Skýrsla Ríkisendurskoðunar um embætti ríkissaksóknara

Ríkisendurskoðun hóf úttekt á embætti ríkissaksóknara í júní 2014. Markmið hennar var að kanna fyrirkomulag ákæruvalds á Íslandi og hvaða afleiðingar frestun á lagaákvæða frá 2008 um skipan héraðssaksóknara hefur haft á starfsemi ríkissaksóknara. Einnig var litið til stefnumótunar- og eftirlitshlutverk innanríkisráðuneytisins. Leitast var við að svara tveimur meginspurningum:

1. Hvaða áhrif hefur fyrirkomulag ákæruvalds haft á starfsemi ríkissaksóknara, s.s. samræmingar- og eftirlitshlutverk og málsmeðferðartíma hjá embættinu?
2. Styður innanríkisráðuneyti með fullnægjandi hætti við starfsemi ríkissaksóknara.

Ítarleg skýrsla Ríkisendurskoðunar liggur nú fyrir. Helstu niðurstöður hennar eru þær að þrátt fyrir að málafjöldi hjá ríkissaksóknara hafi aukist ár frá ári hafi hvorki fjárveitingar embættisins né starfsfólki fjölgað sem því nemur. Ríkissaksóknari hafi ekki getað sinnt samræmingar- og eftirlitshlutverki sínu með ákærendum á lægra stigi með ásættanlegum hætti. Langur vegur sé frá því að ákærendur ríkissaksóknara afgreiði sakamál í samræmi við starfsreglu embættisins um málshraða. Mikilvægt sé fyrir réttaröryggi í landinu að sakamál skaðist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma.

Ríkisendurskoðun beinir því til innanríkisráðuneytisins að styðja þurfi betur við starfsemi ríkissaksóknara. Í því skyni þurfi ráðuneytið að óska eftir fjárlagatillögum frá embættinu, eins og lög kveða á um. Ráðuneytið þurfi að beita sér fyrir því að embættið fái þær fjárveitingar sem nauðsynlegar eru til að embættið geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Þá telur ríkisendurskoðun mikilvægt að ráðuneytið tryggi ávallt skýra aðkomu ríkissaksóknara að vinnu í ráðuneytinu eða á vegum þess sem snerti embættið. Að lokum er því beint til innanríkisráðuneytisins að það þurfi að tryggja að lög kveði með skýrum hætti á um í hverju sjálfstæði ríkissaksóknara er fólgið og hvert sé eftirlitshlutverk ráðuneytisins.

Hvað varðar ríkissaksóknara er ábending um að starfsmenn ættu að færa verkbókhald til að embættið hafi yfirsýn yfir hversu miklum tíma er varið í einstök verkefni. Slíkar upplýsingar geti sýnt fram á skilvirkni og megi nýta til að skipuleggja starfsemina betur og rökstyðja þörf fyrir aukinn mannafla.

Ríkissaksóknari hefur þegar ákveðið að taka upp verkbókhald og tekur undir ályktanir ríkisendurskoðunar um gagnsemi verkbókhalds.

Verkefni ríkissaksóknara og starfsmannafjöldi

Í skýrslunni er rakið að embætti ríkissaksóknara heyri undir innanríkisráðuneyti og starfi samkvæmt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, auk þess sem ýmis önnur lög taka til starfsemi embættisins. Í ársbyrjun 2015 störfuðu 16 starfsmenn hjá embættinu, þar af 11 ákærendur, sem fara með eftirtalin verkefni:

Ríkissaksóknari fer með ákæruvald vegna alvarlegustu brota á ákvæðum almennra hegningaralaga, svo sem kynferðisbrota, manndrápa, stórfelldra líkamsmeiðinga, rána, stórfelldra fíkniefnalagabrota og brota gegn valdstjórninni. Þá fer embættið með öll sakamál

fyrir Hæstarétti. Embættið hefur eftirlitshlutverk gagnvart framkvæmd ákæruvalds hjá ákærendum á lægra stigi, þ.e. lögreglustjórum og sérstökum saksóknara, og gefur út almenn fyrirmæli um meðferð ákæruvalds. Einnig afgreiðir embætti ríkissaksóknara kærumál vegna ákvarðana lögreglustjóra eða sérstaks saksóknara, hefur eftirliti með framkvæmd sérstakra rannsóknaraðferða lögreglu svo sem símahlerana, rannsakar kærur á hendur lögreglumönnum í starfi, sér um alþjóðleg samskipti og heldur sakaskrá fyrir allt landið. Þá veitir embættið umsagnir um lagafrumvörp á sviði refsiréttar og sakamálaréttarfars, heldur utan um tölfræði ákæruvalds og svarar fyrirspurnum frá innlendum og erlendum yfirvöldum sem og fjölmiðlum um verkefni embættisins.

Mikil fjölgun sakamála

Ríkisendurskoðun fjallar um þann fjölda mála sem embætti ríkissaksóknara hefur til meðferðar. Þar kemur fram að ríkisaksóknari afgreiddi 458 sakamál árið 2012, 327 mál árið 2013 og árið 2014 afgreiddi embættið 555 sakamál. Í þessum tölum eru Hæstaréttarmál ekki meðtalin. Mál fyrir Hæstarétti voru 76 talsins árið 2011, þau voru 86 árið 2012, 110 árið 2013 og árið 2014 voru þau orðin 117. Afgreidd kærumál vegna ákvarðana lögreglustjóra og sérstaks saksóknara um að vísa kæru frá, hætta rannsókn eða fella mál niður voru 180 árið 2012, 166 árið 2013 og 203 árið 2014.

Kynferðisbrotamál eru stór málaflokkur hjá embættinu og fjöldi þeirra var svo að segja sá sami árin 2013 og 2014. Málunum fjölgaði hins vegar um 47,8% frá árinu 2012 til 2014. Afgreiddum manndráps- og líkamsmeiðingarbrotum fjölgaði um 12,3% milli áranna 2012 og 2013 en fjölgaði um 4,9% milli áranna 2013 og 2014. Afgreiðslum á brotum gegn valdstjórninni fjölgaði um 51,7% frá 2012 til 2014.

Sú starfsregla var sett árið 2009 hjá ríkissaksóknara að ákvörðun um saksókn skuli tekin innan 30 daga frá því að mál berst embættinu. Að meðaltali tók hins vegar 87 daga að afgreiða sakamál sem bárust embættinu árið 2011, 183 daga vegna ársins 2012 og 150 daga vegna 2013. Af þeim málum sem bárust árið 2013 voru 40% afgreidd innan 100 daga og 68% innan 200 daga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að það sé því langur vegur frá því að ákærendur ríkissaksóknara afgreiði sakmál í samræmi við starfsreglu embættisins um málshraða. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er einnig rakið að í ársskýrslu dómstólaráðs og héraðsdómstóla fyrir árið 2013 komi fram að sakamálum sem bárust dómstólum frá ríkissaksóknara hafi fjölgað úr 180 málum árið 2012 í 253 mál árið 2013, eða alls um 40%. Þessi mikla fjölgun hafi haft í för með sér að ákærendur við embættið séu löngum stundum við störf í héraðsdómstólum landsins. Í flestum sakamálum sé nú tekið hart til varna og gerðar margvíslegar kröfur með tilheyrandi seinkun málarekstrar, auknum undirbúningi ákærenda og fleiri mætingum í dómsal. Skýrslan rekur einnig að verkefni ríkissaksóknara hafi aukist með tilkomu sérstaks saksóknara, en auk almenns eftirlits með starfsemi sérstaks saksóknara séu ákvarðanir embættisins um vísa frá kæru eða hætta rannsókn kæranlegar til ríkissaksóknara. Þessi kærumál séu almennt umfangsmeiri og flóknari en kærumál vegna ákvarðana lögreglustjóra um að vísa frá máli eða hætta rannsókn. Slík kærumál feli því að jafnaði í sér meiri vinnu fyrir ákærendur ríkissaksóknara.

Fjársveltið ógnar réttaröryggi

Fram kemur að árin 2009-2014 hafi meðalframlag úr ríkissjóði til ríkissaksóknara verið um 160 milljón króna. Árleg gjöld embættisins hafi einnig numið 160 milljón króna að meðaltali,

en þar af hafi laun verið 126 milljón króna. Í skýrslunni er rakið að frá árinu 2011 hafi ríkissaksóknari ítrekað bent innanríkisráðuneytinu á að embættið búi við fjársvelti. Lítið svigrúm sé til að spara í rekstri með öðrum hætti en að fækka starfsfólki. Þetta hafi haft þær afleiðingar að málsmeðferðartími sakamála sé miklu lengri en eðlilegt geti talist. Það ógni réttaröryggi í landinu því mál geti til dæmis skaðast þannig að sakborningar fái dæmda lægri refsingu vegna langs málsmeðferðartíma. Í skýrslunni kemur einnig fram að það sé alvarleg staða bæði fyrir brotaþola og sakborninga að málsmeðferðartími dragist úr hömlu. Ríkisendurskoðun taki undir það með ríkissaksóknara að mikilvægt sé fyrir réttaröryggi í landinu að sakamál skaðist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma. Á tímabilinu frá febrúar 2014 til febrúar 2015 hafi Hæstiréttur gert athugasemdir við tafir á málsmeðferðartíma hjá ríkissaksóknara í 13 dómum. Þar af hafi Hæstiréttur mildað sjö héraðsdóma á grundvelli þess að virða verði sakborningi langan málsmeðferðartíma til refsilækkunar.