HÉRAÐSSAKSÓKNARI

Ársskýrsla
2018

HÉRAÐSSAKSÓKNARI • SKÚLAGÖTU 17 • 101 REYKJAVÍK
SÍMI 444 0150 • Kt. 441115-1480

EFNISYFIRLIT

Ávarp forstöðumanns **2**

1. Inngangur **3**

2. Hlutverk og verkefni héraðssaksóknara **4**

3. Upplýsingamiðlun og samstarf **5**

4. Umfjöllun um helstu verkefni starfssviða **6**

5. Umfjöllun um helstu markmið starfssviða **7**

6. Almenn umfjöllun um árangursmat **9**

6.1 Áherslur og aðgerðir *9*

6.1.1 Stytting málsmeðferðartíma og málshraðamarkmið *9*

6.1.2 Fjöldi ákæruskjala og kærumál *10*

6.1.3 Málshraðaregla og gæði rannsókna *11*

6.1.4 Kærur á hendur starfsmanni lögreglu og breytt málsmeðferð *12*

6.1.5 Brot gegn valdstjórninni *13*

6.1.6 Aukin alþjóðleg samvinna á sviði sakamála *14*

6.1.7 Aukin menntun og þjálfun ákærenda og rannsakenda *15*

6.1.8 Markmið um að fjárhagslegur rekstur sé góður og uppfylli kröfur *15*

7. Verkefni peningaþvættisskrifstofu **16**

8. Rekstur embættisins **17**

8.1 Mannauðsmál *17*

8.2 Fjárheimildir og útgjöld *18*

8.3 Húsnæði *19*

9. Lokaorð **20**

Ávarp forstöðumanns

Ársskýrsla embættis héraðssaksóknara vegna starfsársins 2018 lítur nú dagsins ljós. Er hún önnur ársskýrsla embættisins sem gefin er út og birt en fyrri skýrsla spannaði árin 2016 & 2017.

Ólafur Þór Hauksson héraðssaksóknari

Embætti héraðssaksóknara tók til starfa hinn 1. janúar 2016. Með lögum nr. 47/2015, sem samþykkt voru á Alþingi um mitt það ár, voru gerðar grundvallarbreytingar á framtíðarskipan lögreglu og ákæruvalds. Meðal annars á meðferð efnahagsbrotamála ásamt því sem saksókn í héraði vegna brotaflokka sem áður heyrðu undir embætti ríkissaksóknara eru nú að verulegu leyti á könnu héraðssaksóknara. Eru þróun og breytingar nánar raktar í fyrri ársskýrslu.

Starfsárið 2018 gekk vel hjá embættinu. Mjög mörg sakamál og sum hver krefjandi voru til meðferðar á báðum saksóknarsviðum embættisins og fjöldamargar og viðamiklar rannsóknir. Þá hefur starfsemi peningaþvættisskrifstofu (frá 1. janúar 2019 skrifstofa fjármálagreininga lögreglu), eflst til muna, stöðugildum þar hefur verið fjölgað, verkefni orðið umfangsmeiri og unnið að því að bæta tækjabúnað. Þá hefur embættið átt í margvíslegu og mikilvægu samstarfi á árinu við systurstofnanir á vettvangi lögreglu og ákæruvalds, bæði hérlendis sem og erlendis. Fjárhagslegur rekstur hefur verið í góðu horfi, nauðsynlegs aðhalds gætt og öll áætlanagerð og markmiðssetning með ágætum. Þá hafa ný verkefni á sviði stjórnsýslu og rekstrar verið fyrirferðamikil. Er þessu öllu nánar lýst í köflunum hér á eftir auk þess sem leitast er við að leggja mat á árangur af starfsemi ársins 2018 út frá settum markmiðum, árangursmælikvörðum og tölfræðiupplýsingum. Slík markmiðssetning og árangursmælingar þurfa að taka mið af gildandi lagaumhverfi og fyrirmælum ríkissaksóknara hverju sinni, vera skynsamleg og til gagns, ekki of flókin í framsetningu, vera raunhæf og læsileg og endurspegla í senn áhersluatriði í starfseminni, þörf réttarvörslustofnana og annarra aðila sem hagsmuna eiga að gæta en ekki hvað síst þörf almennings fyrir réttar og marktækar upplýsingar. Má segja að markmiðssetning, árangursmat og mælingar séu ákveðið þróunarverkefni sem endurskoðað er eftir þörfum.

Ljóst er að skýrsla sem þessi getur aldrei gefið fullkomna mynd af starfseminni en hún er þó mikilvægt innlegg og gefur innsýn í verkefni embættisins og árangur þess á starfsárinu 2018.

1. Inngangur

Héraðssaksóknari er undirstofnun dómsmálaráðuneytisins og fer með ákæruvald á öllu landinu. Sem handhafi ákæruvalds heyrir héraðssaksóknari undir embætti ríkissaksóknara sem er æðsti handhafi ákæruvalds í landinu og getur gefið héraðssaksóknara bindandi fyrirmæli er varða meðferð mála. Að svo miklu leyti sem það fer ekki í bága við fyrirmæli ríkissaksóknara getur héraðssaksóknari gefið lögreglustjórum fyrirmæli um frekari rannsókn einstakra mála sem lögreglustjórar hafa sent héraðssaksóknara til ákvörðunar um saksókn, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni.

Héraðssaksóknari hefur sett sér markmið er lúta að verkefnum og rekstri embættisins. Þá gerir embættið dómsmálaráðuneytinu, sem fagráðuneyti svo og einnig embætti ríkissaksóknara, skil á markmiðssetningu og áætlanagerð er varðar starfsemina og leitast er við að leggja mat á árangur eftir því sem unnt er.

2. Hlutverk og verkefni héraðssaksóknara

Héraðssaksóknari fer með ákæruvald og rannsóknir skatta- og efnahagsbrota og skal vinna að endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglurannsóknir í landinu. Embættið fer með ákæruvald vegna brota gegn ákvæðum almennra hegningarlaga, svo sem kynferðisbrota, meiriháttar fíkniefnamála, meiriháttar líkamsmeiðinga, manndráps af ásetningi og gáleysi, brota í opinberu starfi, almannahættubrota og frelsissviptingar. Héraðssaksóknari rannsakar einnig mál á hendur starfsmönnum lögreglu fyrir ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa þeirra, annarra en starfsmanna héraðssaksóknara, en slík mál eru á forræði ríkissaksóknara. Þá fer embættið með rannsóknir brota gegn valdstjórninni og annast starfsemi peningaþvættisskrifstofu líkt og áður greinir. Margvísleg önnur verkefni eru á könnu embættisins, svo sem innra starf, fjármál og rekstur, almenn stjórnsýslustörf og samstarf við ráðuneyti, aðrar stofnanir og aðila, hérlendis sem erlendis.

Kjarnastarfsemi embættisins er meðferð ákæruvalds og saksóknarmeðferð sakamála, annarra en þeirra sem lögreglustjórar og ríkissaksóknari fara með lögum samkvæmt, svo og einnig rannsóknir alvarlegra fjármuna- og efnahagsbrota, brota gegn valdstjórninni og brota starfsmanna lögreglu. Vinna varðandi stjórnsýslu, starfsmannamál, vinnuumhverfi, tölvu- og tæknimál og fjármál og rekstur styður við kjarnastarfsemi embættisins.

Meðfylgjandi er skipurit héraðssaksóknara en nánari grein er gerð fyrir starfsemi einstakra sviða í kafla 4.

Skipurit embættis

3. Upplýsingamiðlun og samstarf

Ákvæði laga um meðferð sakamála, stjórnsýslu- og upplýsingalaga, laga um persónuvernd, lögreglulaga og fyrirmæli ríkissaksóknara gilda um miðlun gagna og upplýsinga vegna verkefna héraðssaksóknara.

Héraðssaksóknari leitast við að eiga sem best samstarf við fjölmiðla og veita upplýsingar eftir því sem lög og reglur heimila.

Embætti héraðssaksóknara á samstarf við fjölmargar stofnanir og aðila innan marka þeirra lagaheimilda sem um embættið og starfsemi þess gilda. Þá er embættið einnig virkt í margvíslegu erlendu samstarfi á vettvangi Norðurlanda, Evrópu- og alþjóðasamstarfs er varðar hlutverk, ábyrgð og verkefni lögreglu og ákæruvalds en um það er fjallað nánar í kafla 6.1.2. Héraðssaksóknari á jafnframt mikilvægt og gott samstarf við aðrar löggæslu- og réttarvörslustofnanir hér á landi og miðlar og nýtur sérfræðikunnáttu eftir því sem rannsóknarverkefni krefjast að teknu tilliti til lagalegs áskilnaðar.

Árlega á embættið sérstakan fund með embætti ríkissaksóknara þar sem m.a. gefast tækifæri á að ræða markmiðssetningu ákæruvaldsins, tölfræði mála og aðrar áherslur ríkissaksóknara gagnvart ákærendum ásamt því sem efst er á baugi hverju sinni vegna meðferðar sakamála. Þess utan sækja ákærendur héraðssaksóknara fræðslunámskeið ríkissaksóknara og fræðslufundi sem Ákærendafélag Íslands stendur fyrir.

4. Umfjöllun um helstu verkefni starfssviða

Á *saksóknarsviði 1* fer fram saksóknarmeðferð mála er varða alla helstu brotaflokka almennra hegningarlaga, annarra en auðgunarbrota, svo sem ofbeldis- og kynferðisbrota, meiriháttar brota gegn ávana- og fíkniefnalögum, svo og einnig vegna margvíslegra annarra brota gegn ákvæðum sérrefsilaga.

Á *saksóknarsviði 2* fer fram saksóknarmeðferð mála er varða fjármuna- og efnahagsbrot, meiriháttar brot gegn ákvæðum skattalaga, tollalaga, samkeppnislaga, laga er gilda um fjármálastarfsemi og fjármálamarkaði og meiriháttar brot gegn lögum sem gilda á sviði umhverfismála, vinnulöggjafar, laga og reglna um hugverkarétt, o.fl.

Á *rannsóknarsviði* embættisins fara fram rannsóknir sakamála er varða meiriháttar fjármuna- og efnahags- og skattalagabrot og önnur verkefni sem einnig eru talin upp undir saksóknarsviði 2. Rannsóknarsvið annast einnig rannsóknir brota gegn valdstjórninni samkvæmt XII. kafla almennra hegningarlaga, auk þess að annast rannsóknir mála er varða brot í opinberu starfi, annarra en starfsmanna héraðssaksóknara en forræði rannsókna á síðastnefndum málum er í höndum embættis ríkissaksóknara.

Á *rekstrar- og fjármálasviði* fer fram öll fjármálaumsýsla, umsjón með starfsmannamálum héraðssaksóknara og öðrum innri málum, verkefnum er varða innkaup og aðföng, skjalastjórn og upplýsingamál, auk þess sem sviðið fer með ábyrgð á margvíslegri stoðþjónustu og öðrum stjórnsýslutengdum verkefnum.

S*krifstofa fjármálagreininga lögreglu* annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þar eru upplýsingar greindar og miðlað til hlutaðeigandi yfirvalda til frekari meðferðar, s.s. rannsóknar og saksóknar. Skrifstofan nýtur faglegs sjálfstæðis gagnvart öðrum starfseiningum embættisins,

5. Umfjöllun um helstu markmið starfssviða

Meginmarkmið og leiðarljós héraðssaksóknara eru að annast rannsóknir sakamála og ákæru-meðferð þeirra í samræmi við lagafyrirmæli með skilvirkum og vönduðum hætti.

Öll framangreind svið embættisins hafa sett sér markmið og árangursmælikvarða og vinna samkvæmt verklagsreglum sem um verkefni og starfsemina gilda.

Meginmarkmið á *saksóknarsviði 1* er og hefur verið bætt málsmeðferð í kynferðisbrotamálum. Að ákvörðun um saksókn í kynferðisbrotamálum liggi fyrir sem fyrst og málsmeðferð héraðs-saksóknara sé skilvirk og vönduð um leið og gætt sé að málshraða.

Meginmarkmið á *saksóknarsviði 2* hefur verið að gera átak í að ljúka meðferð skattamála sem beðið hafa meðferðar vegna úrlausna Mannréttindadómstóls Evrópu og Hæstaréttar Íslands. Þá er einnig markmið á sviðinu að ljúka meðferð svonefndra hrunmála en í því felst að rannsóknum og ákvörðunum um saksóknarmeðferð verði lokið.

Bæði *saksóknarsvið* hafa vandaða málsmeðferð að markmiði. Í því felst meðal annars að vanda til ákvarðana í þeim tilfellum þegar ákæra er gefin út í sakamáli og einnig vanda til ákvarðana um niðurfellingu mála, um að rannsókn mála sé hætt og um frávísun kæru. Er markmið að slíkar ákvarðanir séu staðfestar af æðri ákæruvaldshafa, embætti ríkissaksóknara, í miklum meirihluta tilfella. Í þessu felst nánar tiltekið að rökstuðningur ákvarðana héraðssaksóknara í ofangreindum málum sé vandaður og standist kröfur. Markmið ársins 2018 er að þetta hlutfall sé a.m.k. 80% allra mála.

Á *rannsóknarsviði* er meginmarkmið um að gætt sé að málshraðareglu laga um meðferð sakamála um leið og gæði rannsókna og vandvirkni séu tryggð og leitast við að upplýsa mál. Í þessum efnum er m.a. stuðst við markmiðssetningu ríkissaksóknara og fyrirmæli þess embættis en jafnframt sett innri markmið um málshraða að því er varða upphaf og lok rannsóknar og þætti sem embættið getur leitast við að hafa áhrif á, m.a. með skipulagi og forgangsröðun verkefna.

Á *rekstrar- og fjármálasviði* er gætt að því að rekstur sé innan fjárheimilda og sé skilvirkur og hagkvæmur. Þá hafa verið sett markmið á sviði vinnuumhverfis og umhverfismála í tengslum við verkefnið „Græn skref" (www.graenskref.is).

Embættið starfar samkvæmt því markmiði um að konur og karlar fái sömu laun fyrir sömu störf að teknu tilliti til stöðu og ábyrgðar og er það markmið embættisins að uppfylla kröfur um ferli jafnlaunavottunar/jafnlaunastaðals fyrir árslok 2019 og hljóta jafnlaunavottun.

Að því er varðar upplýsingakerfi, upplýsingatækni og margvíslegan aðbúnað embættisins hefur nýr innri vefur reynst mikið framfaraskref varðandi margskonar upplýsingamiðlun innan embættisins milli starfseininga og gagnvart starfsfólki. Einnig var unnið að uppfærslu á ytri vef á árunum 2016 og 2017 og frekari þróun hans áfram í farvatninu. Þá festi embættið kaup á

nýju gagna- og upplýsingakerfi vegna starfsemi peningaþvættisskrifstofu í árslok 2018 og unnið er að uppsetningu og innleiðingu þess á árinu 2019 og 2020.

Við almenna markmiðssetningu embættis héraðssaksóknara er stuðst við nokkur grunngögn er varða starfsemi og rekstur ákæruvalds- og löggæslustofnunar. Er þar m.a. um að ræða markmiðssetningu samkvæmt fjármálaáætlun ríkisstjórnar, leiðbeiningum og tilmælum sem embætti ríkissaksóknara hefur sett fram og varða ákæruvaldið, markmiðssetningu fjárlagafrumvarps, stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til a.m.k. þriggja ára, sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál, svo og einnig margvísleg önnur gögn sem embætti héraðssaksóknara vinnur með og varðar starfsemina.

Þau meginmarkmið sem sett eru samkvæmt fjármálaáætlun felast einkum í því að tryggja öryggi almennings, gagna og upplýsinga. Einnig að tryggja umhverfi og eignir og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis sem þær eru. Þá eru sett fram meginmarkmið um að aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður, málsmeðferð sé réttlát, mannréttindi séu virt og að traust ríki til stofnana réttarvörslukerfisins. Þá er enn fremur um að ræða meginmarkmið um að fjármunir ríkisins og málsaðila séu nýttir með hagkvæmum hætti. Markmiðssetning er varðar ákæruvaldið hefur einkum varðað málshraða og gæði ákæruvaldsstarfa svo og einnig að vinna að því að ljúka eldri málum.

6. Almenn umfjöllun um árangursmat

Hér á eftir verður fjallað um helstu áherslur og aðgerðir og leitast við að leggja mat á árangur af starfsemi héraðssaksóknara vegna verkefna embættisins á árinu 2018 út frá helstu markmiðum og árangursmælikvörðum sem embættið hefur sett sér.

6.1 Áherslur og aðgerðir

Í tengslum við meginmarkmið um að aðgengi að réttarvörslukerfinu sé greitt, málsmeðferð réttlát og mannréttindi virt í hvívetna er m.a. horft til málshraðareglu og fyrirmæla sem embætti ríkissaksóknara gefur út.

6.1.1 Stytting málsmeðferðartíma og málshraðamarkmið.

Rík áhersla hefur verið lögð á styttingu málsmeðferðartíma í kynferðisbrotamálum, vandaða málsmeðferð og mál er varða unga þolendur og gerendur, en þessi sakamál eru til meðferðar á *saksóknarsviði 1.* Hefur ríkissaksóknari lagt sérstaka áherslu á þennan brotaflokk og mælt fyrir um að hann skuli vera í sérstökum forgangi meðferðar ákæruvaldsins.

Framlag í fjárlögum 2018 hækkaði um 38 milljónir króna til að styrkja innviði embættisins til að bæta ákærumeðferð kynferðisbrota í samræmi við áherslur sem fram koma í aðgerðaráætlun um úrbætur í meðferð kynferðisbrota. Þessi upphæð jafngildir nokkurn veginn heildarkostnað við þrjú störf með launatengdum gjöldum og öðrum kostnaði. Á grundvelli auglýsingar um störf saksóknarfulltrúa á saksóknarsviði I var fastráðið í fjögur ný störf í byrjun árs 2018 en þar af var eitt vegna aðstoðarsaksóknara sem hætti störfum um áramótin 2017-2018. Árið 2018 fjölgaði fastráðnum ákærendum á sviðinu því um þrjá.

Þegar litið er til málshraðareglu laga um meðferð sakamála og tiltækra tölfræðiupplýsinga má ráða að embættið sé á réttri leið vegna markmiðs um styttingu málsmeðferðartíma. Ef rýnt er í upplýsingar sem miðast við árslok 2018 má sjá að vegna helstu brottaflokka sem stuðst er við í árangursmælingum og mati að þessu leyti, þ.e. vegna brota gegn 194. gr., 199. gr., 1. og 2. mgr. 202. gr. og 209. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (nauðgun, kynferðisleg áreitni, kynferðisbrot gegn börnum og blygðunarsemisbrot) nam meðaltal málsmeðferðartíma þessara kynferðisbrotamála alls 216 dögum á árinu 2018, en var tæplega 238 dagar árið 2017. Ljóst er að örfá mál sem sætt hafa framhaldsrannsókn tosa þessa meðaltalstölu ársins 2018 nokkuð upp á við því ef horft er fram hjá þeim væri meðaltalið vel innan við 200 dagar. Mál sem hafa verið til meðferðar í sex mánuði eða lengur í árslok 2018 voru alls 40 talsins en voru 63 í árslok 2017. Að sama skapi voru mál sem hafa verið til meðferðar í tólf mánuði eða lengur alls sex talsins í árslok 2018 en voru 18 í árslok 2017. Nú sem fyrr er allt kapp lagt á að ljúka eldri málum en heilt yfir er það mat héraðssaksóknara að allgóður árangur hafi þegar náðst við að stytta málsmeðferðartíma í meðferð kynferðisbrota og hefur innra skipulag og aukin fjárveiting til málaflokksins þar skipt sköpum.

Meðferðartími kynferðisbrotamál	2018	Markmið meðferðartíma kynferðisbrotamála 2018-2020
Meðferðartími 6 mán. eða lengur	40 mál	< 15 mál
Meðferðartími 12 mán. eða lengur	6 mál	< 3 mál

Tafla 1 Meðferðartími kynferðisbrotamála

6.1.2 Fjöldi ákæruskjala og kærumál.

Heildarfjöldi útgefinna ákæra sem sættu meðferð *saksóknarsviðs 1* nam alls **203** ákærum á árinu 2018. Þar undir eru allir helstu brotaflokkar sem embættið annast ákærumeðferð í svo sem nánar er rakið í kafla 4 um helstu verkefni starfssviða. Nánar tiltekið voru 12 ákærur vegna almannahættubrota, 3 vegna brota gegn frjálsræði, 62 ákærur vegna brota gegn valdstjórninni, 1 vegna brota í nánu sambandi, 1 vegna brota í opinberu starfi, 18 vegna meiriháttar fíkniefnalagabrota, 59 ákærur voru vegna kynferðisbrota, 38 vegna líkamsárása, 4 vegna manndrápa, 1 vegna loftferðalaga, 2 vegna sifskaparbrota og 2 vegna þjófnaðar.

Á *saksóknarsviði 2* tókst að ljúka verulegum hluta uppsafnaðra skattalagabrotamála líkt og markmiðssetning fyrri ára kvað á um. Heildarfjöldi útgefinna ákæra ársins 2018 nam **18**. Af þeim voru 10 vegna meiriháttar brota gegn skattalögum, lögum um bókhald o.fl., en 8 vegna annarra umfangsmikilla fjármuna- og auðgunarbrota. Enn er ólokið meðferð nokkurra hrunmála fyrir dómstólum en rannsóknum embættisins og saksóknarákvörðunum ákærenda vegna þeirra má þó að mestu teljast vera lokið.

Til viðbótar framangreindu gaf embættið út **7** framhaldsákærur samkvæmt 153. gr. laga um meðferð sakamála.

Af framangreindu má sjá að heildarfjöldi ákæra embættis héraðssaksóknara á árinu 2018 nemur alls **228** ákærum.

Árið 2018 voru alls **45** kærumál vegna ákvarðana héraðssaksóknara til meðferðar hjá embætti ríkissaksóknara. Er hér um að ræða ákvarðanir um niðurfellingu máls, að rannsókn sakamáls sé hætt eða kæru er vísað frá. Af 45 málum felldi embætti ríkissaksóknara ákvörðun héraðssaksóknara úr gildi í 6 málum en ákvarðanir í 39 málum voru staðfestar. Nemur hlutfall staðfestra ákvarðana því tæplega **87%** af öllum málum og er því vel innan markmiðs um að ákvarðanir héraðssaksóknara séu staðfestar af æðsta handhafa ákæruvalds í a.m.k. 80% tilvika. Þetta hlutfall var rúmlega 87% árið 2017 og því benda upplýsingar og gögn til þess að þetta hlutfall sé svo að segja óbreytt milli ára.

6.1.3 Málshraðaregla og gæði rannsókna

Rannsóknarsvið embættisins annast rannsókn skatta- og efnahagsbrota í víðu samhengi. Undir það geta fallið alvarleg fjármunabrot, skattalagabrot, peningaþvætti sem og brot á ýmsum sérrefsilögum. Mörg þessara mála eru mjög umfangsmikil og krefjast úrvinnslu og yfirlegu rannsóknarhópa. Oftar en ekki þarf að ráðast í aðgerðir tengt rannsókn málanna, húsleitir, handtökur, yfirheyrslur, rannsaka rafræn gögn, vinna fjármálagreiningar, framkvæma eignakannanir og haldleggja/kyrrsetja eignir, auk þess sem sum málanna hafa alþjóðlegar tengingar sem kallar á erlendar réttarbeiðnir og rannsóknaraðgerðir erlendis.

Rannsóknarsvið aðstoðar einnig önnur embætti varðandi peningaþvætti og haldlagningu ávinnings af brotum. Þá fer sviðið einnig með framkvæmd og rannsóknaraðgerðir í tengslum við réttaraðstoð við önnur ríki í samræmi við þær erlendu réttarbeiðnir sem vísað er til embættisins frá embætti Ríkissaksóknara.

Fjölgun og styrking á skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (áður peningaþvættisskrifstofa) hefur haft þau áhrif að greiningum sem þaðan berast hefur fjölgað mikið, auk þess sem þær eru margar hverjar umfangsmeiri en áður var og kalla á ítarlegri rannsókn á mögulega skipulögðum brotum. Aukningin á greiningum frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu er yfir 100% síðustu tvö árin. Við frekari fjölgun starfsmanna á skrifstofunni blasir við að þeim greiningum mun enn fjölga sem hefur þá einnig áhrif á verkefni sem þarf að sinna af rannsóknarsviðinu.

Alls bárust rannsóknarsviði embættisins um 140 mál á árinu 2018 sem tengjast alvarlegum fjármunabrotum. Af því voru 44 mál frá Skattrannsóknarstjóra ríkisins og 22 greiningar frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Þá má geta þess að kærum frá Skattrannsóknarstjóra ríkisins varðandi tekjuskattsmál einstaklinga er sniðinn mjög þröngur stakkur, hvað það varðar að rannsókn þeirra mála verður að vera hafin eigi síðar en þegar boðun Ríkisskattstjóra um endurákvörðun á sér stað, auk þess sem rannsókn þarf að vera lokið, útgáfu ákæru lokið og fyrirkall birt innan við 6 vikum frá endurákvörðun Ríkisskattstjóra. Að öðrum kosti geta mál þessi ekki fengið framgang í ljósi úrlausna og fordæma Mannéttindadómstóls Evrópu. Þessi staða með skattamál sem embættinu berast skekkir forgangsröðun mála og hefur þau áhrif að öll tekjuskattsmál verða að fara í rannsókn án tafar, hversu stór eða smávægileg sem þau eru í samanburði við önnur sakamál sem bíða rannsóknar.

Aukin áhersla hefur verið lögð á endurheimt ávinnings af auðgunarbrotum síðustu árin með haldlagningu og kyrrsetningu eigna. Á það hvoru tveggja við um fjármunabrot og peningaþvætti sem og einnig um skattalagabrot. Við haldlagningu/kyrrsetningu í skattamálum kemur það oft fyrir að embætti Skattrannsóknarstjóri og Héraðssaksóknari vinna að því sameiginlega. Hér að neðan má sjá upplýsingar um fjárhæðir varðandi haldlagningar/kyrrsetningar fyrir árin 2017 og 2018.

2017

Listmunir	1.720.000 kr.
Bankainnistæður	287.893.575 kr.
Bankainnistæður og kyrrsetning - SRS	2.205.000.000 kr.
Reiðufé	658.163 kr.
Kyrrsetning fasteigna	59.500.000 kr.
Hlutabréf	100.000.000 kr.
Samtals:	**2.654.771.738 kr.**

2018

Bankainnistæður	956.437.040 kr.
Bankainnistæður og kyrrsetning - SRS	1.131.025.000 kr.
Samtals:	**2.087.462.040 kr.**

Rannsóknarsvið annast einnig verkefni er varða boðanir einstaklinga fyrir dóm og birtingu fyrirkalla og dóma í sakamálum, auk flutninga gæslufanga fyrir dóm, vegna kröfu um framlengingu gæsluvarðhalds eða flutninga til að færa ákærða til aðalmeðferðar. Tveir rannsakarar eru með slík verkefni að jafnaði, en oft í mánuði getur komið upp sú staða að fleiri lögreglumenn af rannsóknarsviðinu þurfa að taka þátt í þessum verkefnum.

Þá má geta þess að 3 fulltrúar af rannsóknarsviðinu sinna alfarið rannsókn mála sem snúa að brotum gegn valdstjórninni, sem og brotum lögreglumanna í opinberu starfi.

6.1.4 Kærur á hendur starfsmanni lögreglu og breytt málsmeðferð.

Samkvæmt 35. gr. b lögreglulaga nr. 90/1996 rannsakar héraðssaksóknari kærur á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans. Jafnframt rannsakar embættið atvik þegar maður lætur lífið, hann verður fyrir stórfelldu líkmastjóni eða lífi hans er hætta búin í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot.

Fram til 1. janúar 2016, þegar embætti héraðssaksóknara tók til starfa, voru þessi mál rannsökuð hjá ríkissaksóknara. Eins og fram kemur í lögreglulögum rannsakar embættið einungis meint brot sem lögreglumenn fremja í starfi sínu. Þau brot sem lögreglumenn eru grunaðir um að hafa framið utan starfsins eru rannsökuð með hefðbundnum hætti af viðkomandi lögreglustjóra. Þann 1. janúar 2017 tók til starfa óháð og sjálfstæð stjórnsýslunefnd, nefnd um eftirlit með störfum lögreglu. Hlutverk nefndarinnar er að taka við kærum á hendur lögreglu, kvörtunum vegna starfsaðferða eða framkomu lögreglu, taka til athugunar mál þar sem andlát eða stórfellt líkamstjón verður í tengslum við störf lögreglu og getur nefndin tekið upp mál að eigin frumkvæði. Meti nefndin það svo að erindi til hennar varði meint brot lögreglumanns í starfi, vísar hún málinu til héraðssaksóknara til rannsóknar.

Meint brot starfsmanna lögreglu í starfi falla að meginstefnu til undir XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þau ákvæði sem hve oftast reynir á eru þessi:

131. gr. Ólögleg aðferð til að þvinga fram játningu, ólögleg handtaka, fangelsan, leit o.s.fr.

132. gr. Ekki gætt lögmætra aðferða við meðferð máls, handtöku, leit, hald o.s.fr.

136. gr. Þagnarskyldubrot

138. gr. Refsiþyngingarákvæði sem er beitt samhliða öðrum ákvæðum

139. gr. misnotkun á stöðu (uppflettingar, áhrif á mál nákominna o.s.fr.)

140. gr. Athafnaleysisbrot

Rannsókn þessara mála er með sama hætti og rannsóknir allra annara sakamála og getur héraðssaksóknari beitt öllum hefðbundnum rannsóknarúrræðum. Mjög mikilvægt er að vanda vel til verka við rannsókn og saksókn mála sem varða meint brot starfsmanna lögreglu. Almennir borgarar verða að geta treyst því að leyst verði úr málum þeirra með viðeigandi hætti auk þess sem það er hagur lögreglunnar að skýrar reglur gildi um eftirlit með störfum hennar og að þeim sé fylgt. Það er jafnframt mikilvægt að gæta þess að starfsmenn lögreglu njóti sömu réttinda og aðrir sem bornir eru sökum og að málsmeðferð í málum sem varða þá sé réttlát.

6.1.5 Brot gegn valdstjórninni.

Rannsókn og saksókn brota gegn valdstjórninni færðust frá almennum lögregluembættum til embættis Héraðssaksóknara árið 2016. Um brot gegn valdstjórninni er fjallað í XII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ákvæðin í kaflanum taka á ýmis konar refsiverðri háttsemi sem beint er gegn hagsmunum hins opinbera og opinberum starfsmönnum. Má þar nefna m.a. ef opinberum starfsmanni er boðnar mútur, ef reynt er að hafa áhrif á mann vegna skýrslugjafar hans hjá lögreglu eða fyrir dómi með ofbeldi eða hótun um líkamsmeiðingar, ef maður rýfur opinbert innsigli án heimildar eða tekur sér opinbert vald sem hann ekki hefur.

Opinberir starfsmenn teljast, samkvæmt dómvenju, allir ríkisstarfsmenn og starfsmenn sveitarfélaga.

Langflest valdstjórnarbrot sem koma til meðferðar hjá embætti Héraðssaksóknara varða þó brot gegn 1. mgr. 106. gr. laganna þ.e. þegar ráðist er með ofbeldi eða hótunum um ofbeldi á opinberan starfsmann, þegar hann er að gegna skyldustarfi sínu eða út af því. Slík brot varða sektum eða fangelsi allt að 6 árum. Ef slíkt brot beinist að opinberum starfsmanni sem hefur heimild til líkamlegrar valdbeitingar, t.d. lögreglumönnum, getur það varðað þyngri refsingu eða fangelsi allt að 8 árum. Beita má sektum ef brot er smáfellt. Algengustu brotin gegn valdstjórninni beinast gegn lögreglumönnum og felast þá í því að lögreglumenn eru beittir ofbeldi og/eða þeim er hótað ofbeldi. Yfirleitt er slíkt í tengslum við störf lögreglumanna á vettvangi. Aðrir stéttir opinberra starfsmanna, t.d. starfsmenn í heilbrigðis- og félagsþjónustu, verða einnig fyrir brotum af þessum toga en í mun minna mæli en lögreglumenn.

Algeng niðurstaða dóma vegna brota gegn 1. mgr. 106. gr. almennra hegningarlaga þegar lögreglumenn eru beittir ofbeldi er fangelsi í 3 - 4 mánuði eftir atvikum skilorðsbundið í 2 ár. Ef ofbeldið er hins vegar gróft eða ítrekað eru fordæmi fyrir því dæmd hafi verið talsvert þyngri refsing.

6.1.6 Aukin alþjóðleg samvinna á sviði sakamála.

Á hverju ári er embættinu falinn nokkur fjöldi réttarbeiðna erlendis frá til meðferðar af embætti ríkissaksóknara. Er þar oftast um að ræða beiðni um öflun gagna til notkunar við meðferð sakamála erlendis en einnig kann að vera um að ræða beiðnir um skýrslutökur yfir einstaklingum hér á landi og þá oftast vitnum.

Þátttaka embættisins í samstarfi erlendra ákæruvalds- og löggæslustofnana á sviði refsiréttar og sakamálaréttarfars er allnokkur. Starfsfólk héraðssaksóknara tekur þátt í og ber ábyrgð á margvíslegu samstarfi í nefndum og ráðum er varða verkefni lögreglu og ákæruvalds, bæði á alþjóðavísu, í Evrópu, og á norrænum vettvangi. Nefna má samstarf á sviði forvarna og aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, aðgerða gegn spillingu, samstarf er varðar upptöku á ólögmætum ávinningi afbrota, þátttöku í Norræna sakfræðiráðinu og á vettvangi Eurojust og á fleiri verkefnasviðum ákæruvaldsins. Þá kemur embættið einnig að rekstri fastafulltrúa íslensku lögreglunnar hjá evrópsku lögreglunni Europol.

Á árinu 2018 annaðist embættið undirbúning, skipulag, stjórnun og utanumhald Norrænna nefnda á vettvangi alvarlegra fjármuna- og efnahagsbrota, um annars vegar hugverkaréttarbrot á vettvangi ákærenda og hins vegar Norrænan fund sérfræðinga vegna áhættumats og greiningar í alvarlegum fjármuna- og efnahagsbrotum. Á árinu 2019 heldur héraðssaksóknari jafnframt árlega Norræna efnahagsbrotaráðstefnu á Íslandi þar sem saman koma helstu lykilstjórnendur og sérfræðingar en árið 2018 var sú ráðstefna haldin í Danmörku.

6.1.7 Aukin menntun og þjálfun ákærenda og rannsakenda.

Ákærendur hjá embætti héraðssaksóknara sækja námskeið embættis ríkissaksóknara sem boðið er upp á þar sem farið er yfir helstu meginreglur sakamálaréttarfars, refsiréttar og dómafordæmi auk þess sem horft er til helstu nágrannalanda við framsetningu og kennslu. Þá sækja ákærendur embættisins einnig margvíslega aðra fræðslufundi hjá m.a. ríkissaksóknara og Ákærendafélagi Íslands. Að auki sækja lögreglumenn embættisins og ákærendur námskeið hjá Mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu og á erlendri grundu hjá Eurojust (evrópsku réttaraðstoðinni), evrópska lögregluskólanum (CEPOL) og Europol (Evrópulögreglunni).

6.1.8 Markmið um að fjárhagslegur rekstur sé góður og uppfylli kröfur.

Til að ná því markmiði að fjárhagslegur rekstur embættis héraðssaksóknara sé góður og uppfylli kröfur er byggt á meginmarkmiði um að fjármunir ríkisins og málsaðila séu nýttir með hagkvæmum hætti.

Embætti héraðssaksóknara var rekið innan fjárheimilda á árinu 2018 en um rekstur embættisins er vísað til umfjöllunar í 8. kafla.

7. Verkefni peningaþvættisskrifstofu

Peningaþvættisskrifstofa héraðssaksóknara (FIU, Financial Intelligence Unit) annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006. Þar eru upplýsingar greindar og eftir atvikum miðlað til hlutaðeigandi yfirvalda til frekari meðferðar.

Peningaþvættisskrifstofa er sjálfstæð starfseining hjá héraðssaksóknara og aðskilin annarri starfsemi embættisins. Þar var eitt stöðugildi árið 2016 en fjölgaði í þrjú á árinu 2017 og fimm á árinu 2018. Peningaþvættisskrifstofa skal árlega birta tölfræðiupplýsingar um fjölda tilkynninga um grunsamleg viðskipti, fjölda tilvika sem hafa verið rannsökuð og fjölda einstaklinga sem hafa verið ákærðir og dæmdir fyrir peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka og verðmæti og tegundir eigna, sem hafa verið kyrrsettar, haldlagðar eða gerðar upptækar á grundvelli laga um meðferð sakamála eða á grundvelli almennra hegningarlaga.

Ísland er aðili að Financial Action Task Force (FATF) sem er alþjóðlegur framkvæmdahópur sem hefur m.a. gefið út tilmæli um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og eru þau notuð í yfir 180 ríkjum í heiminum í dag.

Á árinu 2018 sinntu starfsmenn peningaþvættisskrifstofu hefðbundnum verkefnum er varða tilkynningar, greiningu, miðlun, uppbyggingu og fræðslu en auk þess var viðamikill hluti starfsins eftirfylgni vegna úttektar FATF á fjármálakerfinu á Íslandi sem fram fór á lokamánuðum ársins 2017 og fram á árið 2018. Þá voru enn fremur unnin margvísleg önnur stjórnsýsluverkefni er varða málefnasviðið auk þess sem starfsmenn tóku þátt í samstarfi peningaþvættisskrifstofa og yfirvalda. Þá var einnig unnið að þarfagreiningu og kaupum vegna nýs greiningatækjabúnaðar og upplýsingakerfis skrifstofunnar.

Þær tilkynningar sem bárust peningaþvættisskrifstofu á árinu 2018 voru teknar til frekari meðferðar og greiningar. Er markmið að samhæfa aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og leitast við að fyrirbyggja refsiverða háttsemi og tryggja annars lögmæta viðskiptahætti og starfsemi fjármála- og efnahagslífs.

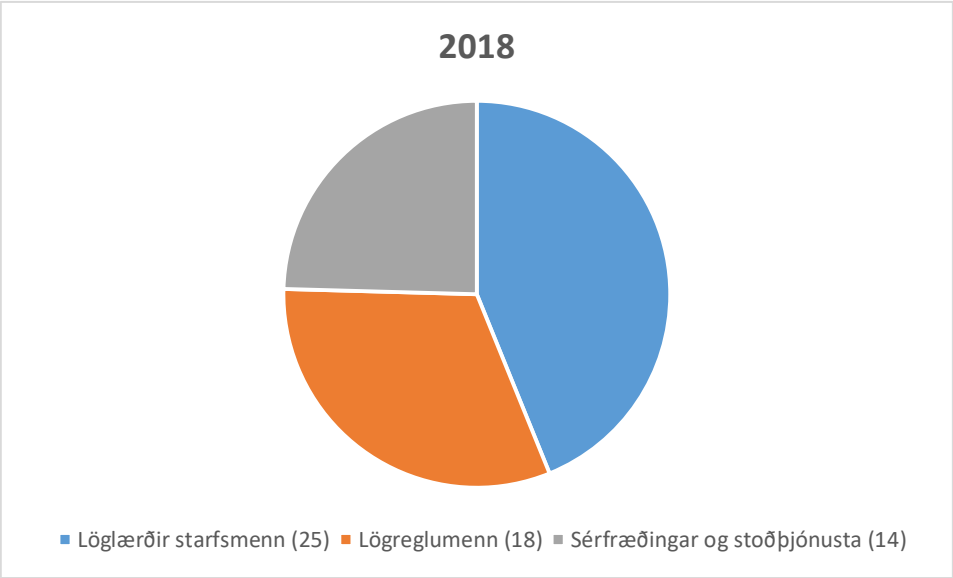
Fjöldi tilkynninga til peningaþvættisskrifstofu nam alls 659 á árinu 2016, 991 á árinu 2017 og 1203 árið 2018.

8. Rekstur embættisins

Hér verður fjallað um helstu atriði er varða rekstrarmálefni embættis héraðssaksóknara á árinu 2018.

8.1 Mannauðsmál

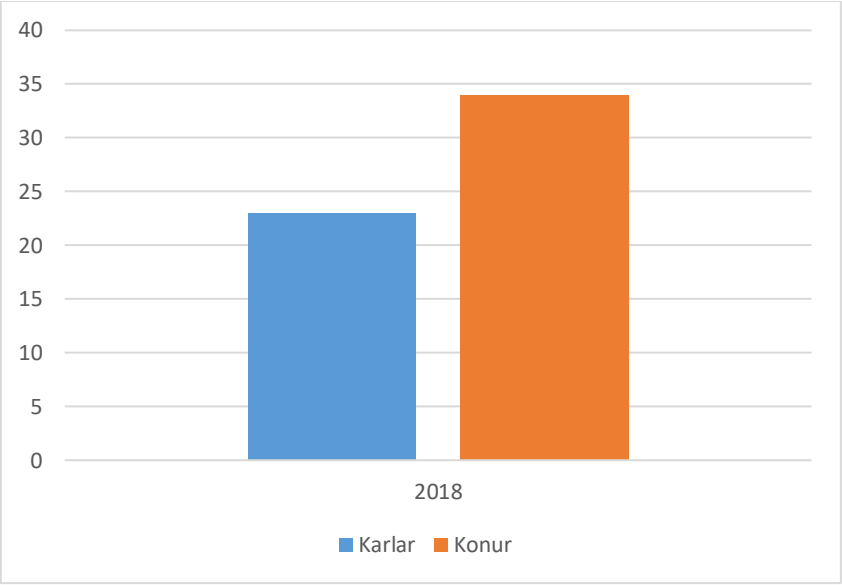
Á eftirfarandi skífuriti má sjá fjölda starfsmanna í árslok en þeir voru samtals 57.



Skífurit 1 Fjöldi starfsmanna í árslok 2018

Ársverk árið 2018 voru tæplega 51. Munur milli fjölda starfsmanna í starfssambandi og fjölda ársverka er vegna ýmiss konar fjarveru starfsmanna, svo sem vegna fæðingarorlofa, langtímaleyfa, hlutastarfa o.fl.

Hlutföll kynja 2018 má sjá á myndinni hér á eftir.



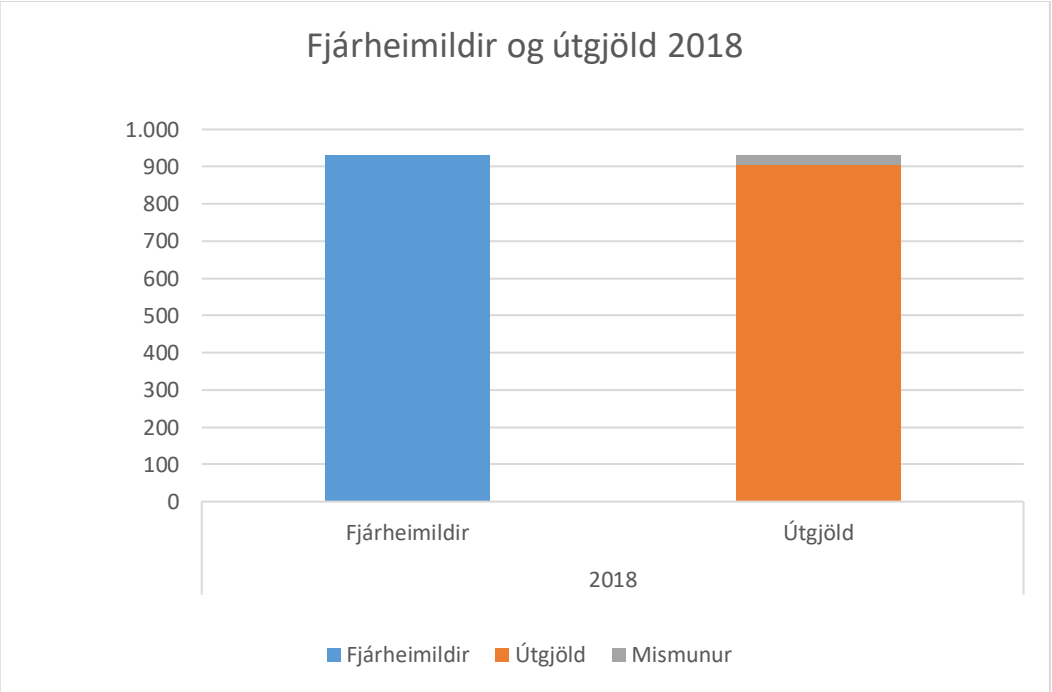
Súlurit 1 Kynjahlutfall starfsmanna í árslok 2018

Héraðssaksóknari hefur gert stofnanasamninga við stéttarfélög starfsmanna en þar er annars vegar um að ræða einn samning við BHM-félög og hins vegar samning við SFR (nú Sameyki).

Héraðssaksóknari hefur sett starfseminni margvíslegar innri reglur er varða annars vegar fagleg verkefni og hins vegar starfsmannahald og rekstur. Embættið er með endurmenntunar- og starfsmannastefnu og unnið var að því að embættið hljóti jafnlaunavottun á árinu 2019. Einnig hefur embættið sett sér öryggisstefnu, umhverfis- og innkaupastefnu, ásamt því að gefa út leiðbeinandi tilmæli til starfsmanna um innri mál. Þá vinnur embættið samkvæmt skilgreiningu umhverfisverkefnis um græn skref og hefur sett sér markmið í þeim efnum.

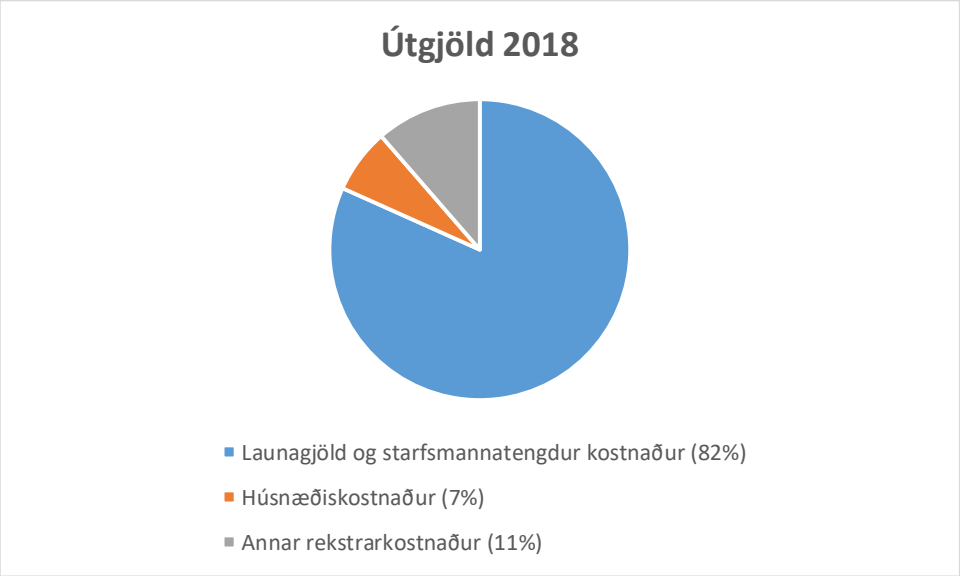
8.2 Fjárheimildir og útgjöld

Fjárheimildir og útgjöld embættisins á árinu 2018 hafa verið sem hér segir:



Súlurit 2 Fjárheimildir og útgjöld 2018

Í eftirfarandi kökuriti má sjá skiptingu útgjalda embættisins fyrir 2018.



Skífurit 2 Útgjöld 2018

8.3 Húsnæði

Héraðssaksóknari er til húsa að Skúlagötu 17 í Reykjavík og er um að ræða leiguhúsnæði sem er 1.665 fm að stærð. Núverandi leigusamningur er frá miðju ári 2016 og gildir til ársins 2031.

9 Lokaorð

Með útgáfu ársskýrslu héraðssaksóknara vegna ársins 2018 er veitt innsýn í nokkra lykilþætti starfsemi embættisins, birtar tölulegar upplýsingar um fjölda ákærumála og kærumála og einnig leitast við að leggja mat á árangur af starfsemi embættisins. Ljóst er að hér er á ferðinni þróunar- og umbótaverkefni og er metnaður til að veita upplýsingar sem þýðingu hafa vegna verkefna héraðssaksóknara. Þannig er einsýnt að markmið og mælikvarðar kunna að taka breytingum eftir því sem fram líða stundir en markmið embættisins er að gefa út ársskýrslu á seinni helmingi hvers árs eða sem fyrst eftir að staðfestur ríkisreikningur hvers árs liggur fyrir.