrarkostnaðar. Tafla 2.8 sýnir þessi útgjöld ásamt öðrum tengdum kostnaði. Heildarvirði innkaupanna var 113,3 m.kr. á verðlagi hvers árs. Ein innlend kaup fóru yfir lögbundið lágmark en þar var um að ræða 21 m.kr. hugbúnaðarkaup í mars 2011 sem notaður var við rannsókn hrunmála.

Í lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 kemur fram að opinberum aðilum er skylt að bjóða út vörur, verk og þjónustu yfir tilgreindri lágmarksupphæð samkvæmt gildandi reglugerð. Í þessu sambandi verður þó að taka tillit til þeirrar staðreyndar að umrædd sérfræðiþjónusta var af sérhæfðum toga og aðstæður án hliðstæðu. Með hliðsjón af undanþáguákvæðum laga um opinber innkaup telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að gera athugasemd vegna umræddrar sérfræðiþjónustu. Almennt er þó mikilvægt að stofnanir hugi vel að útboðsskyldu sinni við innkaup á vörum og þjónustu.

2.4 Flutningur efnahagsbrotadeildar 2011

Þann 1. september 2011 var meðferð skattalaga- og efnahagsbrotamála flutt frá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra til embættis sérstaks saksóknara. Þessi flutningur hafði verið á dagskrá frá fyrri hluta árs 2010 en fyrstu hugmyndir um hann höfðu komið fram um mitt ár 2009. Lög nr. 82/2011 um flutninginn voru samþykkt 10. júní 2011 og tóku gildi 1. júlí. Innanríkisráðherra skipaði samráðshóp um framkvæmd flutningsins og sátu í honum fulltrúar innanríkisráðuneytis, ríkislögreglustjóra og sérstaks saksóknara. Óhætt er að fullyrða að málaflökkur efnahagsbrota hafi verið í biðstöðu frá setningu sakamálalaga nr. 88/2008. Þau lög gerðu ráð fyrir því að ákærvald í málaflökknum yrði flutt til embættis héraðssaksóknara sem upphaflega stóð til að setja á laggirnar í ársbyrjun 2009. Þegar stofnun þess embættis frestaðist skapaðist nokkur óvissa þar sem ekki var ákveðið hvaða embætti skyldi sinna rannsóknnum efnahagsbrota.

Hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra voru um 17 stöðugildi áður en hún var flutt til embættis sérstaks saksóknara. Einungis fimm starfsmenn þáðu boð um starf hjá sérstökum saksóknara en gert hafði verið ráð fyrir að 14 ársverk flyttust með deildinni til embættisins. Samtals fluttust 85 efnahagsbrotamál á ýmsum stigum málsmeðferðar. Fljótlega eftir flutninginn kom í ljós að ýmsar forsendur stóðust ekki. Vegna þess hve fáir starfsmenn fylgdu með deildinni þurfti m.a. að þjálfa upp fjölda nýrra starfsmanna til að takast á við verkefni. Tafla 2.9 sýnir stöðu þeirra mála sem fluttust frá efnahagsbrotadeildinni sumarið og haustið 2011.

2.9 Staða og tegund mála sem fluttust frá efnahagsbrotadeild RLS 2011					
	Biðu rannsóknar	Í rann- sókn	Í ákæru- meðferð	Mál fyrir dómi	Samtals
Skattalagamál	24	0	0	0	24
Efnahagsbrotamál	33	16	6	6	61
Samtals	57	16	6	6	85

Í tveimur minnisblöðum sérstaks saksóknara til innanríkisráðuneytis, dagsettum 19. og 21. nóvember 2011, komu fram athugasemdir við sameininguna og forsendur hennar.

Fagleg rök fyrir flutningi efnahagsbrotadeildarinnar

Staða mála og reksturs efnahagsbrotadeildarinnar verri en búist var við

Þar kom m.a. fram að þau mál sem fluttust með efnahagsbrotadeildinni hefðu verið mun skemmra á veg komin en upplýst hefði verið um. Einnig kom fram að færri starfsmenn flyttust með málaflokknum en gert hefði verið ráð fyrir. Þess skal þó getið að árið á undan höfðu nokkrir starfsmenn efnahagsbrotadeildarinnar fært sig um set til sérstaks saksóknara sem m.a. stuðlaði að veikingu deildarinnar.

Gengið var út frá því við undirbúning flutningsins að efnahagsbrotadeildin yrði rekin á fullum afköstum fram að sameiningu. Þá kom einnig fram að aðeins hluti af rekstrarvörum, tölvubúnaði o.fl. myndi fylgja deildinni í flutningnum. Vegna þessa var það niðurstaða sérstaks saksóknara að meiri erfiðleikar hefðu skapast við sameininguna en ætlað var. Þetta hefði m.a. haft áhrif á útgjöld og valdið seinkunum á meðferð þeirra mála sem fyrir voru hjá embættinu. Í erindi sérstaks saksóknara var því farið fram á auknar fjárveitingar til að bregðast við stöðunni án þess að formlegt svar bærst frá innanríkisráðuneyti.

Í áðurnefndum minnisblöðum kom fram að á fundi samráðshóps um sameininguna í júní 2011 hefði verið lögð fram áætlun um framgang mála deildarinnar til 1. september 2011. Þar hafði verið gert ráð fyrir að af 85 málum sem þá voru til meðferðar lyki rannsókn 19 mála áður en sameiningin gengi í gegn. Raunin varð hins vegar sú að rannsókn einungis eins máls lauk fyrir þann tíma. Vinna við þessi mál bættist því við önnur mál embættis sérstaks saksóknara og varð til þess að starfsfólk var flutt úr öðrum verkefnum til að sinna þeim. Enn fremur kom fram að í sameiningarferlinu hafði legið fyrir að húsnaði embættisins yrði ekki tilbúið fyrir sameininguna. Húsnaðisvandi þess hafði slæm áhrif á starfsemina og olli enn frekari töfum á verkefnum þess, m.a. á endurskoðunarvinnu mála sem tengdust efnahagshruninu.

Innanríkisráðuneyti brást ekki formlega við erindum embættisins

Í minnisblaði sérstaks saksóknara til innanríkisráðuneytis frá 26. maí 2012 voru ítrekaðar fyrri athugasemdir um fjár- og mannaflapörf embættisins vegna sameiningar við efnahagsbrotadeildina. Þar kom fram að fyrri viðmið um að 14 ársverk flyttust með deildinni hefðu aldrei staðist. Deildin hefði ekki getað afgreitt öll mál fyrir sameiningu og nauðsynlegt væri því að fjölga starfsfólki fljótlega eftir flutningana. Í minnisblaðinu kom fram að lágmarks mannaflapörf efnahagsbrotamála væru 18 ársverk án tillits til stoðþjónustu. Ekki fæst séð að innanríkisráðuneyti hafi brugðist með formlegum hætti við erindi sérstaks saksóknara vegna flutnings efnahagsbrotadeildarinnar.

Mikið átak þurfti til að koma starfsemi deildarinnar í samt horf

Ljóst er að ýmsar forsendur flutnings efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra stóðust illa og höfðu neikvæð áhrif á rekstur embættis sérstaks saksóknara. Athygli vekur að umrædd vandamál við rekstur efnahagsbrotadeildarinnar komu ekki fram við vinnu undirbúningshópsins. Hópin skipuðu þó fulltrúar allra málsaðila sem átti að tryggja heildarsýn yfir málaflokk efnahagsbrota og stöðu hans við sameininguna.

Eins og einnig er fjallað um í kafla 3.4 hefur reynslan sýnt að málsmeðferð efnahagsbrotamála er að jafnaði tímafrek, umfangsmikil og kostnaðarsöm. Ríkisendurskoðun telur að innanríkisráðuneyti hefði mátt standa betur að flutningi efnahagsbrotamála til sérstaks saksóknara. Ljóst þykir að ýmis vandamál sem tengdust flutningnum töfðu afgreiðslu annarra mála embættisins, sér í lagi mála sem tengdust efnahagshruninu.

Að mati Ríkisendurskoðunar voru sterk fagleg rök fyrir að sameina efnahagsbrota-deildina og embætti sérstaks saksóknara enda æskilegt að rannsókn og saksókn allra efnahagsbrotamála séu hjá einni stofnun. Árið 2008 gaf fjármálaráðuneyti út leiðbeiningaritíð [Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar](#) sem tekur m.a. til tilfærslu einstakra verkefna eða málaflokka milli stofnana. Þar er m.a. bent á að gæta þurfi að því að stjórnun, ábyrgð, undirbúningur, samráð og upplýsingagjöf í upphafi og verkaskipting þar um liggja fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar var skipulagningu flutninganna ábótavant í öllum áðurnefndum atriðum sem olli röskunum á starfsemi og meðferð mála hjá sérstökum saksóknara.

2.5 Embætti sérstaks saksóknara lagt niður

Eins og fram hefur komið ráðgerðu stjórnvöld upphaflega að embætti sérstaks saksóknara yrði tímabundið og eftir það yrði fyrirkomulagi ákærvalds efnahagsbrota-mála komið í varanlegan farveg. Þótt heimild hefði verið í lögum að leggja embættið niður 1. janúar 2011 með stofnun embættis héraðssaksóknara varð strax ljóst á vormánuðum 2010 að starfstími þess yrði lengri vegna vaxandi málafjölda og umfangs þeirra. Í áðurnefndri áætlun frá 10. maí 2010 var gert ráð fyrir að embættið starfaði til ársloka 2014.

Áætlað að leggja niður embætti sérstaks saksóknara í árslok 2014

Í október 2013 kom út [skýrsla](#) nefndar um framtíðarskipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Meðal niðurstaðna og ábendinga hennar var að setja ætti á fót nýja rannsókn- og ákærustofnun til að taka við verkefnum embættis sérstaks saksóknara. Skýrslan var lögð fyrir allsherjarnefnd Alþingis í lok janúar 2014 og skilaði hún álitu sínu í maí sama ár. Frumvarp um breytingu á lögum nr. 88/2008 um stofnun embættis héraðssaksóknara var kynnt í ríkisstjórn í lok nóvember 2014 og síðan lagt fram á Alþingi 3. desember 2014.

Af þessu má sjá að fljótlega á árinu 2014 varð ljóst að ekki tækist að leggja niður embætti sérstaks saksóknara og stofna embætti héraðssaksóknara í ársbyrjun 2015 eins og upphaflega stóð til. Í fjárlögum ársins 2015 var gert ráð fyrir að embættið yrði lagt niður um mitt ár en breytingar á sakamálalögum voru ekki samþykktar á Alþingi fyrr en 30. júní 2015. Þar með var fyrirséð að fyrri áætlanir stæðust ekki og að fresta þyrfti því í annað sinn að leggja embættið niður. Þá var einnig ljóst að upphaflegar 291,4 m.kr. fjárheimildir í fjárlögum nægðu ekki til reksturs embættisins til sex mánaða. Í fjárukalögum 2015 fékk það því 406,7 m.kr. til viðbótar. Þar af var 8,9 m.kr. millifærsla sem fylgdi peningaþvættisskrifstofunni þegar hún fluttist frá embætti ríkislögreglustjóra til sérstaks saksóknara 1. júlí 2015.

Tafir við lagabreytingar ollu frestun

Eins og fram hefur komið ollu tafir á undirbúningi stofnunar embættis héraðssaksóknara nokkurri óvissu meðal starfsfólks sérstaks saksóknara um framtíð þess. Í minnisblaði frá júní 2014 var komið inn á að þessi óvissa hefði þá þegar haft óheppilegar afleiðingar. Þar sagði m.a.: „margir af hæfustu starfsmönnum embættisins hafa þegar horfið til annarra og öruggari starfa og margir eru farnir að líta kringum sig eftir tryggara framtíðarstarfi.“ Samhliða þessu dróst ráðning héraðssaksóknara vegna tafa á breytingum sakamálalaga. Þann 17. júlí 2015 var embættið auglýst laust til umsóknar. Þar kom fram að gert væri ráð fyrir að skipað yrði í embættið frá og með 1. september. Það dróst hins vegar um tæpa tvo mánuði, þ.e. til 28. október. Fram að því

Frestun ráðningar héraðssaksóknara hafði óæskileg áhrif

hafði enginn embættismaður umboð til að taka ákvarðanir eða veita fyrir hönd hins nýja embættis upplýsingar um framtíð starfsfólks sérstaks saksóknara. Vinna við að undirbúa starfsemi héraðssaksóknara dróst einnig af þessum sökum en embættið hóf starfsemi 1. janúar 2016.

Viðbrögð innanríkisráðuneytis við fyrirspurnum voru lítil og óformleg

Vegna áforma um að leggja embættið niður sendi sérstakur saksóknari frá miðju ári 2014 ítrekuð erindi til innanríkisráðuneytis. Efni þeirra laut að því hvernig að lokum embættisins yrði staðið, framtíðarskipulagi málaflokksins og húsnæðismálum embættis héraðssaksóknara. Frá 3. júní til 9. október kom sérstakur saksóknari á framfæri við innanríkisráðuneyti 11 fyrirspurnum og athugasemdum, bréfluga eða símleiðis, þar sem óskað var eftir svörum. Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki ráðið að formleg svör hafa borist fyrr en í byrjun desember 2014.

Óvissa um starfslok embættisins óheppileg

Ríkisendurskoðun gagnrýnir áður nefnda óvissu um starfslok embættis sérstaks saksóknara og að innanríkisráðuneyti hafi ekki svarað erindum þess með formlegum hætti. Með hliðsjón af óvissu um framtíðarfyrirkomulag og fjármögnun embættisins var brýnt að lágmarka hana hvað varðar starfstíma og starfslok starfsfólks. Jafnframt hafði dráttur á skipun héraðssaksóknara óheppileg áhrif á undirbúning stofnunar embættis héraðssaksóknara.

2.6 Hlutverk innanríkisráðuneytis

Eftirlit og stuðningur innanríkisráðuneytis takmarkast ekki við fjárhagslegt eftirlit

Hlutverk og skyldur innanríkisráðuneytis gagnvart ákærvaldi taka mið af 2. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þar segir: „Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem fremja afbrot verði beittir lögmætum viðurlögum. Þeir taka ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum.“ Ef frá er skilið skipunarvald ráðherra á sérstökum saksóknara og þremur saksóknurum felst hlutverk ráðuneytisins fyrst og fremst í að tryggja að embættið hafi fjárhagslega burði til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og hafa almennt eftirlit með rekstri þess og starfsemi. Ráðuneytinu er þó einnig ætlað að marka ákærvaldinu stefnu og vinna að gerð ákærvaldsáætlunar.

Innanríkisráðuneyti hefur litið á rekstraráætlun embættis sérstaks saksóknara frá 2010 sem leiðarljós um starfsemi þess til ársins 2014. Sem dæmi má nefna að aldrei var óskað eftir fjárlagatillögum frá sérstökum saksóknara þótt lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 kveði á um að slíkt skuli gera. Ráðuneytið leit svo á að engu væri að bæta við þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar í áætluninni. Ekki fæst séð að tekin hafi verið afstaða til athugasemda sérstaks saksóknara árin 2011 og 2012 vegna flutnings efnahagsbrotadeildarinnar.

Ljúka þarf við gerð réttaröryggisáætlunar

Innanríkisráðuneyti gerði hvorki árangursstjórnunarsamning við embætti sérstaks saksóknara né voru sett fram önnur markmið en þau sem skilgreind eru í lögum um embættið. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu kom aldrei til greina að gera slíkan samning og tilgreindi ráðuneytið stuttan aðdraganda að stofnun embættisins, örar breytingar á verksviði og óvissu um starfslok sem helstu ástæður.

Ríkisendurskoðun fellst ekki að öllu leyti á skýringar innanríkisráðuneytis á litlum afskiptum þess af fjárhag og rekstri embættis sérstaks saksóknara. Taka verður þó tillit

til skýringa þess að ekki hafi verið forsendur fyrir gerð árangursstjórnunarsamnings við embættið. Innanríkisráðuneyti hefði engu að síður þurft að skilgreina mælanleg markmið fyrir þessa stofnun ákærvaldsins. Skilgreining slíkra markmiða hefði verið í samræmi við réttaröryggisáætlun sem unnið hefur verið að í innanríkisráðuneyti frá árinu 2013. Áætluninni er ætlað að ná til stofnana sem mynda réttarvörslukerfið, þ.m.t. ákærvaldshafa. Með réttaröryggisáætluninni er stefnt að því að móta framtíðarsýn á réttarvörslukerfið í heild, einstaka þætti þess og setja fram mælanleg markmið.

Með hliðsjón af málsmeðferð efnahagsbrota vekur athygli að í reglugerð þess efnis (nr. 804/2007) er vísað til laga eða lagagreina sem annaðhvort hafa tekið breytingum eða verið felld úr gildi. Enn fremur er gert ráð fyrir embætti ríkislögreglustjóra sem handhafa ákærvalds í efnahagsbrotamálum, líkt og fyrirkomulagið var til ársins 2011. Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að endurskoða reglugerð nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

Endurskoða þarf reglugerð um málsmeðferð

Í skýrslu sinni um ríkissaksóknara frá árinu 2015 beindi Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til innanríkisráðuneytis að það óskaði árlega eftir fjárlagatillögum frá embættinu en slíkt hafði ekki verið gert síðan 2008. Ábendingin byggði á þágildandi lögum um fjárreiður ríkisins en fram kom að ráðuneytið hefði frá árinu 2008 ekki óskað eftir fjárlagatillögum frá undirstofnunum sínum. Þótt embætti sérstaks saksóknara hafi nú verið lagt niður og embætti héraðssaksóknara tekið við telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að ítreka ábendingu sína. Þótt áðurnefnd fjárreiðulög hafi verið felld úr gildi með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál stendur eftir óhöggðu skylda ráðherra að upplýsa um fjárveitingar. Orðrétt segir í 22. gr. síðarnefndu laganna:

Kalla skal árlega eftir fjárlagatillögum frá undirstofnunum

Hver ráðherra skal upplýsa ríkisaðila um ákvarðanir og áform sem varða rekstur þeirra og fjárhag og skal það gert tímanlega þannig að þeir geti hagað stefnumótun sinni og áætlanagerð í samræmi við þær forsendur og áætlaðar fjárveitingar.

Eins og fram hefur komið voru samskipti ráðuneytisins og sérstaks saksóknara alla tíð takmörkuð. Rekstur embættisins byggði á rekstraráætluninni frá 2010 sem ári síðar var uppfærð með tilliti til flutnings efnahagsbrotadeildarinnar haustið 2011. Vegna áðurnefndra vandamála sem upp komu við flutninginn og minnisblaða þess efnis vekur athygli að engin formleg viðbrögð hafi komið frá ráðuneytinu.

Samskipti ráðuneytis og embættis takmörkuð

Þegar efni og innihald minnisblaða sérstaks saksóknara eru skoðuð má telja að full ástæða hefði verið fyrir ráðuneytið að bregðast við ábendingum og athugasemdum sem þar komu fram. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að ráðuneytið hafi ekki svarað erindum og athugasemdum sérstaks saksóknara með formlegum hætti. Þar sem rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála eru þung í vöfum er brýnt að unnið sé að laus rekstrarlegra viðfangsefna sem koma upp og geta haft áhrif á málsmeðferð. Það er skýr ábyrgð ráðuneyta að halda uppi skilvirkum samskiptum við undirstofnanir sínar.

3 Rannsóknir og ákærur

3.1 Rannsóknar- og ákærvald

Embættið fór bæði með rannsóknar- og ákærvald

Embætti sérstaks saksóknara fór með rannsóknar- og ákærvald í þeim málum sem til þess komu. Finna má rök með og á móti slíku fyrirkomulagi. Sjónarmið sem mæla á móti því að rannsókn og málshöfðun sakamála séu á sömu hendi ganga einkum út á að hlutlægni sé ógnað við málsmeðferð. Líkur á mistökum aukist og réttaröryggi sé skert. Rök fyrir því að rannsóknar og málshöfðunarvald sé á sömu hendi lúta að sjónarmiðum um skilvirkni og hraða málsmeðferð. Einnig hefur verið bent á að þekking og innsýn ákæranda aukist ef hann fylgist með rannsókn frá upphafi til enda. Loks hefur verið minnt á þann kostnað sem hlýst af því þegar nýr aðili þarf að setja sig inn í rannsakað mál án eða með takmarkaðri aðstoð þeirra sem höfðu með það að gera.

Embætti sérstaks saksóknara tók reyndar einnig við málum frá öðrum eftirlitsstofnunum, m.a. Fjármálaeftirlitinu og skattrannsóknarstjóra ríkisins, og lögregluembættum. Hluti þessara mála hafði sætt nokkurri rannsókn, þó ekki lögreglurannsókn.

Meginregla að ekki sé ákært í málum nema sakfelling sé líkleg

Þegar horft er til ákærvaldshafa gæti reynt freistandi að mæla árangur út frá hlutfallslegum fjölda mála sem ákært er í eða jafnvel sakfellingarhlutfalli. Samkvæmt lögum nr. 135/2008 um sérstakan saksóknara var hlutverk embættisins skv. 2. gr. að „rannsaka grun um refsiverða háttsemi“ á sviði þess. Í lok sömu lagagreinar stendur að embættið skuli „eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með saksókn“. Meginregla íslensks réttarfars samkvæmt 145. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð opinberra mála er sú að aðeins skuli höfða mál fyrir dómi ef það þykir líklegt til sakfellingar.

Við mat á árangri embættisins má því ekki einblína á hlutfall ákæra eða sakfellinga heldur þarf einnig að huga að því að við meðferð mála hafi verið fylgt lögum og viðmiðum um hagkvæmni og skilvirkni. Í þessu sambandi þarf m.a. að líta til lengdar málsmeðferðartíma og kostnaðar, sér í lagi vegna mála sem ekki enda með ákæru. Mat á málsmeðferð embættis sérstaks saksóknara er af fleiri ástæðum háð vissum annmörkum. Taka þarf tillit til aðdraganda og lítils undirbúnings að stofnun þess, sérstakra aðstæðna við mál tengdum efnahagshruninu og þess hve umfangsmikil efnahagsbrotamál eru oftast.

Alls bárust embættinu 806 mál á árunum 2009–15

Tafla 3.1 sýnir fjölda mála sem bárust embætti sérstaks saksóknara eftir árum og tegundum á tímabilinu 2009–15. Þau reyndust alls 806. Fyrstu tvö starfsár embættisins voru mál sem tengdust efnahagshruninu algengust en fram á mitt ár 2010 var rannsókn og saksókn slíkra mála eina verkefni þess. Þegar leið á starfstímann fækkaði þeim málum og þá fóru mál á sviði efnahags- og skattalagabrota að verða fyrirferðarmeiri. Mikill fjöldi mála barst embættinu árin 2011–13. Þar af var 2012 annasamast en þá bárust embættinu 159 mál. Árið 2015 bárust 136 mál til afgreiðslu en einungis eitt mál sem tengdist efnahagshruninu. Á starfstíma embættisins voru þau um 26% allra mála.

Álíka stórt hlutfall eða 27% allra mála voru vegna skattalagabrota. Tæpur helmingur, um 47% mála, töldust til annarra efnahagsbrotamála. Með flutningi efnahagsbrota-deildar ríkislögreglustjóra um mitt ár 2011 urðu vatnaskil í tegundum móttækinnna mála en frá þeim tíma urðu efnahags- og skattalagabrot í meirihluta þeirra.

3.1 Fjöldi og tegundir mála sérstaks saksóknara 2009–15*								
Tegund mála	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Mál tengd efnahagshruni	62	42	55	25	21	2	1	208
Önnur efnahagsbrotamál*	17	16	51	89	67	62	79	381
Skattalagabrotamál*	6	8	33	45	40	29	56	217
Samtals	85	66	139	159	128	93	136	806

*Byggt á málaskrárkerfi lögreglunnar, LÖKE. Ekki eru talin með mál sem skráð voru fyrir mistök eða á röngum forsendum. Taflan sýnir einnig efnahags- og skattalagabrotamál sem efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra tók við árin 2009–11 en komu til kasta sérstaks saksóknara.

Samkvæmt lögum bar sérstökum saksóknara að flytja mál sem embættið höfðaði fyrir héraðsdómi og kærsmål vegna þeirra fyrir Hæstarétti. Aðkoma embættisins að málflutningi fyrir Hæstarétti var því strangt til tekið bundin við áfrýjun einstakra úrskurða í héraðsdómi, t.d. vegna ýmiss konar þvingunarráðstafana og úrskurða um réttarfarsleg atriði. Annar almennur málflutningur fyrir Hæstarétti og ákvörðun þar um var í höndum ríkissaksóknara samkvæmt 2. gr. laga um sérstakan saksóknara. Ríkissaksóknara var þó heimilt samkvæmt lögum að fela sérstökum saksóknara að flytja sakamál fyrir Hæstarétti. Af 13 málum sérstaks saksóknara sem flutt voru í Hæstarétti flutti embættið fjögur þeirra en embætti ríkissaksóknara níu.

Embætti ríkissaksóknara flutti flest mál fyrir Hæstarétti

3.2 Ferill mála

Ferill mála hjá embætti sérstaks saksóknara hófst oftast þannig að því barst annaðhvort kæra eða ábending frá utanaðkomandi aðilum. Fyrir kom þó líka að embættið rannsakaði mál að eigin frumkvæði. Við móttöku máls var stuðst við verkefnahandbók sem innihélt vinnureglur og ferla sem fylgt var við málsmeðferð. Starfsmenn embættisins þróuðu slíka ferla fyrstu tvö starfsár þess og tók verkefnahandbókin gildi árið 2011. Þar voru m.a. lýsingar á verkefnis- og stjórnskipulagi embættisins. Verkferlar mála sem bárust embættinu skiptust í tvo hluta: Rannsóknarferil og kærufetil.

Embættið þróaði verkferla á rannsóknar- og ákærustigi

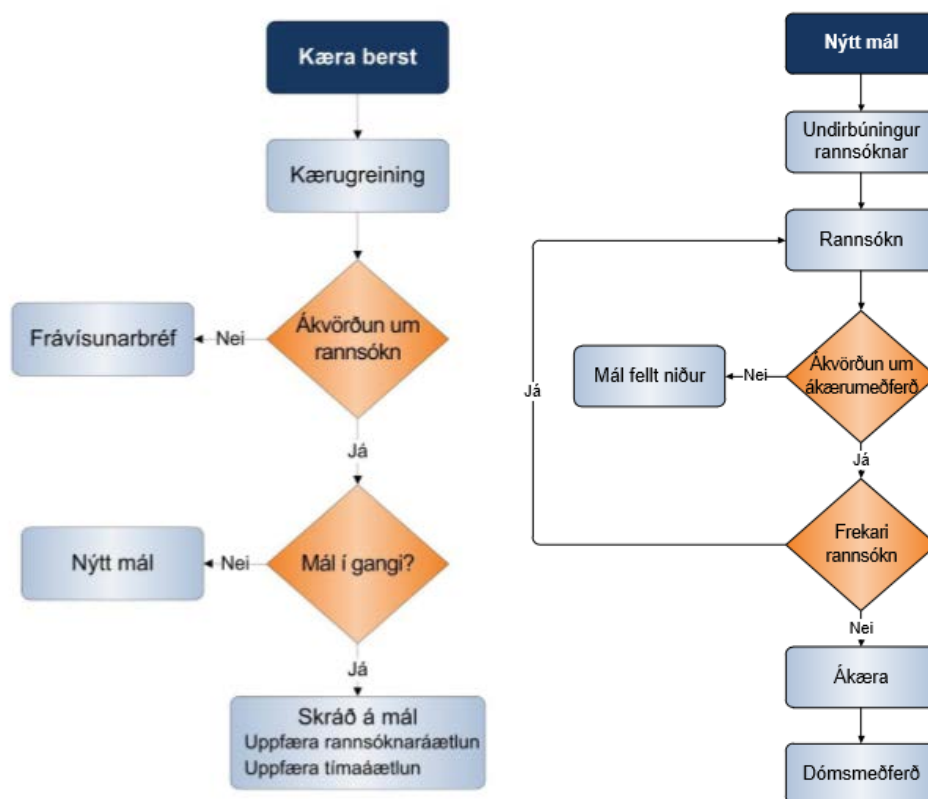
Afdrif þeirra kæra sem bárust sérstökum saksóknara voru ferns konar. Í fyrsta lagi gat kærur verið vísað frá. Í öðru lagi voru þær sendar öðru embætti ef kæruefnið var ekki talið heyra undir sérstakan saksóknara. Í þriðja lagi gátu kærur leitt til rannsóknar sem sérstakt mál. Í fjórða og síðasta lagi gat kæruefni fallið undir annað mál sem var í rannsókn og var það þá sett inn í mál sem þá þegar var í rannsókn en rannsóknaráætlun þess máls uppfærð samkvæmt því.

3.2.1 Kærur og verkferlar

Uppruni mála breyttist nokkuð á starfstíma sérstaks saksóknara. Fram að sameiningu embættisins og efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra komu þau að mestu frá Fjármálaeftirlitinu, skilaneftendum og slitastjórnnum þrotabúa föllnu bankanna. Eftir sameiningu við efnahagsbrotadeild bættust við aðrir kærundur hefðbundinna efnahags- og skattalagabrota og ber þar helst að nefna skatransóknarstjóra ríkisins, Seðlabanka Íslands (vegna gjaldeyrisbrota), skiptastjóra þrotabúa, Samkeppniseftirlitið og

tollstjóra. Við móttöku kæru var búið til málsnúmer og kærán skráð í málaskrárkerfi lögreglu (LÖKE). Mynd 3.2 sýnir myndræna framsetningu kæru- og rannsóknarferla sérstaks saksóknara í verkefnahandbók embættisins.

3.2 Ákæru- og rannsóknarferlar sérstaks saksóknara 2011–15



Eftir móttöku og skráningu nýs máls tók verkefnisstjórn við því. Verkefnisstjórnina skipuðu sérstakur saksóknari, saksóknari, aðstoðaryfirlögslupjónn og hópstjóri. Við undirbúning rannsóknar tók rannsóknarhópur ákvörðun um skilgreiningu máls, gerð rannsóknaráætlunar og gerð skjalaskrár. Að því loknu voru málin mönnum og tímaáætlun gerð miðað við niðurstöður undirbúningsvinnunnar. Þegar niðurstöður rannsóknar lágu fyrir tók saksóknari ákvörðun um ákærumeðferð. Á þeim tímapunkti var máli vísað frá, ákvörðun tekin um frekari rannsókn eða ákæra gefin út, þ.e. málið sent í dómsmeðferð. Frávísun var hægt að kæra til embættis ríkissaksóknara.

3.3 Afdrif mála sérstaks saksóknara

Eins og komið hefur fram tók embætti sérstaks saksóknara við 806 málum á starfstíma sínum. Þar af afgreiddi það 672 en 134 fluttust til embættis héraðssaksóknara. Í LÖKE, málaskrárkerfi ríkislögreglustjóra, er staða mála sérstaks saksóknara flokkuð í 16 flokka sem skiptust í fjóra eftirfarandi meginflokka:

- ✓ Málum vísað frá áður en til (viðamikillar) rannsóknar kom.
- ✓ Mál fellt niður á rannsóknar- eða ákærustigi.
- ✓ Ákærumeðferð.
- ✓ Flutt til embættis héraðssaksóknara.

Rannsóknarhópar og verkefnastjórnir unnu að meðferð mála

Sérstakur saksóknari afgreiddi 672 mál af 806

Tafla 3.3 sýnir fjölda móttækinna mála hjá embætti sérstaks saksóknara á starfstíma þess eins og þau skiptast samkvæmt áður nefndri flokkun. Þegar horft er til heildarfjölda mála og afdrifa þeirra sést að 268 málum (33,3% allra mála) var vísað frá áður en til viðamikillar rannsóknar kom. Í 175 tilvikum (21,7%) voru mál felld niður á rannsóknar- eða ákærustigi. Þá fóru 229 mál (28,4%) í ákærumeðferð. Loks fluttust 134 (16,6%) allra mála til embættis héraðssaksóknara í lok árs 2015.

3.3 Móttækin mál sérstaks saksóknara og staða þeirra í árslok 2015*								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Málum vísað frá	31	21	31	71	46	31	37	268
Mál felld niður	29	21	54	28	20	14	9	175
Ákærumeðferð	26	21	51	56	39	24	12	229
Flutt til héraðssaksóknara	0	2	4	4	22	23	79	134
Samtals	86	65	140	159	127	92	137	806

* Inniheldur efnahags- og skattalagabrotamál sem móttækin voru hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra 2009–11.

3.3.1 Málum vísað frá án rannsóknar

Samkvæmt málaskrá lögreglunnar var 268 þeirra 806 mála sem bárust embætti sérstaks saksóknara vísað frá áður en rannsókn hófst eða a.m.k. áður en mikil rannsóknarvinna hafði átt sér stað. Ákvörðun um að ljúka málum með þessum hætti var að jafnaði tekin fljótlega eftir móttöku þeirra og vinna við þau tók því yfirleitt mjög lítinn tíma. Forsendur þeirrar ákvörðunar voru þó breytilegar og fyrir kom að nokkur tími leið þar til ákvörðun um afgreiðslu lá fyrir. Eðli og flækjustig mála höfðu mest áhrif á þann tíma sem greining tók auk anna hjá embættinu.

268 málum vísað frá án rannsóknar

Greina má þau 268 mál sem var vísað frá án rannsóknar í þrjá meginflokka eftir því hvernig embættið stóð að afgreiðslu þeirra. Í fyrsta lagi voru margvísleg mál (alls 112) sem ýmist var lokið við nánast í upphafi, þ.e. áður en rannsókn hófst, eða þeim vísað frá snemma í rannsóknarferlinu (sbr. töflu 3.4). Eins og taflan sýnir var mest um slík mál á fyrstu fimm starfsárum embættisins, þ.e. 2009–13. Eftir það fækkaði þeim mikið og voru þau einungis sex árið 2015.

3.4 Málum sem lokið var án rannsóknar								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Mál tengd efnahagshruninu	17	15	10	10	3		1	56
Önnur efnahagsbrotamál	1	1	2	23	18	3	5	53
Skattalagabrotamál			1			2		3
Samtals	18	16	13	33	21	5	6	112

Meðal þeirra mála sem tafla 3.4 geymir eru mál sem komu í gegnum ábendingahnapp á heimasíðu embættisins en ekkert þeirra leiddi til rannsóknar. Enn fremur eru þar almennt afgreiðsluerindi, t.d. gagnabeiðnir frá innlendum eftirlitsstofnunum og erlendum lögregluþyrfdómum. Athygli vekur að stór hluti þeirra mála sem embættið lauk við án mikillar rannsóknarvinnu tengdist efnahagshruninu. Samtals var hér um að ræða 56 mál, þ.e. um 26,9% allra hrunmála sem bárust embættinu. Sömuleiðis vekur athygli að langmest var um slík mál á fyrstu fjórum starfsárum embættisins og lauk það einungis

fjórum hrunmálum án rannsókna á síðustu þremur starfsárum sínum. Ljóst er því að veruleg grisjun átti sér stað fljótlega eftir að hrunmál bárust embættinu.

Mál sem voru send öðru embætti (sbr. töflu 3.5) mynda annan meginflokk þeirra mála embættis sérstaks saksóknara sem var vísað frá án mikillar eða nokkurrar rannsóknar. Þau embætti sem áttu hér einkum hlut að máli voru Fjármálaeftirlitið, skattrannsóknarstjóri ríkisins og önnur lögregluembætti. Fyrir því að málum var vísað til annarra embætta lágu einkum tvær ástæður. Annars vegar gat við greiningu máls komið í ljós að efni þess félli líklega ekki undir verksvið sérstaks saksóknara. Hins vegar gat komið í ljós við mat og greiningu máls að líklega væri ekki um að ræða brot sem krefðist ákæru heldur vægara brot þar sem beiting stjórnvaldssektar ætti við.

132 mál voru send öðrum embættum til frekari meðferðar

3.5 Mál framsend öðru embætti	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Mál tengd efnahagshruni	2	3	1	1	1	2	0	10
Önnur efnahagsbrotamál	1	1	12	32	19	24	31	120
Skattalagabrotamál	2	0	0	0	0	0	0	2
Samtals	5	4	13	33	20	26	31	132

Eins og tafla 3.5 sýnir var hér um að ræða 132 mál, þar af tengdust tíu efnahagshruninu. Ólíkt málum sem lauk án rannsóknar fjölgaði málum sem voru send öðrum embættum eftir því sem á starfstíma embættis sérstaks saksóknara leið en tæplega 91% mála sem send voru til annarra embætta töldust til almennra efnahagsbrotamála.

Settur skal sá fyrirvari við þær upplýsingar sem taflan veitir að ef mál kom aftur til sérstaks saksóknara eftir frekari málsmeðferð hjá öðru embætti fékk það nýtt málsnúmer og er þá í raun um tvítalningu að ræða. Ekki fengust upplýsingar um fjölda og afdrif slíkra mála né um afdrif þeirra mála sem embætti sérstaks saksóknara sendi öðrum embættum til meðferðar.

Í þriðja meginflokk þeirra mála embættis sérstaks saksóknara sem var vísað frá án rannsóknar falla mál sem voru sameinuð öðrum málum embættisins. Slík sameining gat átt sér stað bæði við móttöku máls og á síðari stigum málsmeðferðar. Alls var um 24 mál að ræða. Eins og í tilfelli framsendra mála var ekki haldið sérstaklega utan um afdrif þeirra.

3.3.2 Mál felld niður

Eins og fram kom í töflu 3.3 felldi embætti sérstaks saksóknara niður alls 175 mál á rannsóknar- eða ákærustigi. Slík ákvörðun byggir einkum á 52. gr. sakamála laga um að hætta megi rannsókn ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram, svo sem ef í ljós kemur að kæra hefur ekki verið á rökum reist. Enn fremur ber að hafa í huga áður-nefnda meginreglu íslensks réttarfars um að mál þurfi að vera líklegt til sakfellingar til að halda beri rannsókn áfram, ljúka henni og gefa út ákæru. Eins og áður var sagt kom það einnig fyrir í 24 tilvikum að mál voru sameinuð öðru máli eftir að rannsókn hófst. Við þær aðstæður var rannsókn á fyrri málsnúmeri hætt skv. skráningu í LÖKE en haldið áfram í öðru máli.

Ákvörðun um rannsókn var tekin í 404 málum

Í töflu 3.6 eru mál sem embættið felldi niður á rannsóknar- eða ákærustigi flokkuð eftir eðli þeirra og á hvaða stigi ákvörðun um niðurfellingu var tekin. Eins og taflan sýnir var tekin ákvörðun í meirihluta slíkra mála (69%) á rannsóknarstigi.

3.6 Mál felld niður á rannsóknar- eða ákærustigi								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Alls
<i>Hætt á rannsóknarstigi</i>	17	10	36	23	15	11	8	120
Mál tengd efnahagshruni	14	8	14	8	6			50
Önnur efnahagsbrotamál	3	2	20	15	9	11	8	68
Skattalagabrotamál			2					2
<i>Hætt á ákærustigi</i>	12	11	18	5	5	3	1	55
Mál tengd efnahagshruni	11	4	13		1			29
Önnur efnahagsbrotamál	1	7	4	5	4	3	1	25
Skattalagabrotamál			1					1
Samtals	29	21	54	28	20	14	9	175

Taflan sýnir að alls tengdust 79 (45%) þeirra mála þar sem rannsókn var hætt meginverkefni sérstaks saksóknara, efnahagshruninu. Þar af var tekin ákvörðun um að fella 50 þeirra niður á rannsóknarstigi. Taflan sýnir einnig að langflest slíkra mála voru felld niður á fyrstu starfsárum embættisins enda voru hrunmál fyrirferðamest hjá því á fyrri hluta starfstíma þess. Málum sem felld voru niður á rannsóknar- eða ákærustigi fækkaði jafnt og þétt frá árinu 2011.

Athygli vekur hve mörg efnahagsbrotamál voru felld niður á báðum málsmeðferðarstigum árin 2011 og 2012, alls 44. Þetta skýrist af tvennu. Í fyrsta lagi var við flutning efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra gert átak í að fara ofan í uppsafnaðan fjölda efnahagsbrotamála og eftir greiningu voru mörg þeirra felld niður. Þessu til viðbótar komu á borð embættisins mál tengd gengislánum og skuldauppgjöri einstaklinga við fjármálastofnanir sem voru felld niður í allnokkrum mæli.

3.3.3 Mál í ákærumeðferð

Að lokinni rannsókn voru mál fengin í hendur saksóknara við embætti sérstaks saksóknara sem ákvað hvort ákært skyldi í því, mál rannsakað frekar eða rannsókn hætt. Alls fóru 229 mál í ákærumeðferð hjá sérstökum saksóknara eða 28,4% allra þeirra mála sem embættið tók á móti. Tafla 3.7 sýnir þau mál sem fóru í ákærumeðferð flokkuð eftir tegund þeirra og stöðu í ákærumeðferð.

Við starfslok embættisins biðu 47 mál ákvörðunar um ákæru

Þegar rýnt er í töfluna sést að af 229 málum í ákærumeðferð var komin endanleg niðurstaða í 129 mál þegar embættið var lagt niður, þ.e. héraðsdómur var fallinn og honum unað (96 mál), Hæstaréttardómur fallinn (32 mál) eða ákæra hafði verið afturkölluð (1 mál). Ekki var útséð með niðurstöðu í 100 málum en í árslok 2015 biðu 47 mál ákvörðunar saksóknara um ákæru (í lok maí 2016 voru slík mál orðin 38). Alls voru 22 mál til meðferðar fyrir héraðsdómi auk þess sem 16 mál biðu eftir meðferð Hæstaréttar. Þessu til viðbótar var áfrýjunarfrestur í 15 málum ekki runninn út við starfslok embættisins. Í einu tilviki var ákæra afturkölluð. Það var í máli frá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra og var ný ákæra gefin út í því tilviki.

3.7 Mál í ákærumeðferð								
Ákærumeðferð	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Alls
<i>Biðja ákv. um ákæru</i>	0	5	10	8	14	6	4	47
Mál tengd efnahagshruni		5	8	2	4			19
Önnur efnahagsbrotamál			1	2	4	4	1	12
Skattalagabrotamál			1	4	6	2	3	16
<i>Dómsmeðferð í hér.dómi</i>	2	1	4	10	1	3	1	22
Mál tengd efnahagshruni	2	1	2					5
Önnur efnahagsbrotamál				1		2		3
Skattalagabrotamál			2	9	1	1	1	14
<i>Hérd. fallinn – áfr. frestur</i>	5	1	2	1	3	1	2	15
Mál tengd efnahagshruni	4	1						5
Önnur efnahagsbrotamál	1		2	1		1		5
Skattalagabrotamál					3		2	5
<i>Hérd. áfrýjað – bið í Hæstarétti</i>	2	3	3	4	1	3	0	16
Mál tengd efnahagshruni	2	2	2	1				7
Önnur efnahagsbrotamál		1	1	3	1			6
Skattalagabrotamál						3		3
<i>Hérd. fallinn – dómi unað</i>	5	8	21	27	19	11	5	96
Mál tengd efnahagshruni		1						1
Önnur efnahagsbrotamál	3	1		1	1	1	1	8
Skattalagabrotamál	2	6	21	26	18	10	4	87
<i>Hæstaréttardómur fallinn</i>	12	2	11	6	1	0	0	32
Mál tengd efnahagshruni	5		3					8
Önnur efnahagsbrotamál	5	2	3					10
Skattalagabrotamál	2		5	6	1			14
<i>Ákæra afturkölluð</i>	0	1	0	0	0	0	0	1
Mál tengd efnahagshruni		1						1
Önnur efnahagsbrotamál								
Skattalagabrotamál								
<i>Samtals eftir málum</i>								
Mál tengd efnahagshruni	13	11	15	3	4	0	0	46
Önnur efnahagsbrotamál	9	4	7	8	6	8	2	44
Skattalagabrotamál	4	6	29	45	29	16	10	139
Samtals	26	21	51	56	39	24	12	229

Þegar niðurstaða mála eftir tegundum þeirra er skoðuð sést að tæplega 21% mála tengdust efnahagshruninu, 19,2% töldust til almennra efnahagsbrotamála en 60% mála voru skattalagabrotamál. Sérstaka athygli vekur hve hátt hlutfall allra mótekinna skattalagabrotamála fór í ákærumeðferð, þ.e. 139 af 217 (64,2%). Helsta skýring þess er að rannsókn og dómsmeðferð slíkra mála byggir alla jafna á fordæmum fyrri dómsmála um svipuð brot.

3.3.4 Staða mála í árslok 2015.

Þegar embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015 fluttust 134 mál sem biðu afgreiðslu yfir til embættis héraðssaksóknara. Tafla 3.8 gefur yfirlit um þau mál. Eins og sjá má eru 79 þeirra (tæp 59% málanna) frá síðasta starfsári sérstaks saksóknara en 124 eða ríflega 92% frá árunum 2013–15. Einungis 10 mál eða 7,5% eru frá árinu 2012 og fyrr. Þess má geta að 54 af 72 skattalagabrotamálum sem koma frá skattrannsóknarstjóra ríkisins eru í biðstöðu vegna meðferðar Mannréttindadómstóls Evrópu.

Átta óafgreidd hrunmál fluttust til embættis héraðssaksóknara

Tegund mála	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Mál tengd efnahagshruni	0	0	3	1	3	0	1	8
Önnur efnahagsbrotamál	0	0	1	3	8	10	32	54
Skattalagabrotamál	0	2	0	0	11	13	46	72
Samtals mál	0	2	4	4	22	23	79	134

3.4 Tími og umfang mála sem tengdust efnahagshruni

Reynslan hér á landi og erlendis hefur sýnt að efnahagsbrotamál eru með umfangsmestu málum í réttarkerfinu. Rannsókn, saksókn og dómsmeðferð þeirra fylgir því mikill kostnaður. Hér á landi á þetta ekki síst við um hrunmál. Í flestum tilvikum var um að ræða mál þar sem rannsókn gat teygst sig út fyrir landsteinana og iðulega var um að ræða flókna efnahagslega gjörninga þar sem mikil vinna fór í að afla gagna sem oft þurfti að bíða lengi eftir. Til viðbótar reyndist dómsmeðferð í flestum tilvikum afar tímafreak þar sem mál voru tekin fyrir á báðum dómstigum. Reynslan hefur einnig sýnt að sakborningar í efnahagsbrotamálum grípa oft til mikilla varna og algengt er að látið sé reyna á réttarfarsleg atriði. Þetta kallar m.a. á mikla vandvirkni og nákvæmni ákæranda og leiðir til þess að rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála getur dregist á langinn.

Í fyrirmælum ríkissaksóknara (RS: 5/2009), dagsettum 27. mars 2009, er meðal annars kveðið á um meðferð efnahagsbrotamála. Þar segir að hefja skuli rannsókn eigi síðar en sex mánuðum eftir að kæra berst. Enn fremur er þess krafist að rannsókn skuli lokið innan tveggja ára nema sérstakar ástæður komi í veg fyrir það. Þar er gagnaöflun erlendis frá nefnd sem dæmi. Þótt þessum fyrirmælum um meðferð efnahagsbrota sé beint til embættis ríkislögreglustjóra má ætla að þau og viðmið þeirra hafi einnig átt við málsmeðferðartíma hrunmála sérstaks saksóknara. Engu að síður varð fljótlega ljóst að rannsókn og saksókn umræddra mála var mun umfangsmeiri en áður hafði þekkt af ástæðum sem hafa verið tilgreindar.

Mikið umfang, hár kostnaður og langur málsmeðferðartími einkennir efnahagsbrotamál

Töluleg gögn um málsmeðferðartíma eru byggð á skráningum í málaskrárkerfi lögreglunnar, LÖKE. Við úrvinnslu Ríkisendurskoðunar á gögnum frá embætti sérstaks saksóknara vöktu athygli ýmis frávik og upplýsingar sem á einn eða annan hátt skekktu raunverulega mynd af umfangi og málsmeðferðartíma hrunmála. Oft biðu mál afgreiðslu í nokkurn tíma eftir móttöku þeirra. Þá gat málsmeðferðartími spannað langt tímabil án þess að mörgum vinnustundum væri varið í þau. Mál sem unnið var að í átta stundir gat verið til meðferðar skv. LÖKE í 200 daga.

LÖKE gefur ekki tæmandi upplýsingar um raunverulegt umfang mála

Ástæður fyrir slíku misræmi gátu verið ýmsar. Hér má nefna bið eftir afgreiðslu vegna álags hjá embættinu. Í öðrum tilvikum var ein rannsókn á bak við tvö eða fleiri mál en vinnustundir alfarið skráðar á eitt málnúmer. Þótt þetta fyrirkomulag sé efnislega ekki rangt gefur það ekki rétta mynd af öllum málum. Kerfislægar skekkjur eins og þessar geta dregið úr yfirsýn ákærvaldshafa og annarra eftirlitsaðila, s.s. ríkissaksóknara og ráðuneytis, um málsmeðferð einstakra mála.

Af þessum sökum getur reynst erfitt að henda reiður á raunverulegt umfang mála. Umsjón með LÖKE málaskrárkerfinu er hjá embætti ríkislögreglustjóra. Athygli vekur að gildandi reglur þess um málaskrá lögreglu voru gefnar út 29. janúar 2002, þ.e. rúmum þremur árum áður en LÖKE kerfið var tekið til notkunar 1. febrúar 2005. Ástæða er til að skoða hvort ekki skuli uppfæra kerfið og reglurnar sem um það gilda með bætta yfirsýn málsmeðferða að leiðarljósi.

3.4.1 Málsmeðferðartími hrunmála í dögum

Af þeim 806 málum sem bárust sérstökum saksóknara tengdust 208 efnahagshruninu (sbr. töflu 3.1). Embættið hafði lokið meðferð alls 173 þeirra þegar það var lagt niður í árslok 2015, 27 voru í vinnslu og átta biðu afgreiðslu. Í töflu 3.9 má sjá lykiltölur um málsmeðferðartíma í dögum talið allra þeirra 208 mála sem tengdust efnahagshruninu samkvæmt LÖKE áður en til ákærumeðferðar kom. Þess skal getið að málsmeðferðartími þeirra átta hrunmála sem fluttust til embættis héraðssaksóknara miðast eingöngu við starfstíma sérstaks saksóknara.

3.9	Málsmeðferðartími hrunmála á rannsóknarstigi (í dögum)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Alls
Fjöldi mála	62	42	55	25	21	2	1	208
Meðaltal	612	592	762	463	525	105	112	614
Staðalfrávik	607	643	558	398	346	98	0	728
Lággildi	0	0	0	0	0	7		0
Hágildi	2.344	1.947	2.069	1.287	1.328	203		2.344
Innan við 2 ár	33	26	21	18	13	2	1	114
2–4 ár	11	4	19	7	8	0	0	49
Meira en 4 ár	18	12	15	0	0	0	0	45

Málsmeðferðartími umfangsmestu mála tók yfir 2.000 daga

Eins og tafla 3.9 sýnir varði embætti sérstaks saksóknara að meðaltali 614 dögum í málsmeðferð þeirra 208 mála sem tengdust efnahagshruninu, þ.e. rúmt eitt og hálf ár. Um leið sýnir taflan svo að ekki verður um villst að mjög mikil frávik voru frá því meðaltali árin 2009–13 þegar afgreiðsla og rannsókn slíkra mála stóð sem hæst. Tvö síðustu starfsár embættis sérstaks saksóknara tók það einungis við þremur hrunmálum. Af þessum sökum er varhugavert að draga sterkar ályktanir af meðaldagafjölda málsmeðferðar. Taflan sýnir t.d. að í rúmlega helmingi allra mála (114 þeirra) lauk málsmeðferð á skemmri tíma en tveimur árum (730 dögum). Mörgum var enda vísað frá embættinu fljótlega eftir móttöku, jafnvel samdægurs. Alls voru 94 mál hins vegar í vinnslu í meira en tvö ár, þar af 45 í lengri tíma en fjögur ár. Öll voru þau í meðferð á árunum 2009–11. Lengsti rannsóknartími eins máls voru 2.344 dagar, þ.e. 6,4 ár.

45 mál voru í vinnslu í meira en fjögur ár

Af þessu má ljóst vera að rannsókn fjölmargra hrunmála tók mun lengri tíma en kveðið er á um í áðurnefndum fyrirmælum ríkissaksóknara (RS: 5/2009), þ.e. tvö ár. Dómstólar virðast þó hafa sýnt þessum langa rannsóknartíma skilning, a.m.k. hafa þeir ekki skilorðsbundið refsingar af þeim sökum. Í fyrirmælum ríkissaksóknara er einnig bent á að sérstakar ástæður geti komið í veg fyrir að rannsókn ljúki innan tveggja ára.

Sé miðað við upplýsingar úr LÖKE fóru 76 hrunmál af 208 (36,5%) til ákærumeðferðar á tímabilinu 2009–15 (sjá töflu 3.10). Fyrstu tvö árin var málsmeðferðartími á ákærustigi að meðaltali álika langur og á afgreiðslu- / rannsóknarstigi. Meðaldagafjöldi var 672 dagar árið 2009 en lækkaði stöðugt og hratt til ársins 2012. Styttri meðaltími skýrist m.a. af því að skorið er á útreikning á dagafjölda við starfslok embættis sérstaks saksóknara. Rauntími umræddra mála er því hærri þar sem meðferð þeirra hélt áfram hjá embætti héraðssaksóknara. Við starfslok sérstaks saksóknara fluttust ólokin mál frá öllum starfsárum embættisins nema fyrsta starfsárinu, 2009 en málum frá því ári var öllum lokið í árslok 2015.

3.10	Málsmeðferðartími hrunmála á ákærustigi (í dögum)*							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Fjöldi mála	21 (62)	13 (42)	27 (55)	6 (25)	7 (21)	1 (2)	1 (1)	76 (208)
Hlutfall ákæra	33,9%	31%	49,1%	24%	33,3%	50%	100%	36,5%
Meðaltal	672	522	415	236	263	395	77	472
Staðalfrávik	504	555	403	177	134	0	0	441
Lággildi	0	0	0	0	36			0
Hágildi	1.549	1.448	1.26	454	395			1.549
Innan við 2 ár	10	9	21	6	7	1	1	55
2–4 ár	10	4	6	0	0	0	0	20
Meira en 4 ár	1	0	0	0	0	0	0	1

*Innan sviga er heildarfjöldi móttækinnna mála hvers árs.

Af 76 hrunmálum tók ákærumeðferð 55 þeirra (72,4%) minna en tvö ár. Í 20 tilvikum (26,4%) tók ákærumeðferðin tvö til fjögur ár en í einungis einu tilviki var mál lengur en fjögur ár á ákærustigi.

Flest hrunmál voru innan við tvö ár í ákærumeðferð

Málshraðaregla stjórnarsýslulaga og 18. gr. sakamálalaga kveður á um að hraða beri meðferð mála eftir því sem kostur er. Ekki hafa þó verið sett nein tímamörk í þessu sambandi og raunar vandséð hvaða tímamörk ættu að gilda um málsmeðferð efnahagsbrotamála. Þegar slík mál embættis sérstaks saksóknara eru skoðuð sést að í þeim tilvikum þar sem ákæra var gefin út gat meðferð þeirra frá móttöku til dómsuppkvaðningar tekið nokkur ár. Enn fremur gat liðið langur tími frá móttöku máls þar til rannsókn hófst. Ýmsar ástæður gátu verið fyrir því en eins og fjallað um í kafla 2.4 raskaðist málsmeðferð sérstaks saksóknara m.a. við flutning efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til embættisins haustið 2011.

3.4.2 Vinnustundir í málum

Eins og nefnt hefur verið veitir LÖKE kerfið aðeins upplýsingar um heildarfjölda daga sem mál eru á rannsóknar- og saksóknarstigi, þ.e. um fjölda daga sem mál taka frá

skráningu þeirra til endanlegra lykta. Þar af er greint milli rannsóknar- og ákærustigs. Eins og fram hefur komið reyndust svokölluð hrunmál mjög umfangsmikil og kölluðu á langan málsmeðferðartíma. Þetta var þó ekki algilt og því er varhugavert að meta kostnað og umfang eingöngu út frá skráðum dagafjölda samkvæmt LÖKE.

Fleiri þættir hamlu enn fremur mati á kostnaði og umfangi hrunmála. Í fyrsta lagi var verkþókhald ekki tekið upp hjá sérstökum saksóknara fyrr en 1. janúar 2011. Flest umfangsmestu hrunmálin bárust embættinu á fyrstu tveimur starfsárum þess. Þótt finna megi tímaskráningu á þau frá árinu 2011 eru tæmandi upplýsingar um vinnustundir ekki til. Í öðru lagi héldu saksóknara embættisins ekki verkþókhald. Því er ekki hægt að meta umfang málsmeðferðar á ákærustigi. Í þriðja lagi standa eftir tiltölulega fá hrunmál sem hófust og lauk innan starfstíma embættisins. Engu að síður verður gerð tilraun til að varpa ljósi á umfangið með fyrrgreindum fyrirvörum.

Tafla 3.11 veitir yfirlit um rannsóknartíma sjö hrunmála sem bárust sérstökum saksóknara áður en embættið hóf skráningu verkþókhalds í janúar 2011.

3.11 Úrtak sjö mála sem móttækin voru fyrir upptöku verkþókhalds						
	Móttækið	Til ákær. v.	Dagafjöldi	Dagafj. frá 1/1/2011	Vinnustundir	Vinnust. á dag frá 1/1/2011
Mál A	20/05/2009	02/12/2011	926	336	975	2,9
Mál B	03/06/2009	07/12/2012	1.283	707	6.007	8,5
Mál C	01/10/2009	07/12/2012	1.163	707	18.470	26,1
Mál D	11/11/2009	05/09/2013	1.394	978	8.933	9,1
Mál E	04/12/2009	18/03/2013	1.200	807	6.329	7,8
Mál F	19/10/2010	04/07/2012	624	550	12.647	23,0
Mál G	05/11/2010	18/02/2013	836	779	10.936	14,0

*Vinnustundir miðast við upphaf skráninga í verkþókhald

Eins og ráða má af töflu 3.11 tóku þau sjö hrunmál sem hér er horft til milli tvö og fjögur ár í rannsókn. Þar sem fleiri en einn starfsmaður vann alla jafna að hverju máli urðu unnin ársverk stundum mun fleiri. Erfitt er þó að meta hversu margar vinnustundir voru lagðar í þau þar sem ekki liggja fyrir upplýsingar um slíkt til ársloka 2010. Á mál C voru t.d. skráðar alls 18.470 vinnustundir, sem svarar til tæplega níu ársverka, og var það þó móttækið 14 mánuðum áður en embættið tók upp verkþókhald. Ljóst er því að umfang þess var enn meira. Á mál A voru hins vegar skráðar 975 stundir sem svarar til tæplega hálf ársverks. Þar sem mál F og G bárust seint á árinu 2010 gefa þau betri mynd af heildarumfangi þótt hafa verði fyrirvara á um unnar vinnustundir á árinu 2010. Í bæði þessi mál voru lögð milli fimm og sex ársverk. Ljóst er því að gríðarlega mikil vinna hefur verið lögð í sum málanna og að kostnaður vegna þeirra hefur hlaupið á tugum eða jafnvel á annað hundrað milljóna króna. Þetta var þó verulega breytilegt eftir málum.

Til að reyna að varpa betra ljósi á umfang mála voru valin fjögur hrunmál sem embættið tók við á árunum 2011–12, þ.e. eftir að það hafði tekið upp verkþókhald og lauk áður en embættið var lagt niður í lok árs 2015 (sjá töflu 3.12).

Verkþókhald var tekið upp 1. janúar 2011 en saksóknara voru undanþegnir skráningu

Lítið samband er á milli dagafjölda í LÖKE og skráðra vinnustunda

3.12	Úrtak fjögurra mála sem enduðu í dómsmeðferð				
	Mótttekið	Til ákærvalds	Dagafjöldi	Vinnustundir	Vinnust. á dag
Mál A	18/01/2011	24/01/2012	371	1.496	4,0
Mál B	31/03/2011	30/12/2015	1.735	26.137	15,1
Mál D	11/11/2011	21/06/2012	223	1.390	6,2
Mál E	29/10/2012	28/03/2014	515	1.942	3,8

Taflan 3.12 sýnir að mál B hefur mikla sérstöðu bæði hvað varðar fjölda daga og vinnustunda. Rannsókn þess tók 4,8 ár og lagði embættið í það alls 12,6 ársverk. Mál D tók á hinn bóginn vel innan við eitt ár og var lagt í það rúmlega hálf ársverk. Breytileikinn gat því verið mikill. Taflan sýnir einnig að mál sem tóku álíka margar vinnustundir (A, D, E) gátu verið mislengi í meðferð embættisins og því urðu meðalvinnustundir á dag breytilegar. Ýmsar ástæður voru fyrir þessum mun, m.a. framgangur gagnaöflunar, upplýsingar úr öðrum rannsóknum og flækjustig máls. Almenna reglan var sú að ef ákært var í máli varð umfang rannsóknar meira. Af eðli sumra mála leiddi einnig að þeim var skipt upp. Loks gátu rannsóknadgerðir í einu máli nýst í málum sem því tengdust.

Ýmsir þættir höfðu áhrif á málsmeðferðartíma

Tafla 3.13 sýnir úrtak fjögurra hrunmála sem felld voru niður á ákærustigi. Einnig hér kemur í ljós verulegur breytileiki, bæði þegar horft er til dagafjölda og vinnustunda. Rannsókn stóð frá tæpum tveimur árum upp í þrjú og hálf ár en vinnustundir voru allt frá 38 tímum til rúmlega eins ársverks. Eins og áður hefur komið fram eru ýmsar skýringar á þessum mun. Þá var rannsókn sumra mála að hluta eða að mestu leyti í höndum annarra embætta eða skráð á önnur málanúmer í LÖKE vegna tengdra mála.

3.13	Úrtak fjögurra mála sem felld voru niður á ákærustigi				
	Mótttekið	Til ákærvalds	Dagafjöldi	Vinnust.	Vinnust. á dag
Mál A	15/03/2011	02/09/2014	1.267	379	0,3
Mál B	05/05/2011	17/05/2013	743	1.496	2,0
Mál C	28/09/2012	24/04/2015	938	2.275	2,4
Mál D	11/03/2013	02/12/2014	631	38	0,1

Af þessu má ljóst vera að erfitt er að meta með vissu umfang þeirra hrunmála sem sérstakur saksóknari tók til rannsóknar og saksóknar. Þá liggja ekki heldur fyrir upplýsingar um rannsókn hrunmála hjá öðrum embættum sem síðar sendu þau til sérstaks saksóknara.

Varhugavert er því að draga sterkar ályktanir um umfang og kostnað málsmeðferða út frá dagafjölda í LÖKE eða skráðum vinnustundum. Ríkisendurskoðun beinir því þeirri ábendingu til embættis héraðsaksóknara að saksóknarar líkt og aðrir starfsmenn taki upp skráningu verkþókhalds. Með því myndi nást heildaryfirsýn yfir þann tíma sem varið er í verkefni embættisins. Slíkar upplýsingar myndu nýtast til að meta skilvirkni starfseminnar og gætu nýst við að skipuleggja hana betur. Ríkisendurskoðun telur einnig ástæðu til að innanríkisráðuneyti og ríkislögreglustjóri skoði hvort þróa megi LÖKE málaskrárkerfið á þann hátt að það tengist betur verkþókhaldsskráningu þeirra stofnana sem kerfið nota.

Mikilvægt er að bæta tímaskráningu

3.5 Niðurstaða hrunmála

Alls 46 hrunmál fóru í ákærumeðferð

Eins og fram hefur komið var upphaflegt hlutverk sérstaks saksóknara að rannsaka hugsanleg lögbrot í tengslum við efnahagshrunið 2008 og ákæra í eftir atvikum. Við mat á niðurstöðum hrunmála þarf að taka tillit til a.m.k. þriggja sjónarmiða. Í fyrsta lagi þeirrar meginreglu íslensks réttarfars að ekki skuli ákært nema sakfelling þyki líkleg. Í öðru lagi voru þessi mál í flestum tilvikum umfangsmikil, hvort heldur er litið til tíma eða vinnustunda við þau. Í þriðja lagi áttu mál tengd efnahagshruninu sér ekki hliðstæðu í íslensku dómskerfi.

Dómur féll í níu hrunmálum á starfstíma sérstaks saksóknara

Eins og fram kemur í töflu 3.7 fóru alls 46 hrunmál í ákærumeðferð á starfstíma embætti sérstaks saksóknara, þ.e. um 27% þeirra 173 hrunmála sem embættið lauk meðferð á. Þar af fékkst dómsniðurstaða í níu málanna. Einum dómi héraðsdóms var unað en átta dómur féllu í Hæstarétti. Alls var sakfelld að hluta eða að öllu leyti í sjö málum (78%) en sýknað í tveimur (22%). Fimm mál voru í flutningi fyrir héraðsdómi í árslok 2015 og í 12 tilvikum var beðið eftir að mál yrði tekið fyrir í Hæstarétti eða áfrýjunarfrestur ekki runnin út. Alls biðu 19 mál ákvörðunar um ákæru við starfslok sérstaks saksóknara en ein ákæra var afturkölluð.

Ríkisendurskoðun telur erfitt að leggja mat á árangur embættis sérstaks saksóknara í rannsókn og saksókn hrunmála. Skortur á samanburðarhæfum tilvikum stendur slíku mati fyrir þrifum. Sá fjöldi mála sem annaðhvort beið ákvörðunar um ákæru eða áfrýjun gerir mat einnig vandasamt. Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að þróa árangursviðmið fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins. Gæta þarf þó að því að slík viðmið ógni ekki sjálfstæði þeirra eða hafi óæskileg áhrif á málsmeðferð þeirra og ákvarðanir.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is