

Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar

Júní 2009

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR.....	5
1.1 ALMENNT UM EFNI SKÝRSLUNNAR	5
1.2 VINNULAG OG UMSAGNIR	5
1.3 STUTT LÝSING Á INNRA EFTIRLITI.....	6
2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR	9
3. STARFSUMHVERFI	11
3.1 LAGAÁKVÆÐI UM REFSINGAR OG FULLNUSTUÚRRÆÐI	11
3.2 LAGAÁKVÆÐI UM SAKARKOSTNAÐ	12
3.3 STOFNANIR.....	14
4. SEKTARVALD INNAN RÉTTARVÖRSLUKERFISINS.....	17
4.1 ALMENNT	17
4.2 SEKTARVALD LÖGREGLU	17
4.3 SEKTARVALD LÖGREGLUSTJÓRA	17
4.4 DÓMSEKTIR	19
5. INNHEIMTUMIÐSTÖÐ SEKTA OG SAKARKOSTNAÐAR (IMST)	21
5.1 INNHEIMTUFERILL	21
5.2 SKOÐUN Á TILTEKNUM ÞÁTTUM Í STARFSEMI IMST	22
5.3 INNHEIMTUÚRRÆÐI IMST	23
5.4 VARAREFSING	26
5.5 SAMANTEKT	27
6. INNHEIMTUKERFI SEKTA Á HINUM NORÐURLÖNDUNUM.....	29
6.1 ALMENNT	29
6.2 INNHEIMTUSTOFNANIR	29
6.3 HEIMILDIR TIL AÐ KANNA EFNAHAG SKULDARA	30
6.4 VARAREFSING	30
6.5 SAMANTEKT	31
7. SAMFÉLAGSPJÓNUSTA	33
7.1 ALMENNT UM SAMFÉLAGSPJÓNUSTU	33
7.2 UPPHAF, FRAMKVÆMD, EFTIRLIT OG ROF Á SKILYRÐUM SAMFÉLAGSPJÓNUSTU	35
7.3 FULLNUSTA SEKTA MEÐ SAMFÉLAGSPJÓNUSTU.....	36
7.4 HELSTU KOSTIR NÚVERANDI FYRIRKOMULAGS SAMFÉLAGSPJÓNUSTU	39
7.5 HELSTU RÖK GEGN NÚVERANDI FYRIRKOMULAGI SAMFÉLAGSPJÓNUSTU	40
7.6 SKATTALAGABROT OG SAMFÉLAGSPJÓNUSTA	42
7.7 SAMANTEKT	44
8. UPPLÝSINGAKERFI OG SKRÁNING UPPLÝSINGA Á ÝMSUM STIGUM.....	45
8.1 ALMENNT	45
8.2 LÖKE-KERFI LÖGREGLUNNAR	45
8.3 ÁKÆRUVALDIÐ	47
8.4 HÉRAÐSDÓMSTÓLAR	48
8.5 HÆSTIRÉTTUR	50
8.6 FANGELSISMÁLASTOFNUN	50
8.7 SAMANTEKT	51

Töflur

Tafla 1	Yfirlit innheimtu sektarboða og sektargerða frá 01.01.2007 ásamt greiðslustöðu 31.12.2007 og 11.11. 2008	18
Tafla 2	Uppgjör dómsekta á árunum 2000-2006.....	19
Tafla 3	Fjöldi þeirra sem hefja afplánun vararefsinga fésekta í fangelsi innan hvers árs:	26
Tafla 4	Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað vararefsingar fésekta innan hvers árs:	26
Tafla 5	Uppgjör á sektum og sakarkostnaði umfram 8 m.kr. á mann árin 2000 til 2006	37
Tafla 6	Uppgjör á sektum og sakarkostnaði árið 2007 umfram 8 m.kr. á mann	37
Tafla 7	Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað vararefsingar innan hvers árs er:	38
Tafla 8	Heildarfjöldi afplánunardaga vararefsinga á árunum 2000 til 2007.	38
Tafla 9	Meðalfjöldi fanga, sem afplánar vararefsingu, á dag í öllum fangelsum landsins á árunum 2000 til 2007	38
Tafla 10	Skattalagabrot	42
Tafla 11	Úrtak sektarmála hjá Héraðsdómi Reykjavíkur	49
Tafla 12	Skipting mála í Hæstarétti.	50

1. Inngangur

1.1 Almennt um efni skýrslunnar

Í þessari skýrslu eru birtar niðurstöður athugunar Ríkisendurskoðunar á eftirliti með fullnustu dóma sem kveða á um greiðslu sekta og sakarkostnaðar. Kannað var hvort þeir sem hlotið hafa slíka dóma greiði sektir og sakarkostnað, afpláni vararefsingu eða inni samfélagsþjónustu af hendi hafi þeir fengið leyfi til að fullnusta refsingu sína á þann hátt. Einnig var skoðað það verklag sem dómstólar og ríkissaksóknari nota til að stuðla að því að dómar berist þeim sem fullnusta eiga þá.

Í kafla 3 er gerð grein fyrir því lagaumhverfi sem gildir um sektir, sakarkostnað, refsingar og fullnustuúrræði. Þá er einnig lýst hlutverki þeirra stofnana sem að þessum málum koma.

Í kafla 4 er fjallað um sektarvald innan réttarvörslukerfisins og lýst verklagi innan lögreglunnar, lögreglustjóra og dómstóla varðandi ákvörðun sekta. Þá eru birtar upplýsingar um fjölda sektarboða, fjölda sekta og upplýsingar um innheimtu þeirra.

Í kafla 5 er gerð grein fyrir starfsemi Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar (IMST) á Blönduósi. Lýst er því verklagi sem stofnunin vinnur eftir, innheimtuferlinu og þeim úrræðum sem beitt er.

Í kafla 6 er fjallað um innheimtukerfi sekta á hinum Norðurlöndunum. Lýst er þeim úrræðum sem þau hafa til innheimtu sekta og heimildum til að beita vararefsingum.

Í kafla 7 er rætt um samfélagsþjónustu sem eitt af þeim úrræðum sem beitt er til að fullnusta sektir. Fjallað er um kosti og galla þessa úrræðis og hvernig það hefur þróast hér á landi á undanförunum árum.

Í kafla 8 er lýst þeim upplýsingakerfum sem hinar ýmsu stofnanir innan dómskerfisins nota til að skrá upplýsingar um dóma og fullnustu þeirra.

1.2 Vinnulag og umsagnir

Upplýsingar um sektir og sakarkostnað voru fengnar frá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og Fangelsismálastofnun. Jafnframt var fjárlagaliður 06-231, málskostnaður í opinberum málum skoðaður. Þá var rætt við fulltrúa Héraðsdóms Reykjavíkur, ríkissaksóknara, Hæstaréttar og Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar á Blönduósi (IMST). Einnig var kannað hvernig þessum málum er háttað í Svíþjóð, Noregi og Danmörku. Jafnframt voru lög og reglugerðir sem varða viðfangsefnið skoðuð.

Drög að skýrslunni voru send til umsagnar dómsmálaráðuneytisins, Héraðsdóms Reykjavíkur, Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar, ríkissaksóknara og

Fangelsismálastofnunar. Auk þess voru haldnir fundir með fulltrúum dómsmálaráðuneytisins og fulltrúum Fangelsismálastofnunar þar sem efni skýrslunnar var kynnt.

Umsagnir bárust frá öllum þessum aðilum. Ráðuneytið fékk send drög að skýrslunni meðan á vinnslu hennar stóð og gerði ýmsar athugasemdir og tillögur til úrbóta sem tekið var tillit til. Í hinu formlega svari ráðuneytisins kom fram sú athugasemd að ekki væri fjallað með jafn ítarlegum hætti um kosti samfélagsþjónustu og galla hennar. Í skýrslunni er tekið tillit til þessarar athugasemdar.

Í umsögn Héraðsdóms Reykjavíkur er tekið undir allar helstu niðurstöður skýrslunnar. Þar kemur einnig fram sú skoðun að færa beri samfélagsþjónustu inn í almenn hegningarlög sem eina tegund refsingar.

Í umsögn Sýslumannsins á Blönduósi (IMST) er tekið undir nauðsyn þess að öll gögn séu flutt með rafrænum hætti á milli upplýsingakerfa lögreglu, saksóknara og dómstóla. Þá er einnig tekið undir ábendingar um nauðsyn þess að auka heimildir innheimtuaðila til að kanna fjárhagsstöðu sektarpóla.

Ríkissaksóknari gerði tvær athugasemdir við drög að skýrslunni. Í fyrsta lagi óskaði hann eftir því að fram kæmi greinarbetri lýsing á samskiptum ákærvalds, lögreglu og dómstóla. Var drögunum breytt í samræmi við þessa athugasemd. Í öðru lagi lýsti embættið skoðun sinni á því hvers vegna villur verða til við skráningu í sakaskrá og er þeirrar athugasemdar getið á viðeigandi stað í skýrslunni.

Viðamestu umsögnina sendi Fangelsismálastofnun. Stofnunin gerði ýmsar athugasemdir sem að miklu leyti hefur verið tekið tillit til. Forstjóri hennar tekur undir það álit Ríkisendurskoðunar að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta. Um sé að ræða algjört grundvallaratriði þar sem tilgangur sektarrefsinga sé að menn greiði þær. Yfirvöldum beri því að leggja megináherslu á innheimtu þeirra en til undantekninga eigi að heyra að fésektir séu fullnustaðar með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu.

Ríkisendurskoðun átti gott samstarf við alla þá sem leitað var til við gerð skýrslunnar og er hlutaðeigandi þökkuð sú aðstoð sem þeir veittu.

1.3 Stutt lýsing á innra eftirliti

Gott innra eftirlit er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar og á að stuðla að því að stofnanir nái markmiðum sínum.

Þegar innra eftirliti hefur verið komið á fót er fylgt ákveðnu verklagi og verklagsreglum við vinnu starfsmanna. Þessar reglur eru eðlilegur hluti af starfi þeirra og er ætlað að koma í veg fyrir tjón og stuðla að því að starfsemin sé í samræmi við lög og reglur og þau markmið sem sett hafa verið. Innra eftirliti er ætlað að auðvelda stofnunum að ná markmiðum sínum en það tryggir ekki að svo verði. Mannleg mistök, rangar ákvarðanir stjórnenda og frávik frá reglum geta komið í veg fyrir það. Þá geta ýmsir ytri áhættuþættir utan valdssviðs stofnunarinnar einnig haft áhrif.

Mikilvægt er óháð stærð stofnana að verklagsreglur og verkferlar séu skjalfest. Með því verður innra eftirlitið virkara en ella og öll stjórnun markvissari og skilvirkari. Jafnframt verður aðkoma ytri endurskoðenda að stofnunum auðveldari.

Í stuttu máli má segja að það sem einkenni innra eftirlit sé að það er ávallt í gangi, það byggir á starfsmönnum og að ýmsir þættir takmarka gæði þess. Ábyrgð á innra eftirliti í einstökum deildum er hjá forstöðumönnum þeirra en allir starfsmenn stofnunarinnar hafa skyldum að gegna og verða að sinna þeim ef innra eftirlitið á að skila árangri. Almennt þarf þó að gæta að því að kostnaður við innra eftirlit verði ekki meiri en ávinningurinn af því.

Innra eftirlit nær bæði til fjárhagslegs- og stjórnunarlegs eftirlits. Segja má að innra eftirlit felist í eftirfarandi þáttum:

- Starfsumhverfi.
- Áhættumati.
- Eftirlitsaðgerðum.
- Upplýsingum og samskiptum.
- Samtímaeftirliti (stöðugu eftirliti og sérstökum úttektum).

Starfsumhverfið mótar þá eftirlitsmenningu, sem ríkir innan stofnunar en hún hefur áhrif á það hversu árangursríkt innra eftirlit er. Það felur í sér viðhorf, skilning og aðgerðir stjórnenda og annarra yfirmanna til innra eftirlits og mikilvægi þess fyrir starfsemina. Auk jákvæðs viðhorfs eru verkaskipting, agi og fræðsla um tilgang innra eftirlits meðal helstu forsendna fyrir góðum árangri af því.

Til frekari fróðleiks er vísað í nokkur rit, sem Ríkisendurskoðun hefur gefið út í þessu sambandi. Í október 1998 kom út rit er nefnist *Rekstraröryggi upplýsingakerfa* og í desember 1998 gaf Ríkisendurskoðun út ritið *Innra eftirlit*. Í október 1999 kom út ritið *Innri endurskoðun* og í mars 2002 kom út ritið *Áreiðanleiki gagna í upplýsingakerfum*.

2. Helstu niðurstöður

- Lítil hluti hæstu sekta sem dómstólar ákveða er greiddur. Yfirleitt eru hæstu sektir gerðar upp með svonefndri samfélagsþjónustu. Þetta á við um 81% sekta sem voru 8 m.kr. eða hærri á tímabilinu 2000-2006. Í öllum tilvikum var um að ræða skattalagabrot.
- Samfélagsþjónusta er ekki skilgreind sem refsing í íslenski löggjöf heldur sem fullnustuúrræði. Af þeim sökum eru röklegar veilur í fyrirkomulagi sem byggir á að þeir einstaklingar sem eru ófærir um að greiða dæmdar sektir geti sótt um að sinna samfélagsþjónustu. Bent hefur verið á að eðlilegra sé að mæla fyrir um samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum sem eina tegund refsinga eins og hún er í eðli sínu. Þannig hefur hún verið skilgreind af hálfu fræðimanna í lögfræði og lögfest sem slík í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við.
- Með því að heimila fullnustu hárra sekta með samfélagsþjónustu, í stað afplánunar vararefsingar í fangelsi, er verið að milda viðurlög samkvæmt dómum, enda er samfélagsþjónusta tvímælalaust vægasta úrræðið sem notað er til fullnustu hér á landi. Þetta á sérstaklega við um sektadóma fyrir skattalagabrot, en í reynd er í langflestum tilvikum ekki refsað fyrir slík brot í lagalegum skilningi.
- Úrræði fullnustuyfirvalda til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola eru mun takmarkaðri hér en annars staðar á Norðurlöndum. Ekki eru rök til að takmarka aðgengi IMST (Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar á Blönduósi) að fjárhagsupplýsingum um sektarþola í meira mæli en gert er í nágrannaríkjunum.
- Kanna þarf hvort lögfesta beri heimild til að draga sektafjárhæðir frá launum. Slíkt fyrirkomulag er í Svíþjóð, Noregi og Danmörku.
- Veita þarf innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði til þess að hindra að eignum eða fjármunum sé skotið undan þegar sakfelling liggur fyrir og háar fjársektir blasa við. Þá þarf jafnframt að athuga hvort heimila eigi kyrrsetningu eigna á rannsóknarstigi þegar veruleg hætta er á undanskotum og sekt þykir nokkuð óyggjandi.
- Þau rök hafa verið færð fyrir samfélagsþjónustu að hún sé ódýrt úrræði þegar horft er til þess að kostnaður af hverjum fanga er um 8,5 milljónir króna á ári. Taka má undir það en þá verður jafnframt að meta hvaða afleiðingar það getur haft fyrir almenn viðhorf í samfélaginu, opinbera skattheimtu og þá aðila sem að henni starfa að „viðurlög“ í formi samfélagsþjónustu teljist í raun væg. Afleiðingar kunna að verða þær að hið opinbera missir af tekjum sem geta verið meiri en kostnaðurinn af vistun brotamanna í fangelsi.

- Ríkisendurskoðun telur að dómsmálaráðuneytið eigi að láta gera faglega úttekt á kostum og göllum þess að dómstólar dæmi brotamenn til samfélagsþjónustu í stað þess að Fangelsismálastofnun ákveði hverjir fái að nýta þetta úrræði. Kanna þarf jafnframt hvort skynsamlegt er og hvort verið sé að senda rétt skilaboð með því að fullnusta í eins miklum mæli og verið hefur svonefnd „hvítflibbabrot“ með samfélagsþjónustu. Hafa verður í huga að eitt meginmarkmið refsinga er að skapa almenn varnaðaráhrif og fæla frá lögbrotum.
- Athugun Ríkisendurskoðunar á umsjón og eftirfylgni Fangelsismálastofnunar með samfélagsþjónustukerfinu leiðir í ljós að stofnunin sinnir hlutverki sínu vel og leggur áherslu á að farið sé að gildandi lögum og reglum.
- Innheimta lægri sekta og sakarkostnaðar (þ.e. undir 500 þús. kr.) er í góðu horfi hér á landi og í samræmi við það lagaumhverfi sem starfað er eftir. Komið hefur í ljós að sú ráðstöfun að fela einni stofnun (IMST) að sjá um alla sektarinnheimtu var til mikilla bóta. Starfsmenn stofnunarinnar vinna í samræmi við þær reglur sem þeim eru settar og leggja áhersla á að mál vinnist hratt og vel.
- Fjölga þarf verulega fangelsisrýmum til þess að unnt sé m.a. að fullnusta vararefsingar fésekta með fangelsi. Í árslok 2008 voru liðlega 1.600 manns á biðlista um afplánun vararefsingar. Samkvæmt upplýsingum IMST á Blönduósi í byrjun júní 2009 er miklum erfiðleikum háð og nánast ekki unnt að fá pláss í fangelsum til að fullnusta vararefsingar. Því eru ekki líkur á að fækki á umræddum biðlista a.m.k. í bráð.
- Ríkisendurskoðun leggur til að kannað verði hvort tengja megi upplýsingakerfi lögreglu, saksóknara, héraðsdómsstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrár, Fangelsismálastofnunar og IMST til að unnt sé á einum stað að rekja feril mála frá rannsókn til fullnustu. Það sparar tíma og kemur í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga. Auk þess yrði auðveldara að afla tölfraðilegra yfirlita um framgang réttvísinnar og tryggja betur öryggi upplýsinganna.

3. Starfsumhverfi

3.1 Lagaákvæði um refsingar og fullnustuúrræði

Viðurlög refsilaga skiptast í eiginlegar refsingar og ýmis önnur refsikennd viðurlög. Um viðurlög af síðarnefnda taginu verður ekki fjallað hér en sem dæmi um þau má nefna eignaupptöku, sviptingu starfs, leyfis eða annarra réttinda.

Eiginlegar refsingar samkvæmt 31. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru einungis tvenns konar: fésektir og fangelsi. Sektir renna í ríkissjóð, nema annað sé ákveðið í lögum. Dæma má fésektir jafnframt fangelsi sem við brotinu liggur þegar ákærði hefur aflað sér eða öðrum fjárhagslegs ávinnings með brotinu eða það hefur vakað fyrir honum samkvæmt 49. gr. almennra hegningarlaga.

Samkvæmt 53. gr. alm. hgl. nr. 19/1940 skal fangelsi koma í stað fésektar verði hún ekki greidd, nema háttsemi hafi verið manni ósaknæm en þá er vararefsing eigi ákveðin. Við það hefur verið miðað að haga eigi fullnustu fésekta á þann veg að þær skapi þau varnaðaráhrif sem þeim er ætlað en komi jafnframt réttilega niður á þeim sem sektaðir eru.

Áður fyrr var einungis eitt úrræði tiltækt til þess að fullnusta refsingu þegar sekt var ekki greidd, þ.e. að beita vararefsingu í fangelsi. Breyting varð á þessu með setningu laga nr. 22/1999, um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988, með síðari breytingum. Í þeim lögum voru fyrst lögfest ákvæði sem heimiluðu að fullnusta vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu.

Nú eru einu ákvæðin um samfélagsþjónustu í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, þar sem litið er svo á að samfélagsþjónusta sé fullnustuúrræði en ekki refsing. Ef litið væri á samfélagsþjónustu sem refsingu ættu ákvæði um hana heima í almennum hegningarlögum.

Eitt af skilyrðum fyrir því að fá að afplána vararefsingu sektar með samfélagsþjónustu er að sektarþoli geti ekki af fjárhagsástæðum greitt sektina. Þetta má ráða af 72. gr. laga um fullnustu refsinga en þar segir að ef fésekt sem er 60 þús.kr. eða hærri innheimtist ekki og lögreglustjóri hefur ákveðið að maður skuli afplána vararefsingu hennar sé heimilt, ef almannahagsmunir mæla ekki gegn því, að fullnusta vararefsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir.

Í greinargerð með fyrstu lögnum um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 kemur fram að um sé að ræða tilraun með þetta fyrirkomulag á fullnustu refsinga og var gildistími laganna frá 1. júlí 1995 til 31. desember 1997. Tilraunin þótti gefast vel og var með lögum nr. 123/1997 farin sú leið að skjóta heimild til samfélagsþjónustu inn í frumvarp til breytinga á lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 og skilgreina hana jafnframt sem fullnustuúrræði. Næstu lög þar sem vikið var að samfélags-

Þjónustu eru lög nr. 22/1999, um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist, nr. 48/1988, með síðari breytingum sem vikið var að hér á undan.

Nú er fjallað um samfélagsþjónustu í ákvæðum 27.–31. gr. í II. kafla laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, sem ber yfirskriftina „Fullnusta óskilorðsbundinna fangelsis-refsinga o.fl.“.

Þá er í IX. kafla sömu laga, sem ber yfirskriftina „Fullnusta fésekta, innheimta sakarkostnaðar og framkvæmd upptöku“, fjallað um fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu og hvernig standa skal að umsókn um samfélagsþjónustu, sbr. 72. og 73. gr. laganna.

3.2 Lagaákvæði um sakarkostnað

Um sakarkostnað er fjallað í XXXIV. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Fram kemur í 216. gr. þeirra að til sakarkostnaðar teljist óhjákvæmileg útgjöld vegna rannsóknar sakamáls og meðferðar þess, þar á meðal:

- Þóknun verjanda og réttargæslumanns, svo og annar kostnaður vegna varnar sakbornings og réttargæslu fyrir brotaþola.
- Kostnaður og þóknun vitna.
- Kostnaður við sérfræðilegar álitsgerðir, matsgerðir og afnot af aðstöðu eða munum annarra manna.
- Kostnaður af birtingu ákæru, kvaðninga og annarra tilkynninga. Þóknun dómtúlks, þýðanda eða kunnáttumanns skv. 12. gr. telst ekki til sakarkostnaðar. Af sakamáli greiðast heldur engin dómsmálagjöld.

Þá kemur fram í 217. gr. sömu laga að kveðið skuli á í dómi, viðurlagaákvörðun eða úrskurði hvort ríkissjóður eða ákærði skuli bera sakarkostnað. Sé ákærða gert að greiða sakarkostnað, hvort sem er að öllu leyti eða að hluta, skal tiltaka þá heildarfjárhæð sem honum ber að greiða. Sé ríkissjóði gert að greiða sakarkostnað skal fjárhæðin ekki tilgreind. Í báðum tilvikum skal þóknun verjanda og réttargæslumanns þó ávallt greind sérstaklega með tiltekinni fjárhæð.

Ákærandi skal taka saman yfirlit um þau útgjöld sem hlotist hafa af málinu fram að þingfestingu þess og teljast til sakarkostnaðar. Skal það yfirlit lagt fram í málinu þegar það er þingfest. Ef sakarkostnaður fellur til eftir þingfestingu skal ákærandi leggja fram yfirlit um þau viðbótarútgjöld áður en málinu lýkur, þó í síðasta lagi við upphaf aðalmeðferðar. Ef til álita kemur að vísa máli frá dómi eða ljúka því með öðrum hætti án dóms getur dómari beint því til ákæranda að leggja fram yfirlit um slík viðbótarútgjöld telji hann ástæðu til.

Í 218. gr. kemur fram að ef ákærði er sakfelldur fyrir brot eða þau brot sem honum eru gefin að sök skal gera honum að greiða sakarkostnað. Ef ákærði er sakfelldur fyrir sum brotin en sýknaður af öðrum getur dómari gert honum að greiða ákveðið hlutfall sakarkostnaðar en ákveðið að kostnaðurinn greiðist að öðru leyti úr ríkissjóði. Þó skal aldrei gera ákærða að greiða kostnað sem lögregla, ákæruvald, verjandi eða

réttargæslumaður hafa valdið vegna vanrækslu eða skeytingarleysis. Í málskjöllum er sakarkostnaður tilgreindur. Komi til einhvers útlagðs kostnaðar sem tilheyrir sakarkostnaði bætist hann við og er afrit sent ákæranda til að koma því inn í málið.

Það er á valdi dómara að ákveða hversu hátt hlutfall sakarkostnaðar dómþoli greiðir. Um þá hlutfallsskiptingu gildir engin algild skrifleg regla, ólíkt því sem er um málskostnað verjanda. Þar eru í gildi viðmiðunarreglur fyrir héraðsdómstóla sem eru samþykktar af dómstólaráði og hefur dómari þær til hliðsjónar.

Nú er ákærði sýknaður af kröfu um refsingu og önnur viðurlög eða mál gegn honum fellur niður og verður honum þá ekki gert að greiða sakarkostnað nema hann hafi orðið valdur að kostnaðinum með vísvitandi og ólögmætu framferði við rannsókn máls eða meðferð þess.

Þá er rétt að vekja athygli á 2. mgr. 221. gr. umræddra laga þar sem fram kemur að ef nægilega ljóst liggur fyrir að sakfelldur maður hafi hvorki eignir né tekjur til að standa straum af sakarkostnaði sem honum hefur verið gert að greiða beri að falla frá kröfu á hendur honum um greiðslu kostnaðarins.

Tildrög þess að umrætt ákvæði er að finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála má rekja til dóms Hæstaréttar frá 21. september 2005 í máli nr. 248/2005. Ákvæðið felur í sér að ekki er lengur nauðsynlegt að leita fjárnáms hjá sakfelldum manni til að staðreyna hvort hann geti greitt sakarkostnaðinn. Nægilegt er að ljóst sé, áður en til fjárnáms kemur m.a. vegna upplýsinga sakfellda sjálfs, að hann hafi ekki bolmagn til þess að greiða kostnaðinn til þess að fella megir hann niður. IMST á Blönduósi hefur vakið athygli á að setja þurfi reglur um hvenær líta megir svo á að sönnun sé komin fyrir greiðslufalli hins sakfellda.

Í kafla 6 hér á eftir er vikið að því að heimildir innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar hér á landi, IMST, til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola séu mun takmarkaðri hér en annars staðar á Norðurlöndum. Sýnist þetta vera enn eitt dæmi um hve mikilvægt er að Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar fái rýmri heimildir til að staðreyna greiðslugetu dómþola.

Í lögnum er gert ráð fyrir að gert sé fjárnám í eignum skuldara geti hann ekki greitt, sbr. 3. mgr. 70. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Ef ekki tekst að fullnusta sektina með fjárnámi reynir á vararefsingu, eins og fyrr greinir, eða eftir atvikum samfélagsþjónustu.

Úrræði innheimtuaðila, sbr. 70. gr. sömu laga, til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola eru mun takmarkaðri hér á landi en víða erlendis.

3.3 Stofnanir

3.3.1 Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007, sem sett er á grundvelli 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, og tók gildi 1. janúar 2008, fer dóms- og kirkjumálaráðuneyti með mál, er varða:

- Lögsagnarumdæmi, dómaskipan, dómstóla, aðra en Félagsdóm, réttarfar og málflutningsmenn.
- Meðferð ákærvalds, er það ber undir dómsmálaráðherra að lögum, og eftirlit með framkvæmd ákærvalds annars.
- Fullnustu refsingar, fangelsi og fangavist, reynslulausn refsifanga, samfélagsþjónustu, náðun, sakaruppgjöf, uppreisn æru og framsal sakamanna.
- Lögreglu og löggæslu.

Stofnanir og aðilar sem starfa í því umhverfi sem hér er til umfjöllunar eru lögreglan, lögreglustjórar, ríkissaksóknari og aðrir ákærendur, héraðsdómstólar, Hæstiréttur, Innheimtumiðstöð sekta á Blönduósi (IMST) og Fangelsismálastofnun.

3.3.2 Lögreglan

Um lögregluna gilda lög nr. 90/1996. Í 6. gr. þeirra kemur fram að landið skiptist í 15 lögregluumdæmi og fara lögreglustjórar með yfirstjórn þeirra.

3.3.3 Ákærendur

Samkvæmt 1. mgr. 18 gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 sem tóku gildi 1. janúar 2009 (gildistöku tiltekinna ákvæða var þó frestað til 1. janúar 2010, eins og ákvæðum um héraðssaksóknara o.fl.) eru ákærendur ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar. Að auki, í umboði þeirra, vararíkissaksóknari, varahéraðssaksóknari, saksóknarar, aðstoðarsaksóknarar og saksóknarfulltrúar, svo og löglærðir aðstoðarlögreglustjórar.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds. Hann gefur út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds. Hann hefur jafnframt eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá öðrum ákærendum. Ríkissaksóknari getur gefið öðrum ákærendum fyrirmæli um einstök mál sem þeim er skylt að hlíta. Hann getur kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni. Ríkissaksóknari tekur ákvörðun um áfrýjun héraðsdóms til Hæstaréttar, svo og um kæru til Hæstaréttar í málum sem hann hefur höfðað.

Hlutverk ákæranda er að tryggja, í samvinnu við lögreglu, að þeir sem afbrot fremja verði beittir viðurlögum. Ákærendur skulu vinna að því að hið sanna og rétta komi í ljós og gæta jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar.

3.3.4 Dómstólaskipan

Um dómstólaskipan landsins er fjallað í lögum nr. 15/1998 um dómstóla. Samkvæmt 1. gr. þeirra er Hæstiréttur Íslands æðsti dómstóll ríkisins. Hann er áfrýjunardómstóll og hefur aðsetur í Reykjavík. Samkvæmt 2. gr. sömu laga eru dómstólar í héraði átta talsins. Heiti þeirra, aðsetur og umdæmi eru eins og nánar er tilgreint í umræddri 2. gr. Aðrir dómstólar eru Félagsdómur og Landsdómur samkvæmt 3. gr. sömu laga. Um þá sérdómstóla gilda ákvæði í öðrum lögum. Í skýrslu þessari verður Héraðsdómur Reykjavíkur notaður sem dæmi um héraðsdómstól. Ljóst er að sá dómstóll og Héraðsdómur Reykjaness sem aðsetur hefur í Hafnarfirði skera sig nokkuð úr hvað málafjölda varðar.

Opinber mál berast Héraðsdómi Reykjavíkur með ákæru frá:

- Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu.
- Ríkissaksóknara.
- Ríkislögreglustjóra.

3.3.5 Fangelsismálastofnun

Um Fangelsismálastofnun ríkisins og hlutverk hennar er fjallað í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, þar kemur fram í I. kafla laganna að hlutverk stofnunarinnar sé að sjá um fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Þegar óáfrýjaður héraðsdómur eða dómur Hæstaréttar liggur fyrir er málið sent Fangelsismálastofnun til fullnustu fyrir milligöngu Ríkissaksóknara. Stofnunin sendir allar dæmdar sektir og sakarkostnað rafrænt til innheimtu hjá IMST.

Samkvæmt lögum um stofnunina eru meginmarkmið og hlutverk hennar eftirfarandi:

- Sjá um fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laga um fullnustu refsinga og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim.
- Hafa umsjón með rekstri fangelsa.
- Annast eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar.
- Sjá um að í fangelsum sé veitt sérhæfð þjónusta.

3.3.6 Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar Blönduósi (IMST)

Dóms- og kirkjumálaráðherra ákvað með heimild í 2. másl. 1. mgr. 70. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005 að embætti sýslumannsins á Blönduósi skyldi reka Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar fyrir landið allt. Frá því í apríl 2006 hefur Fangelsismálastofnun ríkisins sent Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST), Blönduósi, sektir til fullnustu og sakarkostnað til innheimtu. Um starfsemi þessarar stofnunar verður fjallað nánar í 5. kafla hér á eftir.

4. Sektorvald innan réttarvörslukerfisins

4.1 Almennt

Flokka má sektir innan réttarvörslukerfisins eftir því hver ákvarðar þær. Þó sjónum sé einkum beint að sektum sem ákvarðaðar eru af dómstólum í skýrslu þessari þykir engu að síður rétt að gera lítilla grein fyrir sektum lögreglu og þeim sektarákvörðunum lögreglustjóra sem nefnd eru sektarboð, sbr. 1. mgr. 150. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sem tóku gildi 1. janúar 2009.

Hafni sakborningur sektarboði er tekin ákvörðun um saksókn eftir almennum reglum. Þau sektarboð sem ekki greiðast getur lögreglustjóri sent til héraðsdómara til ákvörðunar sektar og vararefsingar. Áriti dómari sektarboðið um viðurlög er komið á ígildi dóms sem nefnt er áritað sektarboð.

Sektorvald innan réttarvörslukerfisins er hjá lögreglu og lögreglustjórum í minniháttar málum og hjá dómstólum í stærri og alvarlegri málum.

4.2 Sektorvald lögreglu

Samkvæmt 148. gr. laga nr. 88/2008 getur lögregla sem stendur mann að broti sem heyrir undir ákærvald lögreglustjóra ákveðið viðurlög við brotinu í formi sektar. Skilyrði þess að unnt sé að beita þessu ákvæði er að maðurinn gangist skýlaust við brotinu og að lögregla telji að hæfileg viðurlög við því séu einvörðungu sekt sem fari ekki fram úr tiltekinni fjárhæð samkvæmt reglugerð sem dómsmálaráðherra setur samkvæmt 1. mgr. 151. gr. sömu laga.

Lögregla gerir sakborningi ljós þau viðurlög sem við broti liggja og afleiðingum þess að sekt sé ekki greidd með því að afhenda honum skýrslu. Í skýrslunni kemur fram stutt lýsing á brotinu, hvar og hvenær það er framið, þau refsíákvæði sem það varðar við og hvaða sekt og vararefsing liggur við því. Jafnframt þarf lögreglan að vekja athygli brotþola á því að unnt sé að krefjast fjárnáms ef sekt greiðist ekki eða honum verði gert að afplána vararefsingu séu engar eignir fyrir hendi.

Sakborningur undirritar skýrsluna og fær afhent afrit hennar. Lögregla getur boðið sakborningi að ljúka strax máli með greiðslu sektar á vettvangi. Geri sakborningur það ekki skal honum gefinn tiltekinn frestur í skýrslunni til að greiða hana. Nú er sekt sem ákveðin er samkvæmt 1. mgr. 151. gr. ekki greidd og má þá í stað saksóknar vegna brotsins fullnægja sektinni með fjárnámi eftir því sem segir í 2. mgr. 151. gr.

4.3 Sektorvald lögreglustjóra

Í 149. gr. sömu laga nr. 88/2008 kemur fram að berist lögreglustjóra kæra um brot sem heyrir undir ákærvald hans eða lögregla stendur mann að slíku broti getur hann

bréflaga, innan mánaðar frá því að honum barst kærán, gefið sakborningi kost á að ljúka málinu með sektargerð, með því að gangast undir hæfileg viðurlög ásamt greiðslu sakarkostnaðar. Gangist sakborningur undir ákvörðun viðurlaga hafa þau málalok sama gildi um ítrekunaráhrif og dómur, ef því er að skipta.

Skilyrði þess að lögreglustjóri geti haft þennan hátt á er að viðurlög við brotinu fari ekki fram úr:

- Svipingu ökuréttar allt að tveimur árum.
- Verðmæti þess sem á að gera upptækt sé ekki hærra en 300 þús.kr.
- Fjárhæð sektar sé ekki hærri en 300 þús.kr.

Hafni sakborningur þessum málalokum eða sinni ekki boði lögreglustjóra er tekin ákvörðun um saksókn eftir almennum reglum. Nú hefur sakborningur gengist skriflega undir ákvörðun sektar og sakarkostnaðar samkvæmt 1. mgr. 149. gr. en ekki greitt og má þá í stað saksóknar vegna brotsins fullnægja ákvörðuninni með fjárnámi eftir því sem segir í 2. mgr. 151. gr.

Ríkissaksóknari lætur lögreglustjórum í té skrá yfir brot sem heimild samkvæmt 1. mgr. 149. gr. nær til (sbr. 3. mgr. 149. gr.), ásamt leiðbeiningum um sektarfjárhæð og önnur viðurlög fyrir hverja tegund brots. Ber að láta ríkissaksóknara í té skýrslur um málalok samkvæmt 1. mgr. eftir þeim reglum sem hann ákveður.

Í neðangreindri töflu má sjá fjölda sektarboða og sektargerða og greiðslustöðu þeirra hjá öllum embættum landsins á árinu 2007 miðað við 31. desember það ár og síðan 11. nóvember 2008.

Tafla 1 Yfirlit innheimtu sektarboða og sektargerða frá 01.01.2007 ásamt greiðslustöðu 31.12.2007 og 11.11. 2008

Tegund	Staða þann	Útsendar sektir		Greiddar sektir		Sektir í dóms-meðferð		Afgreiddar sektir	
		Fjöldi	Fjöldi	%	Fjöldi	%	Fjöldi	%	
Sektarboð	31.12.2007	35.137	28.885	82%	1.661	5%	30.546	87%	
Sektargerð	31.12.2007	3.205	1.771	55%	0	0%	1.771	55%	
Sektarboð	11.11.2008	35.137	30.087	86%	3.132	9%	33.219	95%	
Sektargerð	11.11.2008	3.205	2.290	71%	0	0%	229	71%	

Í yfirlitinu má sjá að í árslok 2007 hafa innheimst 82% af sektarboðunum og 55% af sektargerðunum. Eftir þau tímamörk og fram til 11. nóvember 2008 fjölgar greiddum sektarboðum einungis um 4% eða úr 82% í 86%, en fjöldi greiddra sektargerða eykst aftur á móti um 16% eða úr 55% í 71%.

Rekja má ástæðu þess að lægra hlutfall sektargerða greiðist og að lengri tíma tekur að innheimta sektargerðir en sektarboð að einhverju leyti til þess að sektarfjárhæðir sektargerða eru hærri. Þá er boðið upp á að sektarþolar geti dreift greiðslum sekta samkvæmt sektargerðum. Einnig er iðulega krafist fjárnáms á grundvelli sektargerða

og þau taka tíma ekki síst vegna þess að erfitt getur reynst að boða sektarþola. Jafnframt er með sektargerðum yfirleitt verið að taka á alvarlegri brotum, en það hefur almennt í för með sér að innheimta er erfiðari.

Það hefur hvetjandi áhrif á greiðslu sektarboða að gefinn er 25% afsláttur af höfuðstól, sé greitt innan 30 daga frá dagsetningu sektarboðsins.

4.4 Dómsektir

Dómsektir eru sektir sem ákvarðaðar eru af dómstólum í refsímálum á hendur sakborningi. Þegar sekt er tiltekin í dómsorði er einnig tilgreind tímalengd vararefsingar samkvæmt 54. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Í dómsorðum segir jafnan að sektir eigi að greiða innan fjögurra vikna frá birtingu eða uppkvaðningu dóms (eftir því sem við á). Reyndin er hins vegar sú að dómþolar geta yfirleitt ekki greitt fyrr en um þremur mánuðum síðar, þ.e. eftir að dómurinn er kominn í innheimtu.

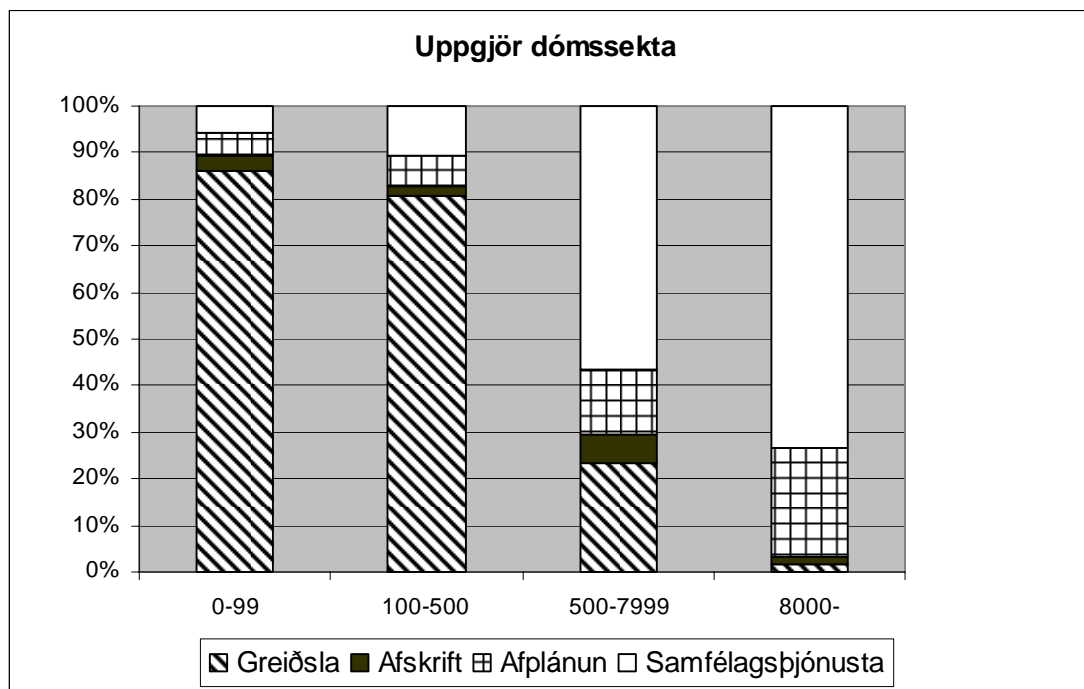
Samkvæmt 217. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, skal tiltaka í dómi eða úrskurði þá heildarfjárhæð sem ákærða er ætlað að greiða í sakarkostnað þar með talin þóknun verjanda og réttargæslumanns. Fangelsismálastofnun sendir síðan IMST beiðni um fullnustu dómsekta og innheimtu sakarkostnaðar.

Skoðuð var innheimta dómsekta á árabílinu 2000 til 2006 að báðum árum meðtöldum. Sektir voru greindar eftir fjárhæðum í fjóra flokka eins og taflan ber með sér. Niðurstaðan var sú að af sektarfjárhæðum á bilinu 0 til 499 þús.kr. greiddust 80 til 86% sekta á meðan 23% sekta á bilinu 500 til 7.999 þús.kr. greiðast. Þegar sektir eru orðnar 8 m.kr. eða hærri greiðast einungis 1,4% þeirra. Eftir því sem sektarfjárhæðir hækka fjölgar þeim sem gera upp sektir með afplánun í fangelsi, en stærsti hluti dómsekta eftir að 500 þús.kr. markinu er náð er gerður upp með samfélagsþjónustu.

Tafla 2 Uppgjör dómsekta á árunum 2000-2006

Þús. kr.	Greiðsla	Afskrift	Afplánun	Samfélagsþjónusta
0 til 99	86,2%	3,1%	5,1%	5,6%
100 til 499	80,6%	2,3%	6,6%	10,5%
500 til 7.999	23,5%	5,8%	14,1%	56,6%
8.000 og hærri	1,4%	1,6%	23,4%	73,6%

Mynd 1 Uppgjör dómseкта



Athugun á álögðum sektum árin 2007 til 2008 leiðir í ljós að sektir að fjárhæð 8 m.kr. eða hærra eru 51% af heildarfjárhæð álagðra sekta þau ár. Ætla má, sé höfð hliðsjón af greiðslu dómseкта árin 2000 til 2006, að einungis brot (eða um 1,4%) af þeirri heildarfjárhæð greiðist.

5 Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST)

Á haustmánuðum 2005 ákvað dómismálaráðherra að innheimta sekta og sakarkostnaðar yrði á einum stað fyrir landið allt, þ.e. hjá sýslumannsembættinu á Blönduósi, en þessi verkefni voru áður hjá 24 embættum sýslumanna og lögreglustjóra. Stofnunin sem tók við þessum verkefnum, Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST), tók til starfa 1. apríl 2006. Verksvið hennar er að innheimta sektir sem dæmdar hafa verið af dómstólum eða verið ákvarðaðar af stjórnvöldum landsins.

Samkvæmt lögum fer dómismálaráðuneytið með yfirstjórn IMST. Hlutverk stofnunarinnar er að sjá um innheimtu sekta og sakarkostnaðar ásamt því að boða sektarþola til að afplána vararefsingu greiði hann ekki sektina. Innheimtan byggist á almennum innheimtuaðgerðum þar sem skuldara er sent innheimtubríf og síðan ítrekunarbréf hafi greiðsla ekki borist eða hann ekki gert samning um lúkningu hennar. Gangi innheimtan ekki eftir er aðfararbeiðni send hlutaðeigandi sýslumanni.

5.1 Innheimtuferill

TBR er innheimtukerfi ríkisins: upplýsingakerfi þar sem haldið er utan um innheimtu skatta og gjalda fyrir hönd ríkissjóðs, ríkisstofnana og annarra opinberra aðila. Jafnframt er í kerfinu sjálfvirk bókun vegna bókhaldsskila.

Fangelsismálastofnun sendir dóma í gegnum TBR kerfið til IMST ásamt viðeigandi gögnum. Sektargerðir lögreglustjóra eru staðfestar í LÖKE-kerfinu sem er sameiginlegt upplýsingakerfi lögreglunnar á landsvísu. Kerfið er gagnabanki þar sem skráð eru öll mál sem koma til kasta lögreglunnar. Sektargerðir flytjast síðan úr LÖKE yfir í TBR án afskipta Fangelsismálastofnunar.

Innheimta á sektarboðum er hjá lögreglustjórum. Þeir sjá um að senda út greiðsluseðla og ítrekanir í tengslum við þau. Á greiðsluseðlunum kemur fram símanúmer IMST og sér stofnunin um símsvörun vegna þeirra og hefur aðgang að upplýsingum um málin í LÖKE. Til stendur að IMST taki við innheimtu á aðfararhæfum sektarboðum.

IMST tekur formlega við innheimtu dóma þegar Fangelsismálastofnun sendir stofnuninni skilagrein ásamt upplýsingum um uppkveðna dóma til að fullnusta sektir og sakarkostnað. Á skilagreininni koma fram, auk upplýsinga um nafn og kennitölur, nafn dómstóls, dagsetning dóms, númer dóms ásamt upplýsingum um fjárhæð sektar og sakarkostnað. Á hverjum degi er flett upp í ábendingum í vanskilakerfi TBR og þar sjást þau mál sem hin ýmsu embætti hafa sent til IMST. Iðulega er samdægurs byrjað að vinna í málunum með því að senda út innheimtuviaðvörun til sektarþola. Málin berast IMST á rafrænu formi og eru þau flokkuð eftir einstaklingum en öll

pappírsgögn eru geymd í möppum. Sú skrá var skoðuð og er ekki gerð athugasemd við flokkunina.

Eftir að IMST hefur gengið úr skugga um að kröfur á hendur sektarþolum séu villulausar eru send út innheimtubríf með 14 daga gjaldfresti og síðan ítrekunarbréf með 7 daga gjaldfresti, til þeirra sem hafa ekki greitt, þar sem áréttuð eru þau úrræði sem stofnunin hefur til innheimtu kröfunnar. Úrræðin eru að krefjast fjárnáms hjá viðkomandi aðila og til þrautar að óska eftir að einstaklingurinn sitji af sér vararefsingu sé hann ekki borgunarmaður fyrir kröfunni. Almenna reglan er sú að ef fjárnám er árangurslaust er einstaklingurinn boðaður í afplánun. Í TBR má sjá til hvaða aðgerða hefur verið gripið gegn einstaklingum, hvort þeir hafi staðið við samninga og svör þeirra.

Þar sem um innheimtu á lögbundnum kröfum er að ræða gilda almennar reglur um hana. Gefnir eru lögbundnir frestir á greiðslum, t.d. 30 dagar við sektarboð lögreglu. Málum er síðan fylgt eftir ef ekki er greitt og greiðendum er stefnt fyrir dóm og gert er árangurslaust fjárnám ef engar eignir eru til staðar. IMST gerir eignakönnun hjá sektarþolum til að kanna hvort þeir eiga einhverjar eignir og/eða eignum hafi verið skotið undan. Eignakönnunin er gerð í TBR en þar sést hvort viðkomandi á fasteign, bifreið eða báta/skip. Stofnuninni er ekki heimilt að lögum að beita öðrum úrræðum til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola, svo sem að skoða skattskýrslur eða afla upplýsinga hjá þriðja aðila svo sem fjármálastofnunum. Einu tilfelli þar sem óskað er eftir skattframtali er þegar skuldari er að sækja um niðurfellingu sakarkostnaðar vegna lágra tekna, en þá sendir hann það sjálfur.

5.2 Skoðun á tilteknum þáttum í starfsemi IMST

Ríkisendurskoðun skoðaði gang innheimtumála hjá IMST allt frá því að stofnunin tekur við málunum og þar til sektir eru greiddar. Greiðist sektir ekki er gert fjárnám hjá viðkomandi til lúkningar skuldinni. Dugi það ekki til reynir á afplánun vararefsingar í fangelsi eða með samfélagsþjónustu til að fullnusta skuldina.

Skoðaðar voru 59 beiðnir frá Fangelsismálastofnun og kom í ljós að þær höfðu allar verið skráðar í vinnslu hjá IMST annað hvort samdægurs eða innan nokkurra daga frá móttöku þeirra. IMST stemmir af beiðnir frá Fangelsismálastofnun við TBR en aðrar afstemmingar eru ekki mögulegar. IMST hefur ekki getað stemmt sig af við dómstóla til þess að ganga úr skugga um að allar dæmdar sektir skili sér til innheimtu. Hins vegar hefur stofnunin aðgang að LÖKE og hún getur því kannað hvaða sektir hafa verið settar inn í kerfið og hvort þær hafi allar skilað sér til innheimtu.

Þá var kannað hvort þeir aðilar sem gert höfðu samninga um greiðslur sekta hefðu staðið við þá samninga og hver væri staða þeirra sem ættu ógreiddar kröfur. Beitt er því verklagi hjá IMST að falli greiðsla niður í einn mánuð kemur ábending um það í TBR, ábendingalista. Þá er ferill skuldara skoðaður og ýmist sent bréf um brot á samningi, aðfararbeiðni send sýslumanni eða vararefsingu beitt.

IMST sendi Ríkisendurskoðun greinargerð með upplýsingum um alla þá einstaklinga sem gert höfðu slíka samninga. Við úrtakskönnun á svörum, með skoðun í TBR, kom í ljós að svörin voru í samræmi við gögn málsins.

Athugað var á hvern hátt staðið er að afskriftum á sektum og sakarkostnaði. Reglan er sú að deildarstjóri IMST fer yfir þær kröfur sem samkvæmt ábendingalista TBR eru komnar að fyrningu og áritar þær til fyrningar.

Deildarstjóri IMST var inntur eftir því hvers vegna umræddar kröfur væru afskrifaðar í stað þess að láta reyna á vararefsingu. Í svari hans kom fram að kröfurnar fyrndust vegna þess að ekki tækist að ná í sektarþola til þess að afplána vararefsinguna svo sem vegna þess að þeir hefðu dvalist erlendis, væru óstaðsettir í hús eða látnir. Þá fyrndist fjöldi krafna vegna þess að ekkert pláss væri í fangelsum ríkisins til þess að afplána vararefsingu. Þess væru mörg dæmi að sektarþolar hefðu verið mættir til afplánunar eða verið handteknir en þurft hefði að sleppa þeim strax eða nokkrum dögum síðar þegar þeir höfðu einungis afplánað hluta vararefsingarinnar.

Beiðni um fyrningu sektarinnar er send til starfsmanns sýslumannsembættisins sem sér um að afskrifa opinberar kröfur í tölvukerfunum. Sá starfsmaður gerir ekki athugasemdir við fyrningabeiðnina þar sem hann lítur svo á að deildarstjóri IMST fylgi reglum fjármálaráðuneytisins um fyrningu krafna. Sýslumaður áritar jafnframt afskriftabeiðnina.

Umrædd athugun leiddi í ljós að stofnunin vinnur í samræmi við þær reglur sem henni eru settar. Fylgt er ákveðnu verklagi og verklagsreglum og lögð áhersla á að mál vinnist hratt og vel.

5.3 Innheimtuúrræði IMST

Eitt af þeim úrræðum sem IMST hefur þegar sakarkostnaður og sektir eru ekki greidd á tilskildum tíma eða eigi staðið við samninga er að kanna eignastöðu einstaklingsins og gera fjárnám í eignum hans ef um þær er að ræða.

IMST hefur fylgt þeim verklagsreglum að kanna hvort reynt hafi verið að skjóta eignum undan eða hvort einhverjar eignatilfærslur hafi átt sér stað. Gerð var athugun á stöðu 16 einstaklinga sem höfðu verið dæmdir til refsinga og hlotið höfðu sektardóma á bilinu 8 til 83 m.kr. á árinu 2007. Tveir þeirra greiddu sektir með jöfnum mánaðarlegum greiðslum en aðrir voru skráðir eignalausir og/eða gjaldþrota. Ekki kom fram hverjar lyktir málanna urðu, þar sem svo stuttur tími er liðinn frá uppkvaðningu dómanna.

Fram kemur í 6. kafla hér á eftir að yfirvöld á hinum Norðurlöndunum hafa mun ríkari heimildir til að kanna eignastöðu manna en yfirvöld hér og því afplána hlutfallslega færri einstaklingar vararefsingu sekta þar en hér á landi. Ríkisendurskoðun athugaði í Landskrá fasteigna (nú fasteignaskrá skv. lögum nr. 83/2008) hvort einhverjar eignatilfærslur hefðu átt sér stað á fasteignum einstaklinga í úrtakinu fjórum árum áður en dómur var kveðinn upp yfir þeim. Niðurstaðan var sú að svo hefði ekki verið.

Ef sekt (sakarkostnaður) er ekki greidd og ekki samið um greiðslur, þrátt fyrir greiðsluáskoranir, skal innheimta hana eða eftirstöðvar hennar með fjárnámi í eignum sektarþola með heimild í 3. mgr. 70. gr. l. 49/2005. Ef fjárnám skilar árangri er útbúin beiðni um nauðungarsölu á hinni fjárnumdu eign hafi sektarþoli ekki greitt eða samið um greiðslu.

IMST vinnur í samræmi við þessar reglur og reynir ætíð að innheimta sektir í stað þess að láta reyna á vararefsingu þar sem skortur er á fangelsisrými og margir eru á biðlista. Um sektir gildir það sama og um aðrar skuldir að þær fýrnast. Því verður að gera fjárnám hjá hinum brotlega til þess að rjúfa fyrningarfrestinn ef ekki er greitt inn á kröfuna.

Fram kom í viðtölum við fulltrúa Fangelsismálastofnunar og IMST að veruleg hætta væri á að þeir sem ættu yfir höfði sér háa sektardóma reyndu að skjóta eignum undan, t.d. með því að færa þær á nafn eiginkonu. Nú væru a.m.k. þrjú mál til meðferðar hjá embættinu, þar sem einstaklingar hefðu fært eignir sínar yfir á aðra til að losna við að greiða og til að eiga möguleika á að fá að sinna samfélagsþjónustu. Í slíkum tilfellum væri kært fyrir skilasvik, en slík málsmeðferð er tímafrek og leiðir ekki til riftunar á hinni kærðu eignaryfirfærslu.

Af þessu tilefni óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá Skattrannsóknarstjóra ríkisins um hvort dæmi væru um undanskot eigna í tengslum við meðferð skattalagabrota. Í ljós kom að embættið hafði ekki haldbærar upplýsingar um slík undanskot en benti hins vegar á að þar sem lögbundið er að fjársektum skuli beitt vegna skattalagabrota mætti ætla að ákveðin hvöt væri fyrir hendi til að koma eignum undan. Aðilar viti frá fyrsta degi rannsóknar að líkur séu til þess að þeir þurfi að sæta fésektum. Í ljósi þessa taldi skattrannsóknarstjóri að æskilegt væri að hann fengi skýra heimild til að fara fram á kyrrsetningu eigna strax við meðferð máls á rannsóknarstigi einkum þar sem rannsókn í flóknari málum gæti tekið nokkurn tíma. Setja ætti ákvæði þar um í 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Síðan mætti í reglugerð setja frekari fyrirmæli eða skilyrði um beitingu þessa ákvæðis. Þar yrði m.a. kveðið á um á hvaða stigi rannsóknin þyrfti að vera til þess að unnt væri að setja fram kröfu um kyrrsetningu, hverjar þyrftu að vera fjárhæðir ætlaðra undanskota o.s.frv. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort kyrrsetning ætti að ná til allra brota, þ. á. m. brota sem líklegt er að verði afgreidd innan stjórnarsýslunnar með sekt af hálfu skattrannsóknarstjóra eða yfirskattanefndar eða einvörðungu til brota sem líklegt er að vísað verði síðar til meðferðar hjá lögreglu og sæti þar ákærumeðferð. Þá væri það skoðun skattrannsóknarstjóra að ekki ætti að vera unnt að beita þessu úrræði vegna smæstu brotanna.

Í þessu samhengi skal nefnt að einnig hefur komið fram ósk frá fulltrúum IMST um að sett verði í lög skjótvirkari og skilvirkari úrræði til handa fullnustuaðilum til að koma í veg fyrir að þeir sem eigi von á háum sektardómum skjóti eignum undan.

Nokkrir aðilar hafa gert samninga við IMST um mánaðarlegar greiðslur í samræmi við 70. gr. laga nr. 49/2005. Stofnunin hefur túlkað heimildir sínar til samninga á þann

veg að unnt sé að dreifa greiðslum á lengri tíma en eitt ár. Dæmi er um að dómþoli sem dæmdur var til 16,6 m.kr. sektar greiði mánaðarlega 20 þús.kr. inn á sektina.

Heimilt er að leyfa að sekt sé greidd með afborgunum. Ekki skal þó veita lengri greiðslufrest en eitt ár frá því að sekt kemur til innheimtu. Þó er heimilt að veita lengri greiðslufrest ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Þessi undanþága er að sögn IMST vel nýtt. Litið er svo á að meðan skuldari stendur við samning sé vænlegra að dreifa greiðslum á lengra tímabil en eitt ár en að beita vararefsingu.

Ríkisendurskoðun telur að heimildir IMST til að kanna fjárhag manna séu of takmarkaðar. Nú getur IMST einungis sannreynt hvort sektarþoli er skráður fyrir bifreið eða hvort hann er þinglýstur eigandi fasteignar, skips eða báts. Þetta getur og hefur leitt til þess að sektarþolar sem í raun hafa getu til að greiða sektir sjái sér leik á borði og óski eftir að afplána vararefsingu sektarinnar með samfélagsþjónustu, þar sem hver klukkustund er mjög hátt verðlögð og því mun „hagkvæmara“ að afplána á þann hátt en að greiða. Sé dæmt til sektarrefsingar á það að vera meginreglan að gjaldfær eða greiðsluhæfur sektarþoli greiði sektina. Það á að heyra til undantekninga að verið sé að fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu.

Aukin ásókn í að fullnusta sektir með samfélagsþjónustu leiddi til þess að hækka varð lágmarksfjárhæð þeirra sekta sem unnt var að fullnusta með samfélagsþjónustu úr 20 þús.kr. í 60 þús.kr. Að sögn forsvarsmanna IMST er þetta lágmark þegar orðið of lágt og því sé rétt að hækka það. Einnig bentu þeir á að það skilyrði að sektarþoli mætti ekki hafa framið fimm eða fleiri sambærileg brot til að teljast gjaldgengur til að sækja um samfélagsþjónustu gæti í vissum tilvikum valdið ójöfnuði. Þannig væru dæmi þess að sektarþolum væri synjað vegna fimm umferðarlagabrota meðan aðrir fengju að fullnusta með samfélagsþjónustu sem hefðu fjögur umferðarlagabrot að baki, fjögur fíkniefnabrot og jafnvel fjögur hegningarlagabrot. Þannig gætu menn átt langan brotaferil að baki en samt verið gjaldgengir til þess að afplána með samfélagsþjónustu.

IMST getur ekki staðreynt greiðslugetu gjaldanda þar sem hún hefur m.a. ekki aðgang að upplýsingum um laun og aðrar óskráðar eignir þegar sótt er um samfélagsþjónustu. Þess vegna er hætta á að sektarþoli leyni greiðslugetu sinni þar sem hann telur að hagfelldara sé fyrir hann að afplána með samfélagsþjónustu í stað þess að greiða.

Á sama hátt telja yfirvöld sig vera að spara fjármuni með samfélagsþjónustu þar sem hún er mun ódýrara úrræði en fangavist en kostnaður við hvern fanga er um 8,5 m.kr. á ári. Þá er ljóst að mikil notkun á samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði dregur úr þrýstingi á yfirvöld að byggja nýtt fangelsi eða auka fangarými, þar sem þörfin verður minni. Þá hefur verið bent á að mun meira væri afskrifað af sektum ef þetta úrræði væri ekki til staðar

Þarna vegast á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar sjónarmið um sparnað sem gerð hefur verið grein fyrir og hins vegar rök sem byggja á því að of mikil notkun samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis dragi úr vægi refsinga og fælingarmætti

þeirra. Slíkt geti leitt til að afbrotum fækki ekki og að þau verði alvarlegri og stærri í sniðum, þar sem viðurlögin eru ekki lengur í samræmi við umfang og eðli brotanna.

5.4 Vararefsing

Ef fjárnámsgerð er árangurslaus eða fyrir liggur að viðkomandi er eignalaus samkvæmt öðrum upplýsingum tekur IMST ákvörðun um að vararefsingu fésektar verði beitt. Ákvörðun um afplánun vararefsingar er tekin af starfsmönnum IMST í samráði við Fangelsismálastofnun en birt af lögreglu þar sem sektarþoli er búsettur. Mæti sektarþoli hvorki til afplánunar á tilskildum tíma né greiði sektina, er lögreglu gert að handtaka hann og færa í afplánun. Innborgun frestar ekki afplánun heldur þarf að greiða sektina að fullu til að komast hjá afplánun.

Séu sektarþolar eignalausir er gripið til vararefsingar og hinir brotlegu boðaðir í afplánun. Þeir eiga þess kost að sækja um að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu í stað þess að afplána í fangelsi að tilgreindum skilyrðum uppfylltum.

Afar algengt er að vararefsingar fésekta séu fullnustaðar með samfélagsþjónustu. Þetta á sérstaklega við um hæstu sektirnar. Af samanburði á töflu 3 og 4 má sjá að frá og með árinu 2002 er orðið mun algengara að samfélagsþjónusta sé notað sem fullnustuúrræði í stað fangelsis þegar ekki er greitt, en þá hefja 70 einstaklingar afplánun vararefsingar fésekta í fangelsi en 118 með samfélagsþjónustu.

Tafla 3 Fjöldi þeirra sem hefja afplánun vararefsinga fésekta í fangelsi innan hvers árs:

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fjöldi	52	75	70	104	115	74	96

Tafla 4 Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað vararefsingar fésekta innan hvers árs:

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fjöldi	52	60	118	206	196	131	103

Í 6. kafla er vikið að athugun Ríkisendurskoðunar á innheimtukerfi sekta hjá næstu nágrönnum okkar. Heimilt er að gera fjárnám þar í eignum sektarþola eins og hér á landi. Nokkuð misjafnt er þó eftir löndum að hvaða hlutum eða eignum fjárnámið má beinast. Almennt má segja að ríkari heimildir þar en hér til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola leiði til þess að þar reynir mun sjaldnar á vararefsingu enda meginreglan að sektarþolar greiði þær sektir sem þeir eru dæmdir til.

Í umsögn Fangelsismálastofnunar um drög að þessari skýrslu kemur m.a. fram að stofnunin taki fyllilega undir það „að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta, svo sem að lengja greiðslufresti, auka aðgengi yfirvalda að fjárhagsupplýsingum sektarþola og veita þeim heimild til þess að draga sektarfjárhæð af launum þeirra. Að mati stofnunarinnar er hér um að ræða algjört grundvallaratriði þar sem tilgangur sektarrefsinga er að menn greiði þær. Yfirvöldum ber því að leggja megináherslu á innheimtu þeirra en til undantekninga á að heyra að

vararefsingar fésekta séu fullnustaðar, hvort sem það er gert með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu.”

5.5 Samantekt

Almennt má segja að innheimta sekta og sakarkostnaðar sé í góðu horfi hér á landi og í samræmi við það regluverk sem starfað er eftir. Er þá einkum verið að horfa til þess að Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST) gengur vel að innheimta lægri sektir, þ.e. sektir sem eru almennt að fjárhæð 500 þús.kr. eða lægri.

Benda verður þó á að ein meginniðurstaða þessarar skýrslu er, eins og tafla 2 sýnir í kafla 4, að eftir að sektir hafa náð tilteknum fjárhæðum heyrir til undantekninga að þær séu greiddar. Meginreglan er að þær séu fullnustaðar með samfélagsþjónustu eða vararefsingu (í færri tilvikum).

Taka verður fram að IMST er ekki ábyrg fyrir þessari þróun heldur það regluverk sem stofnunin starfar eftir. Enda fullyrða forráðamenn hennar að þeir reyni ætíð að upplýsa um eignir sektarþola, sem unnt er að taka fjárnám í, áður en samfélagsþjónusta er heimiluð eða á vararefsingu reynir.

Ekki virðist ástæða til þess að takmarka aðgengi IMST í meira mæli að fjárhagsupplýsingum um sektarþola en í samskonar málum á hinum Norðurlöndunum.

Athuga þarf hvort heimila eigi með lagasetningu úrræði sem miða að því að koma í veg fyrir að eignum eða fjármunum sé skotið undan á rannsóknarstigi þegar sekt virðist blasa við og ljóst er að sakfelling leiðir til hárra sektargreiðslna.

Veita þarf innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði til þess að hindra að eignum eða fjármunum sé skotið undan þegar sakfelling liggur fyrir og háar fjársektir.

6. Innheimtukerfi sekta á hinum Norðurlöndunum

6.1 Almennt

Ef horft er til hinna Norðurlandanna kemur í ljós að notaðar eru aðrar aðferðir við innheimtu sekta en hér á landi. Það sem einkum skilur á milli er að heimildir þar til að kanna fjárhag sektarþola eru mun víðtækari en hér. Þá eru heimildir til að draga sektir frá launum í Svíþjóð, Noregi og Danmörku og er það úrræði mikið notað. Meginreglan er sú að ef ekki er samið um greiðslu sektar er óskað launaafdráttar. Viðurlög eru við því ef launagreiðandi verður ekki við kröfu um launaafdrátt.

Einungis er unnt að skoða veðbækur og bifreiðaskrá hér á landi en nágrannaþjóðir okkar geta fengið upplýsingar um fjárhagsstöðu sektarþola, m.a. úr bankakerfinu og af skattframtölum. Þá heimila hin Norðurlöndin ekki að vararefsingu fésekta sé breytt í samfélagsþjónustu eins og lög heimila hér á landi.

6.2 Innheimtustofnanir

Sérstök innheimtustofnun er í Noregi (*Statens innkrevingsentral, SI*)¹ sem sér um alla innheimtu skulda af opinberum toga í landinu, þar með talið innheimtu á sektum og sakarkostnaði. Fjármálaráðuneytið fer með yfirstjórn stofnunarinnar. Auk innheimtu sektarboða lögreglu, lögregluþyrvalda og dómsekta, innheimtir stofnunin m.a. skaða- og miskabætur, námslán í vanskilum, afnotagjöld ríkissjóvarps, bifreiðagjöld, sektir ef fyrirtæki skila ekki ársreikningum o.fl. Þá er í lögum kveðið á um í hvaða röð greiða eigi einstakar tegundir krafna á hendur skuldara, en hún er svofelld:

- Meðlagsgreiðslur.
- Skaða- og miskabætur.
- Sektir / sakarkostnaður.
- Skattar.
- Aðrar kröfur.

Í Danmörku fara skattyfirvöld (*SKAT*) með innheimtu sekta á landsvísu undir yfirstjórn fjármála- og skattaráðuneytisins. Auk innheimtu sekta og sakarkostnaðar sjá þau um að innheimta opinber gjöld og virðisaukaskatt, afnotagjöld ríkissjóvarps, ofgreiddar atvinnuleysisbætur, bifreiðagjöld, námslán o.fl. Í Svíþjóð er innheimta sekta hjá einu embætti (*Kronofogden*)² sem er með útibú á fimm stöðum í landinu. *Kronofogden* heyrir undir fjármálaráðuneytið. Auk innheimtu sekta og sakarkostnaðar fer stofnunin með innheimtu á opinberum gjöldum, virðisaukaskatti o.fl.

¹ Vefsíða, Innheimtustofnun sekta í Noregi: <http://www.sismo.no/>

² Vefsíða, Innheimtustofnun sekta í Svíþjóð: <http://kronofogden.se/>

6.3 Heimildir til að kanna efnahag skuldara

Ef skuldari í Noregi greiðir ekki sjálfviljugur eftir hefðbundna greiðsluáskorun er mál hans sent til „fógetadeildar“ SI. Þar er leitað upplýsinga úr skattframtölum um efnahag hans og hvort hann fái greidd laun eða sé á einhvers konar bótum, hvort hann eigi einhverjar eignir á bankareikningum eða hvort hann eigi hlutabréf, fasteignir, bifreiðar o.þ.h. Ef skuldari er á launaskrá er stofnuninni heimilt að senda kröfu til vinnuveitanda skuldara um launaafdrátt. Stuðst er við ákveðnar forsendur til að reikna út hlutfall launa sem taka má af launum skuldara. Hámarksafdráttur er 30% af mánaðarlaunum skuldara. Ef skuldari á eignir í banka er heimilt að frysta innistæður hans. Honum er gefinn kostur á að semja um kröfuna, en náist ekki samningar eða skuldari vill ekki semja er innistæðan tekin upp í kröfuna.

Sambærilegt fyrirkomulag er í Danmörku. Eftir árangurslausa greiðsluáskorun skoðar danska innheimtustofnunin efnahag skuldara og hefur í því sambandi aðgang að skattframtölum. Hvort hann þiggi laun eða bætur, hvort hann eigi einhverjar eignir, innstæður á bankareikningum, hlutabréf, fasteignir, bifreiðar o.þ.h. Ef skuldari er á launaskrá er stofnuninni heimilt að innheimta að hámarki 30% af mánaðarlaunum hans. Sömu forsendur eru til viðmiðunar á útreikningi launaafdráttar skuldara og í Noregi. Ef skuldari á eignir í banka er heimilt að frysta innistæður hans.

Í Svíþjóð hefur *Kronofogden* rýmri heimildir til að kanna efnahag skuldara en systurstofnanir í Danmörku og Noregi. Til viðbótar við heimildir þeirra stofnana, hefur *Kronofogden* heimild til að kalla eftir upplýsingum frá tryggingarfélögum, m.a. til að fá upplýsingar um staðsetningu eigna t.d. báta eða flugvéla. Að auki er heimilt þar að safna upplýsingum um eignir maka. Ef skuldari veitir ekki upplýsingar um fjölskyldu og fjárhagsstöðu, fær hann sekt.

6.4 Vararefsing

Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku er ekki unnt að breyta vararefsingu sekta í samfélagsþjónustu gagnstætt við það sem gildir hér á landi. SI í Noregi felur lögreglu að boða sektarþola til að afplána vararefsingu sektar þegar reynt hefur verið án árangurs að innheimta í allt að í þrjú ár. Í Danmörku sendir *SKAT* lögreglu elstu málin sem eru í innheimtu. Lögregla athugar þau og metur hvort viðkomandi afpláni eða ekki.

Nokkuð virðist þó vanta á að þessi mál séu í fullnægjandi horfi í Danmörku. Í frétt í enskri netútgáfu blaðsins Politiken (www.politiken.dk), þriðjudaginn 7. apríl 2009, kemur fram að enginn hafi verið sendur í fangelsi til þess að afplána vararefsingu fésektar síðan skattyfirvöld tóku að sér innheimtu sekta á árinu 2005. Á því ári voru 20.000 sektir ógreiddar. Sú tala hækkaði verulega á árinu 2006 eða í 189.000 og á árunum 2007 til 2009 hefur þessi tala hækkað í 250.000 ógreiddar sektir.

Skattyfirvöld í Danmörku hafa lýst því yfir að þeirra hlutverk sé að leggja á og innheimta skatta en ekki að senda menn í fangelsi. Ljóst má vera af fyrrgreindum tölum að ekki hefur tekist vel til með að færa þessi mál til skattkerfisins í Danmörku

og að forsvarsmenn þess eru lítt hrifnir af því að þurfa að beita vararefsingu fésekta. Í Svíþjóð er vararefsing ekki dæmd strax. Ef óskað er eftir afplánun vararefsingar er það ákærandans að fara með málið aftur fyrir dómstól og fá dóm um vararefsingu en þessu úrræði er sjaldan beitt.

6.5 Samantekt

Heimildir til að kanna fjárhag sektarþola eru takmarkaðri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Ekki verður í fljótu bragði séð hvaða rök liggja til þess. Ef stjórnvöld geta ekki á eigin spýtur kannað fjárhag sektarþola með fullnægjandi hætti hefur það í för með sér að meira reynir á samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði en ella. Ekkert hinna Norðurlandanna heimilar að breyta vararefsingu fésekta samkvæmt dómi í samfélagsþjónustu eins og heimilað er hér á landi. Ef dómstólar dæma sektir verður að gera ráð fyrir að meginreglan sé sú að þær eigi að greiða. Ríkisendurskoðun telur því að heimila eigi IMST með lögum að kanna frekar fjárhag sektarþola með því að veita stofnuninni aðgang að skattframtölum þeirra. Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku er litið svo á að heimild til að draga sektarfjárhæðir af launum sé sterkasta úrræðið til þess að fullnusta sektir.

7. Samfélagsþjónusta

7.1 Almennt um samfélagsþjónustu

Í greinargerð með fyrstu lögnum um samfélagsþjónustu nr. 55/1994 kemur fram að um sé að ræða tilraun með þetta fyrirkomulag. Lögin giltu frá 1. júlí 1995 til 31. desember 1997. Samkvæmt þeim er litið svo á að dómþoli sé að bæta fyrir misgjörðir sínar gagnvart samfélaginu. Störfin eiga að nýttast þjóðfélaginu og í þeim á að vera fólgið ákveðið uppeldisgildi fyrir dómþola. Á brotaman er lögð sú skylda að vinna í frítíma sínum ákveðinn tímafjöld launalaust að verkefnum sem koma þjóðfélaginu að gagni. Vinnan skal innt af hendi á nánar tilgreindu tímabili og hefur á þann hátt einkenni afplánunar. Með vinnuskyldunni er frjálsræði þess sem inna á vinnuna af hendi skert. Undirstrikað skal þó að samfélagsþjónusta er ekki skilgreind sem refsing samkvæmt íslenskum lögum heldur hefur verið litið á hana sem fullnustuúrræði. Eiginlegar refsingar eru, eins og kom fram í kafla 3.1, einungis tvenns konar hér á landi: fésektir og fangelsi.

Af almennum athugasemdum með fyrstu lögnum um samfélagsþjónustu má ráða að tilgangur þeirra hafi verið að draga úr notkun óskilorðsbundinnar refsivistar eins og mögulegt væri. Vísað var til þess í athugasemdunum að árið 1976 hafi Evrópuráðið ályktað um samfélagsþjónustu og gefið út skýrslu um hana í kjölfarið. Ályktunin og skýrslan urðu grundvöllur þeirrar umræðu sem átti sér stað í nágrannalöndunum um að draga úr notkun óskilorðsbundinnar refsivistar.

Í skýrslunni eru eftirtalin fjögur atriði sérstaklega nefnd sem röksemdir fyrir því að draga úr fangelsun og beita þess í stað öðrum fullnustuúrræðum:

- Mannúðarsjónarmið.
- Rannsóknir sýni að refsivist hafi ekki þau áhrif á persónuleika fanga að um væri að ræða árangursríkt úrræði til endurhæfingar. Bent er þó á að taka þurfi framangreindum rannsóknum „með miklum fyrirvara vegna vandamála í sambandi við aðferðafræði“.
- Meirihluti fanga afpláni dóma fyrir auðgunarbrot. Þau brot valdi ekki „sömu búsifjum og áður m.a. vegna meiri velmegunar og tryggingakerfisins“.
- Refsivist sé dýr fyrir þjóðfélagið.

Enda þótt framangreind sjónarmið hafi verið dregin fram sem helstu ókostir frjálsræðissviptingar voru þetta ekki einu sjónarmiðin sem talin voru eiga að koma til skoðunar þegar kostir og gallar frjálsræðissviptingar væru metnir. Bent var á að sem varnaðaráhrif væru áhrif frjálsræðissviptingar meiri en annarra viðurlaga og hún kæmi í veg fyrir afbrot viðkomandi meðan hann afplánaði refsivist. Síðan sagði orðrétt: „Þrátt fyrir vandamálin við að meta almenn varnaðaráhrif

frjálsræðissviptingar er ekki hægt að horfa framhjá því að tilvist hennar sem slík getur haft verulega þýðingu fyrir stöðu réttarkerfisins og þar með almenna löghlýðni.“

Tilraunin með samfélagsþjónustu hér á landi þótti gefast vel. Með lögum nr. 123/1997 var farin sú leið að skjóta heimild til samfélagsþjónustu inn í frumvarp til laga um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 og skilgreina hana jafnframt sem fullnustuúrræði.

Með lögum nr. 22/1999 um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988, með síðari breytingum, voru fyrst lögfest ákvæði sem heimiluðu að fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu. Þetta er sú lagabreyting sem einkum snertir efni þessa kafla skýrslunnar.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kom fram að markmið þess væri að rýmka heimildir Fangelsismálastofnunar til að fullnusta dóma með samfélagsþjónustu. Ákvæði gildandi laga heimiluðu stofnuninni einungis að fullnusta óskilorðsbundna dóma með samfélagsþjónustu. Það þótti orka tvímælis að þeir sem dæmdir hefðu verið til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar gætu aflánað dóm sinn með samfélagsþjónustu en ekki þeir sem hefðu hlotið vægari refsingu í formi sektar en ekki greitt sektarfjárhæðina.

Að fullnusta vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu er tiltölulega sjaldgæft úrræði meðal annarra þjóða en þekkt þó svo sem í Sviss, Portúgal og Þýskalandi og í sumum fylkjum Kanada og Bandaríkjana.

Í nefndaráliti allsherjarnefndar (þskj. 1230-336. mál.) um frumvarp til laga, um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, er haft eftir fulltrúum Fangelsismálastofnunar „að heimild til að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu hafi nýst sem mikilvægt stýritæki í fangelsismálum“.

Kostir samfélagsþjónustu eru að brotamaður getur haldið virku sambandi við fjölskyldu og vini og þar sem vinnuskyldan er innt af hendi í frístundum getur viðkomandi einnig stundað atvinnu sína eða nám meðan hann „afplánar refsinguna.“

Nú eru ákvæði um samfélagsþjónustu í 27. til og með 31. gr. og 72. til og með 73. gr. fyrrgreindra laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga.

Bretar settu fyrstir Evrópuþjóða lög um samfélagsþjónustu árið 1972. Að breskum rétti hefur samfélagsþjónusta (*community order*) á síðari árum náð til mun fleiri refsikennendra viðurlaga en falla undir samfélagsþjónustu hér á landi. Danir urðu hins vegar fyrstir Norðurlandþjóða til að setja lög um samfélagsþjónustu en það var árið 1982. Lagaákvæði um samfélagsþjónustu í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi voru síðan sniðin að hinni dönsku fyrirmynd.

7.2 Upphaf, framkvæmd, eftirlit og rof á skilyrðum samfélagsþjónustu

Fangelsismálastofnun ákveður hvort vararefsing fésekta verði fullnustuð með samfélagsþjónustu. Hafni stofninin umsókn um að fullnusta sekt með samfélagsþjónustu getur sektarþoli kært niðurstöðuna til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Fangelsismálastofnun ákveður einnig hvers konar samfélagsþjónustu dómþoli sinni í hverju tilviki og á hve löngum tíma hún er innt af hendi, en sá tími skal þó aldrei vera styttri en tveir mánuðir.

Áður en umsókn sektarþola um samfélagsþjónustu er samþykkt er kannað hvort hann uppfylli skilyrði laga til að afplána refsingu eða vararefsingu með samfélagsþjónustu. Gerð er persónuskýrsla af umsækjanda og útbúið er skírteini með skilyrðum þjónustunnar. Á skírteininu kemur fram tímafjöldi samfélagsþjónustunnar ásamt því á hvaða tímabili unnið skal.

Ríkisendurskoðun kannaði hvaða gögn eða upplýsingar þurfi að liggja fyrir og hvaða skilyrði verða að vera uppfyllt til að Fangelsismálastofnun heimili sektarþolum að afplána vararefsingu sektar með samfélagsþjónustu. Athugað var jafnframt hvort hlutaðeigandi hefðu uppfyllt skilyrðin og hvort gögn staðfestu það. Gerð var krafa um að eftirfarandi upplýsingar væru í gögnum Fangelsismálastofnunar og beindist athuginin að því að kanna hvort svo væri:

- Umsókn um samfélagsþjónustu.
- Persónuskýrsla umsækjanda.
- Skírteini með skilyrðum þjónustunnar. Þar á m.a. að koma fram fjöldi tíma, tímabil og vinnustaður.
- Vinnuáætlun.
- Staðfestar tímaskýrslur vinnuveitenda.
- Staðfest eftirlitsgögn Öryggismiðstöðvarinnar hf.

Í öllum tilfellum voru tilskilin gögn til staðar. Á hverjum degi er gefin út vinnuskrá þar sem fram kemur hvar hver og einn á að vinna og hvaða starfsmaður Fangelsismálastofnunar hefur umsjón með því að sá brotlegi mæti til vinnu. Fram kemur hvort umræddur starfsmaður hafi kannað það, en það er gert af handahófi. Einnig eru sendar beiðnir til Öryggismiðstöðvarinnar hf. um að kanna viðveru ákveðinna einstaklinga.

Þar sem gengið er ríkt eftir að einstaklingar sinni samfélagsþjónustu í samræmi við skilmála var kannað hvort einhver gögn lægju fyrir í þeim tilvikum að rof hefði orðið á skilyrðum samfélagsþjónustunnar. Athuginin leiddi í ljós að umrædd gögn voru til staðar sem og upplýsingar um afleiðingar rofsins.

Fram þurfa að koma á skírteini um samfélagsþjónustu þau skilyrði sem sektarþoli þarf að uppfylla. Þau helstu eru að hann gerist ekki brotlegur við lög, neyti hvorki áfengis né deyfilyfja, vinni á tilsettum tíma og tilkynni án undandrátta veikindi eða aðrar ástæður þess að hann geti ekki mætt til vinnu. Jafnframt kemur fram hverju

það varði ef skilyrði þessi eru rofin. Sektorþoli gengst undir framangreind skilyrði með undirritun sinni.

Starfsmaður Fangelsismálastofnunar fer stundum með viðkomandi á vinnustað í fyrsta sinn og fylgist síðan með honum, m.a. með heimsóknum á vinnustaðinn og með viðtölum við umsjónarmann, en sá síðarnefndi sér um að leiðbeina viðkomandi og fylgjast með ástundun hans. Eins og framangreint ber með sér verður samfélagsþjónn, en svo hefur sá verið nefndur sem gegnir samfélagsþjónustu, að hlíta nákvæmu eftirliti. Á landsbyggðinni hefur Fangelsismálastofnun samið við lögreglumenn eða fangaverði um að sjá um eftirlitið.

Þau störf sem koma til greina eru aðallega líknar- og félagsstörf hjá félagasamtökum og opinberum stofnunum. Starf getur t.d. falist í þrifum, aðstoð við framkvæmdir, viðhaldi, umönnun og léttum skrifstofustörfum. Val á starfi fer eftir því hvaða störf eru laus á hverjum tíma og hvað telst hæfa umsækjanda að mati Fangelsismálastofnunar. Starfið er ýmist unnið á hefðbundnum vinnutíma eða á kvöldin og um helgar. Samfélagsþjónustan dreifist að lágmarki á tvo mánuði en að hámarki á fjórtán mánuði.

Ef rofin eru skilyrði samfélagsþjónustu, sbr. 31. gr. tilgreindra laga nr. 49/2005, getur það leitt til að Fangelsismálastofnun ákveði að breyta skilyrðum hennar, t.d. á þann veg að breytt er þeim tíma dags sem á að sinna henni, lengt er það tímabil sem samfélagsþjónusta er innt af hendi eða ákveðið er að fangelsisrefsing/vararefsing skuli afplánuð. Þá getur kæra á hendur dómþola fyrir að hafa framið refsiverðan verknað orsakað að hann telst ekki lengur hæfur til að gegna samfélagsþjónustu og verði að afplána refsinguna í fangelsi.

Þetta eru þau atriði sem sérstaklega hafa verið gagnrýnd. Dómstólaráð hefur m.a. gagnrýnt að það skuli vera á hendi framkvæmdarvaldsins að véla hér um, en að því verður vikið nánar síðar.

Að samfélagsþjónustunni lokinni er IMST send staðfesting um lok hennar og þá er skuld viðkomandi færð af viðskiptareikningi.

7.3 Fullnusta sekta með samfélagsþjónustu

Við könnun Ríkisendurskoðunar á fullnustu dæmdra sekta á árunum 2000 til 2006 vakti athygli hversu stór hluti þeirra var fullnustaður með samfélagsþjónustu. Úrtak könnunarinnar náði til sekta sem voru að fjárhæð 8 m.kr. eða hærrí á umræddu árabili og til þess sakarkostnaðar sem til féll í þessum málum.

Í ljós kom að sektir á hendur 75 einstaklingum féllu undir þessi leitarskilyrði og voru sektir í einstökum málum allt frá 8 til 80 m.kr. á þessu árabili. Heildarfjárhæð þeirra nam um 1.896 m.kr. Af þeirri fjárhæð voru sektir á hendur 61 aðila fullnustaðar með samfélagsþjónustu en þeim hafði verið gert að greiða samtals 1.392 m.kr. í sektir.

Niðurstaðan er því sú, eins og meðfylgjandi tafla ber með sér, að sektir sem námu a.m.k. 8 m.kr. á þessu árabili voru í liðlega 81% tilvika fullnustaðar með samfélagsþjónustu.

Tafla 5 Uppgjör á sektum og sakarkostnaði umfram 8 m.kr. á mann 2000 til 2006

Uppgjör m.kr.	Fjöldi	% af fjöldi	Sektar- fjárhæð	Sakar- kostnaður	Samtals
Fangelsi	7	9,3%	376,3	1,9	378,2
Ógreitt	2	2,7%	28,3	0,4	28,7
Innborgunarsamningar	3	4,0%	41,7	0,9	42,6
Samfélagsþjónusta	61	81,3%	1.391,9	12,5	1.404,4
Ekkert gert/afskrifað	2	2,7%	41,2	0,4	41,6
	75	100,0%	1.879,4	16,1	1.895,5

Í aðeins þremur tilvikum eru sektir samtals að fjárhæð 41,7 m.kr. greiddar eða gerðir samningar um greiðslu þeirra. Þá kemur einungis til afplánunar vararefsingar hjá sjö einstaklingum eða í liðlega 9% tilvika, en þá er verið að fullnusta sektir og sakarkostnað að fjárhæð 376 m.kr.

Í framhaldi af könnun á uppgjöri sekta og sakarkostnaðar árin 2000 til 2006 var ákveðið að skoða árið 2007 á sama hátt. Sektir það ár voru frá 8 m.kr. til 83,5 m.kr.

Niðurstaða ársins sýnir að talsverðan tíma tekur að byrja fullnustu á sektum og sakarkostnaði. Í árslok 2008 hafði ekki tekist að innheimta sektir hjá 14 einstaklingum af 21. Samkvæmt upplýsingum Fangelsismálastofnunar höfðu 12 einstaklingar fengið vilyrði fyrir afplánun með samfélagsþjónustu í árslok 2008 vegna sekta sem féllu til á árinu 2007. Af þeim höfðu 4 þegar hafið afplánun með samfélagsþjónustu eins og taflan sýnir en 3 höfðu gert samning um greiðslu sekta.

Tafla 6 Uppgjör á sektum og sakarkostnaði árið 2007 umfram 8 m.kr. á mann

Uppgjör m.kr.	Fjöldi	Sektar- fjárhæð	Sektar- kostnaður	Samtals	%
Fangelsi	0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Ógreitt	14	362,3	5,3	381,6	80,2%
Innborgunarsamningar	3	45,7	4,4	53,1	11,2%
Samfélagsþjónusta	4	36,6	0,6	41,2	8,7%
Ekkert	0	0,0	0,0	0,0	0,0%
	21	444,6	10,3	475,9	100,0%

Frá og með 1. janúar 2000 heimiluðu lög að fullnusta vararefsingu féseкта með samfélagsþjónustu, eins og áður hefur komið fram. Sé litið til áráanna 2000 til 2007 að báðum meðtöldum hafa 1.025 ógjaldfærir sektarpólar fengið að afplána vararefsingu féseкта með samfélagsþjónustu. Af 866 brotum voru 75 brot á skattalögum (og eftir atvikum 262 gr. alm. hgl. nr. 19/1940) þar sem sektir náðu því að vera 8 m.kr. eða hærri, en það er sú viðmiðun sem Ríkisendurskoðun ákvað að nota við könnun á

fullnustu hærri dómsekta. Af þessum 75 brotum á skattalögum voru 61 fullnustuð með samfélagsþjónustu.

Við skoðun á fjárhæð sekta á árabílinu 1995 til og með 1999 kemur í ljós að sektir vegna skattalagabrota voru þá að jafnaði mun lægri en á árabílinu 2000 til 2006. Sú skýring kann að vera á þessu að á fyrra tímabilinu eru samhliða lægri sektum dæmd fangelsisrefsing, iðulega skilorðsbundin. Eftir árið 2000 virðist dómvenja að einhverju leyti breytast þannig að sektarfjárhæðir verða að jafnaði hærri og hætt er í jafn miklum mæli að dæma jafnframt í skilorðsbundna refsingu. Af þessu virðist mega ráða að dómarrar líti til þess að háar sektir leiði til þess að dómþoli afpláni í samfélagsþjónustu, þar sem greiðslugeta er iðulega ekki fyrir hendi enda dæmdar sektir oft tugir milljóna.

Háar lögbundnar lágmarkssektir virðast því hafa orðið til að beina skattsvikumur í samfélagsþjónustu. Breytinguna má sjá í töflu 7 þar sem merkjanleg aukning á sér stað eftir árið 2000.

Tafla 7 Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað vararefsingar innan hvers árs.

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fjöldi	52	60	118	206	196	131	103	159

Þá sést í töflum 8 og 9 hversu mikið vandamál er við að glíma þegar kemur að afplánun vararefsingar í fangelsi. Taflan leiðir í ljós að lítið pláss er til að afplána vararefsingu í fangelsi, þar sem fangar sem dæmdir hafa verið til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar ganga fyrir þrátt fyrir mikinn fjölda einstaklinga sem bíða eftir að taka út sína vararefsingu.

Í árslok 2008 voru liðlega 1.600 manns á biðlista eftir afplánun vararefsingar. Samkvæmt upplýsingum frá IMST á Blönduósi frá því í byrjun júní 2009 er miklum erfiðleikum háð og nánast ekki unnt að fá rými í fangelsum til að fullnusta vararefsingar. Er nú svo komið að einstaklingar sem vilja „klára sín mál“ og afplána vararefsingu geta það ekki strax sökum plássleysis. Bagalegt getur verið að afplána vararefsingu löngu eftir að dómur fellur þegar menn búa e.t.v. við allt aðrar aðstæður. Tölurnar í töflum 8 og 9 sýna hver þróunin varð á tímabilinu 2000–2007.

Tafla 8 Heildarfjöldi afplánunardaga vararefsinga á árunum 2000 til 2007.

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fjöldi	1.151	2.498	1.601	2.490	3.227	1.901	1.935	733

Það athugist að árið 2007 var nýting fangelsa yfir 100% (þ.e. fangar samnýttu fangaklefa) og því var lítið pláss til að afplána vararefsingu fésekta.

Tafla 9 Meðalfjöldi fanga sem afplánaði vararefsingu á dag í öllum fangelsum landsins 2000 til 2007.

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fjöldi	2,5	5,5	3,4	6,4	7,8	3,5	4,1	1,0

7.4 Helstu kostir núverandi fyrirkomulags samfélagsþjónustu

Í kafla 7.1 hér á undan var nokkuð fjallað um kosti samfélagsþjónustu. Hér er ætlunin að víkja enn frekar að þeim þáttum sem telja verður til kosta hennar. Undirstrikað skal að Ríkisendurskoðun telur að samfélagsþjónusta sem fullnustuúrræði sé tvímælalaust af hinu góða og gegni þýðingarmiklu hlutverki sérstaklega þegar um er að ræða brot sem talin eru léttvægari en önnur. Hins vegar má halda því fram, eins og nánar er vikið að í kafla 7.5, að úrræðinu sé of mikið beitt. Einnig má deila um hvort rétt sé að veita framkvæmdavaldinu heimild til að breyta vararefsingu fésekta samkvæmt dómi úr fangelsi í samfélagsþjónustu þó það sé gert að uppfylltum tilteknum skilyrðum laga og reglna.

Þegar afráðið var að taka upp samfélagsþjónustu hér á landi í tilraunaskyni var ákveðið á Alþingi að ekki væri um refsingu að ræða heldur fullnustuúrræði. Lögð var áhersla á að samfélagsþjónusta væri eitt af þeim úrræðum sem stjórnvöld hefðu við fullnustu dóms eins og önnur afplánun utan fangelsis. Að tilraunatímabili loknu skyldi svo athuga hvernig til hefði tekist og taka ákvörðun um hvort hún yrði talin refsing í framtíðinni eða áfram fullnustuúrræði. Við athugun kom í ljós að samfélagsþjónustan hafði gengið vel á tímabili tilraunarinnar, talið var að uppeldismarkmið hennar hefðu nást. Með því að færa samfélagsþjónustu í lög um fangelsi og fangavist nr. 49/1998 ákvað Alþingi að áfram væri um fullnustuúrræði að ræða.

Þegar dómþoli afplánar samfélagsþjónustu er hann utan veggja fangelsis og því hefur hann meiri tækifæri á að brjóta af sér en sá sem afplánar refsivist sína í fangelsi. Fullyrða má að verulegur árangur náist haldi samfélagsþjónn sig frá afbrotum á meðan hann gegnir samfélagsþjónustu.

Öll skilyrði þess að fullnusta vararefsingar sem og óskilorðsbundnar fangelsisrefsingar með samfélagsþjónustu eru lögbundin. Fangelsismálastofnun er sem stjórnvald bundið af efnis- og formreglum stjórnslulaga nr. 37/1993. Í því felst m.a. að stofnunin er bundin af jafnræðis- og rannsóknarreglu laganna sem eiga að stuðla að faglegum vinnubrögðum við meðferð umsókna og ákvarðana um rof á skilyrðum samfélagsþjónustu. Ákvarðanir Fangelsismálastofnunar eru kærarlegar til dómsmálaráðuneytis en það stuðlar enn frekar að faglegum vinnubrögðum. Þá hafa nágrannarþjóðir okkar, samkvæmt upplýsingum Fangelsismálastofnunar, farið að þessari fyrirmynd þegar ný úrræði um fullnustu refsinga utan fangelsa hafa verið innleidd þar. Í þessu sambandi má nefna að fangelsisvöld í Svíþjóð, Danmörku og Noregi geta ákveðið hvort rafrænt eftirlit skuli að hluta eða öllu leyti koma í stað óskilorðsbundinnar refsingar, þ.e. að óskilorðsbundin fangelsisrefsing verði fullnustuð með rafrænu eftirliti. Einnig má nefna áralanga reynslu stjórnslunnar á Norðurlöndunum af veitingu reynslulausna, vistun utan fangelsa, afplánun í meðferð, á áfangaheimili o.fl. Þá hefur núgildandi fyrirkomulag samfélagsþjónustu að sögn Fangelsismálastofnunar reynst hagkvæmt og einfalt í framkvæmd.

7.5 Helstu rök gegn núverandi fyrirkomulagi samfélagsþjónustu

Í kafla 7.3 kemur fram að aðeins lítill hluti hæstu sekta sem dæmdar voru á tímabilinu 2000–2006 var greiddur og vararefsing var mjög sjaldan afplánuð. Yfirleitt voru hæstu sektir gerðar upp með samfélagsþjónustu. Þetta fyrirkomulag hefur sætt gagnrýni. Hún byggist m.a. á því að engin ástæða sé til að hafa þetta millistig, þ.e. vararefsingu ákveðna af dómstólum, ef stjórnvald, þ.e. Fangelsismálastofnun, breyti henni síðan í samfélagsþjónustu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Slíkt hafi í för með sér að viðurlagakerfið verði ekki nægilega einfalt, gagnsætt og fyrirsjáanlegt. Þessi gagnrýni kemur m.a. fram í grein Ragnheiðar Bragadóttir lagaprófessors „Samfélagsþjónusta – á réttri leið?“ í *Afmælisriti Þórs Vilhjálmssonar* frá árinu 2000.

Þá hefur verið bent á, m.a. af dómstólaráði, að núverandi fyrirkomulag stangist hugsanlega á við meginreglu íslenskrar stjórnskipunar um þrískiptingu ríkisvaldsins, en í henni felst m.a. að dómendur fara með dómsvaldið (2. gr. stjórnarskrárinnar). Núverandi fyrirkomulag vekur áleitnar spurningar um hvort sú málsmeðferð, sem gert er ráð fyrir í 31. gr. laga nr. 49/2005 og lýst er í kafla 7.2 hér á undan, standist 70. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem kveðið er m.a. á um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Rök dómstólaráðs eru í meginatriðum þau að dómsvaldið hafi verið fært til framkvæmdarvaldsins með núverandi fyrirkomulagi samfélagsþjónustu, þar sem Fangelsismálastofnun er heimilað að taka upp refsíákvæðanir dómstóla og ákveða mönnum önnur viðurlög en dómstólar hafa gert. Ef rof verða á skilyrðum samfélagsþjónustu samkvæmt áðurgreindri 31. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, er Fangelsismálastofnun falið að taka margar matskenndar ákvarðanir. Þannig er stofnuninni falið að ákvarða hvort skilyrðum samfélagsþjónustu skuli breytt, hvort tími hennar skuli lengdur eða hvort refsing skuli afplánuð í fangelsi í stað samfélagsþjónustu. Endanleg ákvörðun er því í fjölmörgum tilvikum á hendi framkvæmdarvaldsins. Málsmeðferð um ákvörðun viðurlaga er því endurtekin hjá framkvæmdarvaldinu og fer þar fram fyrir luktum dyrum og án þátttöku ákærvalds.

Fleiri en dómstólaráð hafa gagnrýnt fyrirkomulag samfélagsþjónustu hér á landi. Auk fyrrnefndrar greinar Ragnheiðar Bragadóttur má nefna grein Jóns Þórs Ólasonar lögfræðings í *Úlfjótí* árið 2001. Dómarafélag Íslands hefur einnig lýst yfir efasemdum um núverandi fyrirkomulag. Sjá og grein Helga I. Jónssonar, dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur, í *Tímariti lögfræðinga* árið 1998. Að lokum má benda á dóm Hæstaréttar 1994:748 þar sem segir: „Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara dómendur með dómsvaldið. Í því hlutverki felst meðal annars að ákvarða mönnum refsivist vegna ólögætrar hegðunar og eru ekki aðrir handhafar ríkisvaldsins bærir til þess.“

Í framkvæmd hefur samfélagsþjónusta talsvert verið notuð í óskilorðsbundnum dómum vegna ölvunaraksturs. Það er umhugsunarefni, sem m.a. Ragnheiður

Bragadóttir hefur bent á, hvort það sé rétt þróun í ljósi þeirra dómvenju að ölvunarakstur geti leitt til fangelsisdóms. Með því að beita samfélagsþjónustu við ölvunarbroti hefur Fangelsismálastofnun bæði dregið úr varnaðaráhrifum laga og þeim fordæmum sem dómstólar hafa ákveðið þegar kemur að ölvunarakstri. Slíkt á að vera á forræði dómstóla en ekki stjórnvalds.

Almennt er talið að samfélagsþjónusta sé í eðli sínu refsing þó ekki sé byggt á því í íslenskum lögum. Henni er beitt vegna framinna brota og hún fellur að skilgreiningu á refsihugtakinu í efnismerkingu. Enda þótt litið sé svo á að samfélagsþjónusta beri öll einkenni refsinga er ekki unnt að horfa fram hjá því að hún er tiltölulega vægt fullnustuúrræði. Ekki síst vegna þess að 40 klst. í samfélagsþjónustu eru látnar jafngilda eins mánaðar fangelsi lögum samkvæmt. Þá er beinlínis gert ráð fyrir að samfélagsþjónusta sé skipulögð þannig að hún raski sem minnst högum og daglegum venjum brotamanns, stefnt er að því að hann geti innt samfélagsþjónustu af hendi utan reglubundins vinnutíma síns, reynt er að taka tillit til óska hans um vinnustað o.fl. Í ljósi þessa má spyrja hvort ekki sé í raun verið að gjaldfella eða milda refsingar og þar með draga úr varnaðaráhrifum þeirra með því að heimila að fullnusta mjög háa sektardóma með samfélagsþjónustu.

Ljóst má a.m.k vera af þeim tölum sem hér á undan hafa verið reifaðar að þeir sem í hlut eiga telja hagfelldara eða betra að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu en sitja í fangelsi eða greiða sektina. Þetta sýnir mikill fjöldi umsókna um samfélagsþjónustu. Það leiðir aftur til þess að grunur vaknar um að stundum sé leitað í samfélagsþjónustu þó að greiðslugeta sé fyrir hendi. Sjái menn fram á að geta gert upp sektir, sem oft og tíðum nema tugum milljóna króna, með samfélagsþjónustu í nokkrar klst. á dag, eftir vinnutíma, hljóta menn að sækjast eftir slíku úrræði. Ekki þarf heldur að koma á óvart þó reynt sé að skjóta eignum undan fjárnámi til að eiga þess kost að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu. Einnig er algengt að samfélagsþjónusta sé nýtt til að fullnusta lægstu sektir sem e.t.v. yrðu greiddar ef betri upplýsingar fengjust um fjárhagsstöðu sektarþola.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að skortur á fangelsisrými hér á landi leiðir til þess að erfitt er að fá pláss til að fullnusta vararefsingar, þar sem óskilorðsbundnir refsidómar hafa forgang. Þetta vekur upp spurningar um hvort hætta sé á að samfélagsþjónusta sem fullnustuúrræði sé notuð meira en góðu hófi gegnir hér á landi og hvort að úrræðið sé farið að koma niður á þeim varnaðaráhrifum sem refsingum er ætlað að hafa.

Rétt er í þessu samhengi að vitna til þess að í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 49/2005 komu fram þau sjónarmið Fangelsismálastofnunar „að heimild til að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu hafi nýst sem mikilvægt stýritæki í fangelsismálum“. Tilvitnuð ummæli gætu bent til að e.t.v. sé farið að miða fullnustu refsinga hér á landi um of við þau úrræði, aðstöðu eða aðstöðuleysi, sem Fangelsismálastofnun býr við í stað eðli og alvarleika þeirra brota sem við er að fást hverju sinni. Það sem einkum er haft í huga í því sambandi er mikil notkun samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis við brot á skattalögum, en að því verður vikið í næsta kafla.

Sjónarmið svipuð þeim sem hér hafa verið reifuð koma fram í áðurnefndri grein Helga I. Jónssonar, dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur. Í greininni fjallar Helgi m.a um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist nr. 48/1988 sem varð að lögum nr. 123/1997. Í greininni segir: „Miðað við aðdraganda frumvarpsins og þann einlita búning, sem það klæddist þegar það var lagt fyrir Alþingi, læðist sú hugsun óneitanlega að greinarhöfundu, að ástæðan kunni að vera sú, að þægilegt geti verið fyrir fangelsisyfirvöld að hafa það í hendi sér, eftir aðstæðum hverju sinni, hvort og eftir atvikum hversu marga dóma sé hagfelld að fullnusta í formi samfélagsþjónustu.“

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt, eins og allsherjarnefnd lagði áherslu á í nefndaráli um frumvarp til laga nr. 49/2005, að dómsmálaráðuneytið láti gera faglega úttekt á kostum og göllum þess að dómstólar dæmi til samfélagsþjónustu í stað þess að Fangelsismálastofnun ákveði hverjir skuli eiga þess kost að gegna henni, eins og verið hefur. Kanna þarf jafnframt hvort skynsamlegt er, m.a vegna þess að eitt megin markmið refsinga er að skapa almenn varnaðaráhrif, að unnt sé að fullnusta í eins miklum mæli og verið hefur svokölluð „hvítflibabrot“ með samfélagsþjónustu og að stofnun á vegum framkvæmdarvaldsins ákveði hvort það skuli gert. Þá þarf að taka afstöðu til þess hvort breyta eigi lögum þannig að samfélagsþjónusta teljist til refsiviðurlaga í stað fullnustuúrræðis en rök hníga að því að svo eigi að vera enda er við það miðað í öðrum ríkjum.

Á löggjafarþingi 2006–2007 lögðu nokkrir þingmenn þáverandi stjórnarandstöðu fram tillögu til þingsályktunar um samfélagsþjónustu. Í meginatriðum gekk hún út á að eðlilegast væri að fjalla um samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum líkt og önnur refsiviðurlög og að jafnframt ætti það að vera hlutverk dómstóla að dæma menn til samfélagsþjónustu.

7.6 Skattalagabrot og samfélagsþjónusta

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að allar sektir frá árunum 2000–2007 þar sem fjárhæð fór yfir 8 m.kr. voru vegna brota á skattalögum og eftir atvikum hegningarlögum (sbr. töflur 5 og 6 í kafla 7.3). Í eftirfarandi töflu er þetta dregið fram. Af samtals 96 dómum voru 86 vegna meiriháttar skattalagabrota, þar sem jafnframt var dæmt með vísan til 262. gr. almennra hegningarlaga. Ýmist var brotið gegn lögum um tekjuskatt nr. 90/2003, virðisaukaskatt nr. 50/1988 eða lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987.

Tafla 10 Skattalagabrot

	2000 - 2006	2007	Samtals
Minniháttar skattalagabrot	6	4	10
Meiriháttar skattalagabrot	69	17	86
Samtals fjöldi skattalagabrota	75	21	96

Ríkisendurskoðun hefur nýverið lokið við að skoða áhættustjórnun við innra eftirlit í virðisaukaskatti og skilað skýrslu um þá athugun. Eitt af því sem stofnunin taldi skipta

verulegu máli við að halda uppi góðum skattskilum og hindra skattalagabrot var að refsingar væru áhrifaríkar og í samræmi við alvarleika þeirra brota sem framin höfðu verið. Var þar vitnað til ýmissa rannsókna í þessum efnum sem og til skýrslna sem OECD hefur gefið út og varða skattfrákvæmd í ýmsum löndum og rannsóknir á því sviði.

Með lögum nr. 42/1995, um refsíákvæði nokkurra skattalaga og lögum nr. 39/1995 var brugðist við ábendingum nefndar sem skilaði skýrslu um umfang skattsvika til fjármálaráðherra árið 1993 og refsingar hertar. Í frumvarpi að fyrrnefndu lögunum segir orðrétt í almennum athugasemdum: „Með öllum þessum ákvæðum er stefnt að heilsteyptu og skilvirku átaki löggjafans gegn skattsvikum og bókhaldsbrotum.“

Ein af þeim breytingum sem lögin fólu í sér var að lögfesta refsímörk sem gátu mest orðið tíföld og minnst tvöföld sú skattfjárhæð sem vanrækt var að greiða kæmi til sektarákvörðunar eingöngu eða til viðbótar refsivist. Þessi breyting sem fólst í að lögfesta lágmarksrefsingu var nýmæli og til þess fallin að herða refsingar við skattalagabrotum. Enda hefur reyndin orðið sú að frá setningu laganna hafa sektir við skattalagabrotum hækkað verulega.

Eins og áður kom fram var tilgangur laga nr. 42/1995 sá að vinna með heilsteyptum og skilvirkum hætti gegn skattsvikum, m.a. með því að herða refsingar verulega og hækka sektir. Velta má því fyrir sér hvort löggjafanum hafi verið ljóst að með setningu laga nr. 22/1999, sem heimiluðu að fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu, væri verið að opna leið til þess að breyta vararefsingu fyrir háar sektir fyrir skattalagabrot í samfélagsþjónustu. Hætt er við að til lítils sé að auka skattransóknir ef þeir sem gripnir eru eftir langa og ítarlega rannsókn sleppa með því að sinna samfélagsþjónustu í tiltölulega skamman tíma. Sú áhætta sem hinn brotlegi tekur er þá ekki mikil þar sem ekki er víst að brot hans uppgötvist og ef það gerist er refsing í reynd væg gagnstætt því sem löggjafinn ætlaðist til. Því telja verður að háar sektir, sem vararefsing í fangelsi liggur við séu þær ekki greiddar, geti haft mikil varnaðaráhrif.

Ekki verður annað séð en nú sé svo komið í viðurlagafrákvæmd að hætta sé á að vegið sé að þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum við skattalagabrotum er ætlað að hafa enda hefur athugun Ríkisendurskoðunar leitt í ljós að hæstu sektir eru að mestum hluta fullnustaðar með samfélagsþjónustu.

Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að fáum árum eftir að löggjafinn herti refsingar við skattalagabrotum, hafi Fangelsismálastofnun fengið vald til að draga úr refsingum við þessum sömu brotum. Það hlýtur að skipta miklu að reynt sé að stemma stigu við skattalagabrotum og treysta skattheimtu ríkisins, en til þess hafa almenn varnaðaráhrif refsinga verið talin gegna veigamiklu hlutverki, eins og fram kom í athugasemdum við lög nr. 42/1995 og áður er vikið að.

7.7 Samantekt

Athugun Ríkisendurskoðunar á umsjón og eftirfylgni Fangelsismálastofnunar með samfélagsþjónustu leiðir í ljós að stofnunin sinnir hlutverki sínu vel og leggur áherslu á að farið sé að gildandi lögum og reglum.

Ríkisendurskoðun telur að skoða þurfi málefni samfélagsþjónustunnar í heild sinni. Að þeirri könnun lokinni þarf að taka faglega afstöðu til þess hvort halda á í núverandi fyrirkomulag um að Fangelsismálastofnun taki ákvörðun um samfélagsþjónustu eða hvort slík ákvörðun eigi að vera á valdsviði dómstóla, eins og annars staðar tíðkast.

Nú er heimilt að fullnusta allar sektir sem eru 60 þús.kr. eða hærri, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, með samfélagsþjónustu. Ríkisendurskoðun telur að hækka þurfi þetta lágmark umtalsvert. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvort eðlilegt sé að heimila fullnustu vararefsinga fésekta yfirhöfuð eða hæstu fésekta, ef skemmra yrði gengið, með samfélagsþjónustu. Ýmis rök eru fyrir því, ekki síst refsipólitísk, að setja einhvers konar hámark í þessum efnum. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að heimila fullnustu sektardóma sem nema tugum milljóna króna með samfélagsþjónustu sem varir í tiltölulega skamman tíma. Slíkt fyrirkomulag er ekki til þess fallið að stuðla að öflugum varnaðaráhrifum refsinga. Huga þarf sérstaklega að refsingum við skattalagabrotum og öðrum „hvítflibbabrotum“ í þessu sambandi.

Bráðnauðsynlegt er að fjölga fangelsisrýmum þannig að unnt sé að fullnusta vararefsingu fésekta með fangelsisvist, en eins og staðan er nú eru fá fangelsisrými laus til þeirra nota.

Hafa ber í huga að mikil notkun samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis hefur áhrif á hversu stór hluti álagðra sekta skilar sér í ríkissjóð. Í því sambandi er rétt að árétta að skortur IMST á úrræðum til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola gæti hafa leitt til þess að fleiri gegna samfélagsþjónustu en ættu að gera það þar sem ekki tekst að sýna fram á greiðslugetu þeirra.

8. Upplýsingakerfi og skráning upplýsinga á ýmsum stigum

8.1 Almennt

Nokkuð vantar upp á að gögn geti borist rafrænt milli upplýsingakerfa annars vegar lögreglu og saksóknara og hins vegar dómstóla. Lögreglan og ákærendur nota LÖKE en í því eru m.a. málaskrár lögreglu og ákærvalds. Ríkissaksóknari og Fangelsismálastofnun hafa aðgang að þeim. Þá skráir Ríkissaksóknari niðurstöðu dóma í kerfið sem nýtist ákærendum. Afleiðing þess að rafræn gögn berast ekki milli umræddra aðila er sú að sömu upplýsingarnar eru skráðar margsinnis. Með því að fá upplýsingakerfin til að vinna saman sem eina heild, þannig að unnt sé að lesa upplýsingar milli kerfanna, má ná fram sparnaði og auka skilvirkni og öryggi í gagnaflutningum.

Skortur á sameiginlegu upplýsingakerfi hefur eflaust átt sinn þátt í að komið hefur fyrir að dómur hafa ekki skilað sér til þeirra sem áttu að sjá um að fullnusta þá, án þess að eftir væri tekið, fyrr en löngu eftir að þeir voru kveðnir upp. Til að tryggja eðlilegt flæði mála gegnum réttarvörsluferfið og til að koma í veg fyrir að þau stöðvist á leiðinni er æskilegt að koma upp slíku upplýsingakerfi. Stefna ætti að því að hafa það sem einfaldast og tengja það þeim kerfum sem fyrir eru og reynst hafa vel. Gerð verður grein fyrir helstu upplýsingakerfum sem koma að þessu ferli hér á eftir og hvernig þau vinna saman.

8.2 Löke-kerfi lögreglunnar

LÖKE er sameiginlegt upplýsingakerfi lögreglunnar á landsvísu. Kerfið er gagnabanki þar sem skráð eru öll mál sem koma til kasta lögreglunnar enda ber henni skylda til að halda utan um öll samskipti sín við almenning. Lögð er áhersla á vönduð vinnubrögð þannig að auðvelt sé að rekja mál og jafnframt að unnt sé að nota gagnagrunninn til að gefa út tölfraðilegar upplýsingar sem greina ástand og þróun löggæslumála.

Heimildir lögreglunnar um meðferð persónuupplýsinga byggja á reglugerð nr. 322/2001 um rafræna vinnslu persónuupplýsinga. Reglugerðin gildir eingöngu um vinnslu persónuupplýsinga í þágu lögreglustarfa samkvæmt 1. gr. lögreglulaga. Skráin er sameiginlegur gagnagrunnur allra lögregluembættu undir umsjón Ríkislögreglustjóra og hafa starfsmenn mismunandi aðgang að honum. LÖKE er byggt upp á grundvelli umræddrar reglugerðar.

Kerfið nýtist m.a. vel við sektargerð og sektarboð en lögfræðideildin tekur við málum eftir skráningu, ákveður sektarmeðferð og sendir skýrsluna áfram til þjónustuversins þar sem brotið er skráð inn í LÖKE og fjárhæð sektar. Við skráninguna skráist

sjálfkrafa inn í TBR-kerfið innheimta á viðkomandi kennitölu. Þar er greiðanda gefinn kostur á að ljúka málinu innan ákveðins tímafrests og fá afslátt af kröfunni. Hér er um sektarboð að ræða. Við greiðslu samþykkir málsaðilinn sektina, fær afslátt og er laus allra mála. Greiði hann ekki er gefin út ákæra eða dómari áritar sektina og við það fær hún ígildi dóms. Kosturinn við þetta verklag er að við innslátt inn í kerfið færast krafan sjálfkrafa yfir í innheimtakerfi ríkissjóðs TBR.

Lögreglukerfið nýttist ákærusviði lögreglunnar m.a. á þann hátt að þar er öllum upplýsingum um málsaðila safnað saman sem og öllum þeim kostnaði sem málinu tilheyrir. Við færslu kostnaðarins er notað númerakerfi lögreglunnar til að auðkenna atvikið og eru fylgiskjöl skönnuð inn í kerfið. Hér er um að ræða alla þá reikninga sem teljast til málskostnaðar. Þóknun til lögmanna ákveður dómari að fengnum reikningi frá þeim. Við þá ákvörðun styðst hann við gjaldskrá; svonefndar viðmiðunarreglur fyrir héraðsdómstóla. Fari mál til héraðsdóms eru málskjöl undirbúin og þar á meðal er tilgreindur allur kostnaður sem hefur verið færður á málið. Útbúið er yfirlit ásamt ljósriti af kostnaðarnótum. Ríkisendurskoðun skoðaði í LÖKE eitt mál málsaðila sem var í rannsókn. Í ljós kom að allur sakarkostnaður var skráður sem hafði fallið til í málinu og einnig var greinargerð til héraðsdóms um áfallinn málskostnað skráð.

Það er hlutverk saksóknara lögreglustjóra að færa inn í LÖKE niðurstöður héraðsdóms og koma málinu áfram til ríkissaksóknara sem tekur ákvörðun um áfrýjun. Ef hann ákveður að áfrýja ekki og áfrýjunarfrestur dómþola er liðinn eða þeir hafa unað dómi, þá sendir ríkissaksóknari dóminn til Fangelsismálastofnunar til fullnustu. Dómþolar mæta annaðhvort við dómsuppkvaðningu og fá afhent afrit dómsins eða hann er birtur þeim síðar að tilhlutan saksóknara sem sér um að láta birta dóma. Þar sem LÖKE er hvorki tengt kerfi Héraðsdóms Reykjavíkur né annarra héraðsdómstóla verður að „handfæra“ upplýsingar um niðurstöðu dóma til þess að unnt sé að skrá málið sem afgreitt mál í kerfinu. Það hefur í för með sér tvíverknað og aukna villuhættu í innslætti.

LÖKE er hannað þannig að unnt er að beita aðgangsstýringum að hinum einstöku hlutum þess og stækka kerfið í samræmi við aukin verkefni og þarfir hverju sinni. Málaskráin er byggð upp á þann hátt að rannsakendur og saksóknarar embætta lögreglustjóra færa jafnóðum inn í skrána upplýsingar sem máli skipta. Má þar m.a. nefna allan sakarkostnað, hvenær yfirheyrslur fara fram, tímalengd þeirra, hverjir eru yfirheyrðir í hverju máli, hvort þeir hafa réttarstöðu vitnis eða sakbornings o.s.frv. Þegar dómur liggur fyrir þarf að færa handvirkt hverjar voru lyktir málsins.

Miklir möguleikar eru á því að stækka kerfið. Þannig ætti hver stofnun að geta fengið sitt eigið gagnasvæði sem hún ætti og bæri ábyrgð á. Kostir slíks fyrirkomulags eru að upplýsingar bærust auðveldlega rafrænt milli kerfanna.

Til skoðunar er nú að sakaskrá verði sett inn í kerfið. Við uppkvaðningu dóma þurfa dómstólar að senda ríkissaksóknara eyðublöð, með upplýsingum um niðurstöður þeirra og gegn hvaða ákvæðum hafi verið brotið. Upplýsingar þessar færa starfsmenn hans síðan handvirkt inn í skrána. Hægðarauki og vinnusparnaðar fælist í því að dómstólar sæju sjálfir um að færa upplýsingar inn í sakaskrána. Ríkissaksóknari bæri

eftir sem áður ábyrgð á að skráin væri rétt og að réttar upplýsingar kæmu fram í henni. Sparnaðurinn lægi fyrst og fremst í því að upplýsingarnar væru færðar inn jafnóðum og þannig komið í veg fyrir að um tvíverknað yrði að ræða og minnkuð væri hættu á innsláttarvillum.

Áhugavert væri að kanna möguleikann á því að dómstólar fengju aðgang að LÖKE og að bætt væri við svæðum sem að nýttust þeim. Nýlega setti Fangelsismálastofnun sem hefur aðgang að LÖKE alla fangalista inn í kerfið þannig að nú er unnt að fletta upp hvar fangar eru vistaðir, hverjir eru á reynslulausn o.s.frv. Þetta hefur í för með sér mikinn tímasparnað. Áður voru þessar upplýsingar sendar bréflega milli embætta.

Einn helsti gallinn við kerfi lögreglu og dómstóla er að ekki er unnt lesa á milli þeirra sem veldur því að oft er verið að skrá sömu upplýsingarnar sem eykur verulega hættu á innsláttarvillum. Meta þarf kosti og galla þess að aðilar vinni í sama upplýsingakerfinu, sem haldi utan um framvindu mála og niðurstöður þeirra. Slíkt auðveldar aðilum að hafa samband sín á milli og leiðir til tíma- og vinnusparnaðar, aukins öryggis og minni hættu á að gögn glatist. Þá varðveitast málsatvik og „saga“ málsins betur og verður á þann hátt aðgengileg þeim sem á þurfa að halda.

8.3 Ákærvaldið

Þegar rannsókn lögreglu lýkur í málum sem ríkissaksóknari fer með ákærvald í sendir lögregla frumrit rannsóknargagna og ljósrit/afrit af frumritinu í tilteknum fjölda eintaka til ríkissaksóknara. Frumrit og afrit eru síðan send viðkomandi héraðsdómstól ef gefin er út ákæra í málinu. Sækjandi málsins heldur eftir einu afriti fyrir sig.

Mikið af rannsóknargögnum er unnt að flytja rafrænt svo sem allar lögregluskýrslur, skanna skjöl og hengja ljósmyndir á mál. Sum rannsóknargögn verður þó að senda í frumriti til dómstóla.

8.3.1 Sakaskrá

Eitt af hlutverkum ríkissaksóknara er að halda tölvufærða sakaskrá fyrir allt landið og ber embættinu að uppfæra hana reglulega. Það er gert með því að skrá niðurstöður opinberra mála sem dómstólum landsins ber skylda til að tilkynna ríkissaksóknara. Sakaskrá fær gögn á pappírformi frá dómstólunum og færir síðan handvirkt inn í sitt upplýsingakerfi. Spara mætti vinnu og tíma með rafrænum flutningi á gögnum milli dómstólanna og sakaskrár og draga úr hættu á innsláttarvillum.

Haldið er utan um sakaskrána í sérstöku forriti. Gallinn við sakaskrána er að ríkissaksóknari getur ekki verið öruggur um að embættinu hafi verið tilkynnt um niðurstöður allra mála þar sem engin sameiginleg málaskrá er til í landinu sem dómstólarnir nota og embættið hefur aðgang að, eins og vikið verður að í kafla 8.4. Ríkissaksóknari getur því ekki staðfest að hann fái upplýsingar um öll mál og dóma sem skrá ber í sakaskrá. Einnig veldur það vissum vandkvæðum að málanúmer eru

önnur hjá ákærvaldinu en dómstólunum og veldur það erfiðleikum við utanumhald og eftirfylgni.

Að sögn Fangelsismálastofnunar kemur fyrir að sakaskrá sé ekki rétt. Verður stofnunin vör við það þegar að fullnustu dóma kemur. Bæði eru dæmi um að láðst hafi að skrá þau brot sem skylt er að skrá eða að þau hafi verið ranglega skráð. Í tilvikum sem þessum kemur Fangelsismálastofnun ábendingum áleiðis til sakaskrár. Þetta er að sjálfsögðu mjög bagalegt og veldur réttaróvissu. Þá eru dæmi um að dómar hafi ekki borist ríkissaksóknara frá héraðsdómstólum. Hafa ber í huga að upplýsingar í sakaskrá um fyrri afbrot kunna að hafa áhrif til þyngingar dóma og er því ákaflega mikilvægt að sakaskráin sé rétt.

Fram kom í athugasemdum ríkissaksóknara við drög að þessari skýrslu að ástæður þess að skráningar í sakaskrá reynast stundum vera rangar megi „alltaf rekja til þess að hinar skriflegu tilkynningar sem sendar eru til ríkissaksóknara frá héraðsdómstólum eru rangar.”

8.4 Héraðsdómstólar

Öll rannsóknargögn sem héraðsdómur vinnur með eru á pappír. Mál eru skráð handvirkt í málaskráningarkerfi dómstólanna sem hannað var árið 1992 og hefur í aðalatriðum verið óbreytt síðan. Um nokkurt skeið hefur verið í undirbúningi að endurnýja kerfið.

Þegar mál fara frá lögreglu til dómstóla, hvort sem er í formi ákæru eða til áritunar, tapa málin málaskráningarnúmeri lögreglu og fá nýtt málaskráningarnúmer dómstólsins. Þetta hefur í för með sér að erfiðara er að rekja feril mála.

Ákæran er bókuð inn í málaskrána eftir nafni dómþola og númeri sem málið fær. Auk þess eru eftirfarandi upplýsingar skráðar í kerfið:

- Móttökudagsetning.
- Upprunanúmer.
- Tegund máls.
- Útgefandi ákæru.
- Sækjandi.
- Dagsetning úthlutunar til dómara.
- Dómari.

Auk þess færa dómritarar frekari upplýsingar í kerfið svo sem nafn verjanda, dagsetningu fyrirkalls, þingfestingar, dóms og lyktir máls. Sakarkostnaður kemur eingöngu fram í dómsorði og er ekki skráður inn í kerfið. Þá er að lokum merkt við að málið sé sent til sakaskrár.

Í skráningarmynd kerfisins eru auk þess gefnir möguleikar á að setja inn upplýsingar um dómsbirtingu, hvenær gögn voru send til ríkissaksóknara, dagsetningu áfrýjunar

til Hæstaréttar sem og uppkvaðningu dóms. Þessir liðir eru aðeins nýttir ef málum er áfrýjað eða úrskurðir eru kærðir.

Málaskráin er notuð hjá öllum átta héraðsdómstólum landsins. Dómstólarnir hafa ekki aðgang að sameiginlegum gagnagrunni heldur er hver dómstóll með sinn eigin gagnagrunn og flutningur á upplýsingum milli þeirra fer ekki fram. Hver málaskrá er því sem eyland, sem hefur í för með sér að ekki er unnt að nota þær samtímis til þess að vinna ýmsar tölfræðilegar niðurstöður úr dómsmálum eða dómum. Þá kom í ljós að engin handbók er til um kerfið, en þeir starfsmenn sem fyrir eru kenna nýjum. Kerfinu hefur verið haldið við af þeim sem hannaði það án þess þó að nokkrar endurbætur eða nýjungar hafi átt sér stað á því. Rætt hefur verið um að hanna nýtt kerfi til að halda utan um málefni dómstólanna allra, en ekkert hefur enn orðið úr því.

Í vinnuferlinu er það hlutverk dómritara að sjá um að eftir uppkvaðningu dóma séu þeir tilbúnir í prentuðu formi. Eintök af þeim eru afhent ákærvaldinu og verjanda eða verjendum. Þegar ákærandi er viðstaddur er honum birtur dómurinn annars þarf ákærvaldið að sjá um að dómurinn verði birtur dómþola, t.d. með atbeina lögreglu. Dómritari gengur formlega frá gögnum málsins og skráir nauðsynlegar upplýsingar inn í málakerfið um lyktir þess, sendir afrit dómsins til sakaskrár ásamt tilkynningu um þau lagaákvæði sem brotið er gegn. Afrit dómsins fer einnig til ákærvaldsins og verjanda. Ákveði dómþoli eða ríkissaksóknari að áfrýja málinu til Hæstaréttar er honum send öll frumgögn málsins og dómurinn. Annars geymir dómstóllinn málskjölin í lögbundinn tíma og sendir þau að þeim tíma liðnum til Þjóðskjalasafnsins.

Eftirlit með málum í vinnslu er á forræði dómstjóra, sem fylgist með gangi þeirra og að þau séu í eðlilegum farvegi.

Gerð var athugun á lyktum mála í málaskrárkerfi Héraðsdóms Reykjavíkur á árinu 2007. Tekið var af handahófi úrtak 88 sektarmála. Kannað var hvort þau hefðu verið móttekin hjá Fangelsismálastofnun og komið áfram til IMST. Niðurstöðuna má sjá í eftirfarandi töflu.

Tafla 11 Úrtak sektarmála hjá Héraðsdómi Reykjavíkur

	Fjöldi
Mál fóru áfram til IMST.	78
Kveðnir upp sýknudómar.	3
Mál sameinuð.	1
Málum vísað áfram til Hæstaréttar.	6
Samtals	88

Í öllum málunum þar sem um var að ræða fjárkröfu hafði hún birst á viðkomandi kennitölu í TBR. Fyrirspurn var send til IMST og í svari skrifstofunnar kom fram að í öllum tilfellum nema einu hafði verið gripið til innheimtuaðgerða með einum eða öðrum hætti.

8.5 Hæstiréttur

Hæstiréttur notar annars konar málaskráningarkerfi en héraðsdómstólarnir. Dóma réttarins er að finna á vefsíðunni www.haestirettur.is. Þó svo að einstakir héraðsdómstólar og Hæstiréttur séu sjálfstæðar stofnanir þá væri unnt að nota sömu uppsetningu á tölvukerfum, enda væru gögn þessara aðila aðskilin í kerfunum. Ef notuð væri sama uppsetningin gæti það leitt til sparnaðar auk þess sem slíkt gæti auðveldað flutning á rannsóknargögnum og dómum héraðsdóms til Hæstaréttar þegar málum er áfrýjað.

Fangelsismálastofnun er með sitt eigið kerfið til þess að halda utan um fullnustu dóma. Þetta kerfi fær ekki rafræn gögn frá öðrum stofnunum réttarvörslukerfisins. Nokkur handavinna fer því fram á stofnuninni við það að slá gögn inn í kerfið. Hér er því einnig tækifæri til hagræðingar.

Við áfrýjun til Hæstaréttar eru gögn málsins útbúin hjá héraðsdómstólum og þau send réttinum. Gögnin eru í formi innbundinna hefta þar sem öll málsskjöl koma fram. Hæstiréttur tekur við málsskjölum og handfærir inn í málaskrá. Skráðar eru dagsetningar, móttaka, frestir og lyktir mála.

Í samráði við dómforseta úthlutar skrifstofustjóri málum til dómara. Gengið er frá gögnunum í sérstökum heftum sem eru afhent þeim dómurum sem dæma í málunum. Við uppkvaðningu er hlutverki dómsins lokið.

Í ársskýrslu Hæstaréttar fyrir árið 2007 kemur fram yfirlit yfir fjölda þeirra mála sem bærust réttinum á árinu 2007. Til samanburðar eru birtar tölur fyrir árin 2001 til 2006. Málunum er annars vegar skipt í áfrýjuð mál, sem flutt eru munnlega, og kærumál, sem eru yfirleitt skrifleg. Þá er þeim skipt eftir því hvort um er að ræða einkamál eða opinber mál.

Tafla 12 Skipting mála í Hæstarétti

Ár	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Áfrýjun:							
Einkamál	240	257	240	240	265	294	284
Opinber mál	63	73	74	87	88	97	92
Kærumál:							
Einkamál	92	131	127	117	129	131	121
Opinber mál	66	113	56	83	71	151	175
Samtals	461	574	497	527	553	673	672

8.6 Fangelsismálastofnun

Dómar berast Fangelsismálastofnun frá ríkissaksóknara þar sem ákvörðun er tekin um áfrýjun. Fangelsismálastofnun er ætlað það hlutverk að fylgjast með að dómum sé fullnægt. Stofnunin skráir alla dóma inn í sérstakt tölvuforrit þar sem skráðar eru allar upplýsingar um einstaklinginn, s.s. hvenær dómur var kveðinn upp, fjárhæð

sektar, sakarkostnaður, afplánun o.fl. Um leið og skráð er í kerfi stofnunarinnar skráir stofnunin fjárkröfuna í TBR, ef um slíkt er að ræða. Í þeim tilfellum sem eingöngu er um að ræða fjárkröfur er þeim komið í hendur Innheimtumiðstöðvarinnar á Blönduósi. Fangelsismálastofnun sendir upplýsingar um fullnustu óskilorðbundinna dóma til ríkissaksóknara til innfærslu í sakaskrá.

Upplýsingakerfi stofnunarinnar er sérsniðið fyrir hana og er hannað og haldið við af sjálfstæðu hugbúnaðarfyrirtæki.

Ríkisendurskoðun skoðaði kerfið og kannaði hvort sektardómar, sem kveðnir voru upp í Héraðsdómi Reykjavíkur og ekki hafði verið áfrýjað til Hæstaréttar, kæmu fram í skráum Fangelsismálastofnunar. Í öllum tilfellum komu þeir fram. Einnig var kannað hjá stofnuninni á hvern hátt hún fylgist með sektarpólum, sem ekki greiða sektir sínar og sækja um að afplána þær í samfélagsþjónustu. Um niðurstöðu þeirrar athugunar er fjallað um í kaflanum um samfélagsþjónustu.

8.7 Samantekt

Eins og rakið hefur verið hér á undan koma ýmsar stofnanir réttarvörslukerfisins að því að koma málum í það horf að þau séu fullnustuhæf og að lokum fullnustuð. Mikilvægt er að auðvelt sé að rekja feril mála og gagna milli embætta á auðveldan hátt. Oft koma sömu afbrotamennirnir við sögu í þessum málum. Lögreglan gæti haft áhuga á afdrifum dómsmála á hendur þessum mönnum. Fróðlegt gæti líka verið fyrir dómara að hafa yfirlit um það hvernig fullnustu dóma hefur verið háttað og/eða hvort sektir hafa verið innheimtar. Gagnsæi kerfisins gæti skapað heilbrigt aðhald fyrir þá sem að því koma. Það skal þó tekið fram að þegar óskilorðsbundnir dómar hafa verið fullnustaðir er þess getið í sakaskrá.

Með þessum hætti væri unnt að tengja saman og rekja ferli máls frá rannsókn til fullnustu dóms. Slík samantekt myndi gagnast öllum stofnunum réttarvörslukerfisins. Þótt slíkt kerfi væri sameiginlegt myndu allar stofnanirnar sem að því kæmu vera fullkomlega sjálfstæðar og hver um sig bera ábyrgð á þeim gögnum sem aðkoma þeirra að málinu skapar.

Ekki er þar með sagt að setja beri slíkar upplýsingar á Internetið heldur mætti hafa þessar upplýsingar eingöngu aðgengilegar á innra neti þeirra stofnana sem vinna að þessum málum.

Ríkisendurskoðun leggur til að skoðað verði hvort upplýsingakerfi lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrár, Fangelsismálastofnunar og IMST geti unnið saman til að unnt sé á einum stað að rekja ferli - mála frá rannsókn til fullnustu. Það myndi spara mikinn tíma og handavinnu við margskráningu sömu upplýsinga. Auk þess væri auðveldara að afla tölfræðilegra yfirlita um framgang réttvísinnar og tryggja betur öryggi upplýsinganna.

Bæta má aðgengi mála hjá héraðsdómstólunum með tvennum hætti:

- Dómarar hjá héraðsdómstólunum fá aðgang að rannsóknargögnum þeirra mála sem þeir eiga að dæma í gegnum LÖKE. Það skilyrði yrði sett fyrir aðganginum að héraðsdómstólarnir sæju um að skrá framvindu mála í LÖKE. Fram kæmi m.a. hvenær mál er mótttekið, hvenær það er dómtekið, hvenær dómur er kveðinn upp, tilvísun í númer dóms og tilvísun í dóminn í dómasafni á www.domstolar.is
- Nýtt málaskráningarkerfi þar sem haldið væri utan um framvindu mála hjá héraðsdómstólunum, þar sem fram kæmi m.a. hvenær dómari fær úthlutað máli, hvenær aðalmeðferð fer fram, hvenær mál er dómtekið og hvenær dómsuppsaga fer fram. Málaskráningarkerfi héraðsdómstólanna þyrfti síðan að geta sent öðrum upplýsingakerfum stofnana dómsmálaráðuneytisins, sem hér eiga hlut að máli, umræddar upplýsingar á rafrænu formi.

Óviðunandi er að tilkynningar til sakaskrár og utanumhald um skrána sé ekki tryggari en raun ber vitni. Brýnt er að bæta úr þessu.