

Eftirfylgni: Ríkissaksóknari

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki tvær ábendingar sem stofnunin beindi til innanríkisráðuneytis (nú dómsmálaráðuneyti) árið 2015 og vörðuðu starfsemi ríkissaksóknara. Þær lutu annars vegar að auknum stuðningi við starfsemi embættisins og hins vegar að því að athuga þyrfti hvort skilgreina mætti betur í lögum hvað fælist í sjálfstæði þess. Þá er ábending til embættis ríkissaksóknara um að taka upp verkþókhald ekki ítrekuð.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur stuðningur ráðuneytisins við ríkissaksóknara aukist með viðbótarfjárframlögum auk þess sem álag á embættið hefur minnkað með stofnun héraðssaksóknara árið 2016. Þá hyggst ráðuneytið leggja fyrir réttarfarsnefnd hvort og þá hvernig skilgreina megi betur sjálfstæði ríkissaksóknara í lögum. Loks hefur ríkissaksóknari unnið að því að taka upp verkþókhald þótt innleiðing þess muni frestast fram í byrjun maí 2018.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Ríkissaksóknari](#) (2015) kannaði Ríkisendurskoðun hvaða áhrif fyrirkomulag ákærvalds á Íslandi hefði á starfsemi embættis ríkissaksóknara með hliðsjón af samræmingar- og eftirlitshlutverki þess og málsmeðferðartíma. Jafnframt var kannað hvort innanríkisráðuneyti styddi með fullnægjandi hætti við starfsemi ríkissaksóknara, sérstaklega með tilliti til þess að frestað var að stofna embætti héraðssaksóknara vegna efnahagshrunsins haustið 2008.

Í skýrslunni kom fram að með lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála hefði sú breyting verið gerð á skipan ákærvaldsins að stofna átti embætti héraðssaksóknara sem færi með ákærvald í öllum meiriháttar sakamálum. Við laga-breytinguna átti hlutverk ríkissaksóknara að vera þrjúþætt:

- ✓ Að setja almennar reglur um ákærrendur og meðferð ákærvalds og lögreglu á sakamálum og gefa þeim fyrirmæli um rannsókn og meðferð einstakra mála.
- ✓ Að hafa eftirlit með meðferð ákærvalds.

- ✓ Að taka ákvörðun um áfrýjun héraðsdóma í sakamálum og annast flutning þeirra.

Gildistöku lagaákvæðis um stofnun héraðssaksóknara var slegið á frest allt til ársloka 2015. Á meðan gegndi ríkissaksóknari því hlutverki sem héraðssaksóknara var ætlað að sinna til viðbótar við framangreint.

Þetta hafði í för með sér aukið álag á starfsemi ríkissaksóknara sem kom niður á samræmingar- og eftirlitshlutverki hans með ákærrendum á lægra stigi. Þá fjölgaði málum mikið sem átti sinn þátt í að seinka afgreiðslu sakamála. Ríkissaksóknari vakti athygli á að fjárframlög til embættisins væru ekki í takt við verkefnaálag og að það hefði m.a. valdið því að málsmeðferðartími væri lengri en þau viðmið sem embættið hafði sett sér.

Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til innanríkisráðuneytis. Annars vegar var það hvatt til að styðja betur við starfsemi ríkissaksóknara. Hins vegar að kanna hvort skilgreina mætti betur sjálfstæði embættisins í lögum um meðferð sakamála.

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2015 kom fram að það teldi sig hafa virt lagaákvæði um sjálfstæði ákærrenda samkvæmt sakamálalögum nr. 88/2008. Það myndi þó taka lögin til athugunar og meta hvort tilefni væri til að skýra betur sjálfstæði ríkissaksóknara og eftirlitshlutverk sitt gagnvart embættinu.

Í viðbrögðum við seinni ábendingunni kom fram að áhersla hefði verið lögð á að gera minni aðhaldskröfu á stofnanir réttarvörslukerfisins eftir efnahagshrunið þar sem fyrirséð var að álag á þær myndi aukast. Þá hefði embættið verið tekið til sérstakrar skoðunar árið 2011 vegna ábendinga þess um að aukið álag og fjárveitingar færu ekki saman. Auk þessa hefði ráðuneytið, í samvinnu við ríkissaksóknara og Alþingi, tryggt auknar fjárveitingar til embættisins á árunum 2011–14. Að lokum tók innanríkisráðuneyti undir ábendingu um að það svaraði skriflegum erindum form-

lega og kvaðst myndu breyta verklagi sínu við vinnu fjárlagatillagna.

Ríkisendurskoðun beindi einni ábendingu til ríkissaksóknara, þ.e. um að taka upp verkþókhald. Í viðbrögðum við ábendingunni árið 2015 tók ríkissaksóknari undir hana og sagði að undirbúningur væri þegar hafinn að upptöku verkþókhalds. Í því sambandi hefðu starfsmenn sótt undirbúningsfundi og unnin hefði verið þarfagreining með hliðsjón af skráningarferlum. Að undirbúningsvinnu lokinni væri ekkert því til fyrirstöðu að taka upp verkþókhald.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að dómsmálaráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) og ríkissaksóknari lýstu því hvort og þá hvernig þau hefðu brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá 2015. Svör bárust í ársbyrjun 2018.

Í svari ráðuneytisins við ábendingu um að auka þyrfti stuðning við embætti ríkissaksóknara kom fram að m.a. hefði verið kallað eftir frekari fjárframlögum til embættisins. Þá hefðu umfangsmiklar breytingar orðið á skipulagi ákærvalds eftir að embætti héraðssaksóknara tók til starfa í ársbyrjun 2016 og ákærvald fluttist þangað í stórum hluta mála. Með stofnun embættis héraðssaksóknara hefði ríkissaksóknari fengið nauðsynlegt svigrúm til að skerpa á stjórnunar- og eftirlitshlutverki sínu. Loks kom fram í svari ráðuneytisins að fjárheimildir ríkissaksóknara hefðu verið auknar á undanförunum árum, m.a. til að mæta auknu álagi. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur dómsmálaráðuneyti brugðist við ábendingunni með fullnægjandi hætti og verður hún því ekki ítrekuð.

Hvað sneri að ábendingu Ríkisendurskoðunar um að skýra betur sjálfstæði ríkissaksóknara kom fram að dómsmálaráðuneyti hefði haft til skoðunar með hvaða hætti það yrði gert. Engar breytingar á lögum um meðferð sakamála hefðu þó verið lagðar til vegna þessa. Ráðuneytið hygðist leggja það fyrir réttarfarsnefnd að taka til nánari skoðunar hvort þörf sé á því að skilgreina sjálfstæði ríkissaksóknara með skýrari hætti en nú er gert. Af framangreindu mun Ríkisendurskoðun ekki ítreka ábendinguna.

Í svörum ríkissaksóknara um hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingu Ríkisendurskoðunar um að taka upp verkþókhald kom fram að innleiðingu þess hefði seink-

að. Ekki þótti tímabært að taka verkþókhald upp fyrr en 1. janúar 2018, þ.e. samhliða breytttri dómstólaskipan. Þar með yrði hægt að mæla umfang þeirra mála sem flutt eru fyrir Landsrétti en ljóst er að málsmeðferð þar mun taka meiri tíma en fyrir Hæstarétti.

Þann 17. mars innti Ríkisendurskoðun ríkissaksóknara eftir því hvernig innleiðingu verkþókhalds miðaði og barst svar 21. mars. Þar kom fram að ýmis vandkvæði hefðu fylgt innleiðingu. Var þar borið við háum innleiðingarkostnaði vegna áherslu ríkissaksóknara á að allir saksóknarar geti stofnað til verkefna eða máls í verkþókhaldinu. Embættið taldi ekki heppilegt að einn starfsmaður stofnaði öll verkefni í kerfinu en auk þess væru verkþókhaldskerfi Orra og viðmót þess flókin og þung í vöfum. Þrátt fyrir það væri stefnt á að hefja skráningu verkþókhalds í tilraunaskyni frá og með byrjun maí 2018.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru kostir við upptöku verkþókhalds hjá ríkissaksóknara ótvíræðir. Með því fæst t.d. betri yfirsýn um umfang þeirra mála sem embættið hefur til meðferðar. Þetta getur reynst mikilvægt við rökstuðning á fjárþörf embættisins. Þá telur Ríkisendurskoðun að ekki skapist teljanleg vandkvæði þótt stofnun mála og verkefna í kerfinu sé í höndum fárra starfsmanna og bendir á rekstrarstoð embættisins í því sambandi. Þar sem ríkissaksóknari stefnir á upptöku verkþókhalds ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína en hvetur embættið til að yfirstíga þá byrjunarörðugleika sem fylgt geta slíkum breytingum.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnarsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Dómsmálaráðuneyti og ríkissaksóknari fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.