

Þýtt úr ensku:

CCPE(2012)Lokagerð

(Merki) Evrópuráðið

Strassborg 11. desember 2012

## **RÁÐGJAFARÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA (CCPE)**

### **Álitsgerð CCPE nr. 7 (2012)**

## **FRÁ RÁÐGJAFARÁÐI EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA**

### **UM FJÁRSÝSLU EMBÆTTA SAKSÓKNARA**

**samþykkt á 7.allsherjarmundi CCPE.**

**(Strassborg 26.-27. nóvember 2012)**

#### **I. INNGANGUR**

1. Ráðgjafaráð evrópskra saksóknara (CCPE) var stofnað af ráðherranefnd Evrópuráðsins 2005 til þess að veita álitsgerðir varðandi starfsemi embætta saksóknara og til að efla virka framkvæmd á Tilmælum Rec(2000)19 frá ráðherranefndinni til aðildarríkja um hlutverk saksóknara í réttarkerfinu.
2. Ráðherranefndin fól CCPE (1) árið 2012 að taka upp álitsgerð varðandi fjársýslu embætta saksóknara (1).
3. CCPE vann þessa álitsgerð samkvæmt svörum sem bárust frá 30 aðildarríkjum við spurningalista (2). Samkvæmt þessum svörum virðist stig fjárhagslegs sjálfstæðis hafa áhrif á tæki embætta saksóknara til fjársýslu. Valdsviði gerðar fjárhagsáætlunar er í flestum tilvikum skipt milli embættis saksóknara og dómsmálaráðuneytis; oft tekur fjármálaráðuneyti beinan þátt. Um helmingur ríkjanna gefa til kynna að fjárhagsáætlun embætta saksóknara ráðist af umsýslukerfi á grundvelli árangurs þar sem eru markmið eins og skilvirkni og afköst.
4. Að auki gáfu mörg lönd til kynna að fé ætlað embættum saksóknara sé talið ófullnægjandi; núverandi kreppa gerir ástandið verra. Núverandi efnahagsaðstæður eru skilvirkni réttarfars erfiðar; en þó getur þetta líka verið tækifæri til að koma á breytingum í fjársýslu embætta saksóknara. En hvort sem er ættu embætti saksóknara að hafa í huga þörfina á að nýta tiltækt fé sem best.

#### **A. Tilvísunarefni**

5. CCPE ítrekar mikilvægi þess að vísa til samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis (ECHR) og dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu (Dómstóllinn) (3).

6. CCPE tók mið af Tilmælum Rec(2000)19, og einkum hlutanum varðandi tryggingar veittar embættum saksóknara fyrir að sinna hlutverki sínu. Einnig tók CCPE tillit til viðeigandi niðurstaðna og tilmæla sem eru í fyrri álitssgerðum CCPE, einkum í álitssgerð nr. 3 (2008) um „Hlutverk embættis saksóknara utan sviðs refsiréttar“ og nr. 4 (2009) um samband milli dómara og saksóknara í lýðræðissamfélagi.
7. CCPE tók einnig mið af evrópskum viðmiðunarreglum um siðfræði og framkomu saksóknara (Búdapest-viðmiðunarreglurnar) (4), álitssgerð ráðgjafaráðs evrópskra dómara (CCJE) um fjármögnun og umsýslu dómstóla með vísan til skilvirkni dómskerfisins og af 6. grein ECHR sem og skýrslu Evrópunefndar um skilvirkni réttarfars (CEPEJ) sem ber heitið: „Evrópsk dómskerfi: Útgáfa 2010“ (5) og skýrslu Feneyjanefndarinnar um evrópsk viðmið varðandi sjálfstæði dómskerfisins -II. hluti: Embætti saksóknara.(6)
8. CCPE hafði einnig hliðsjón af gerningum sem alþjóðasamtök hafa samþykkt svo sem Sameinuðu þjóðirnar og alþjóðasamband saksóknara, og einnig lokaskjal 5. allsherjafundar saksóknaranetsins eða samsvarandi stofnana hjá Hæstarétti aðildarríkja ESB, samþykkt í Búdapest 26. maí 2012 (7).

### **Umfang og tilgangur álitssins**

9. Álit þetta gildir um embætti saksóknara að því er varðar framkvæmd allra verkefna sem þeim eru falin samkvæmt lögum. Þar sem þeir gegna störfum utan réttarkerfisins (8) gilda einnig meginreglur og ákvæði þessarar álitssgerðar, *mutatis mutandis*. Embætti saksóknara gegnir lykilhlutverki í réttarkerfi landsins og tryggir virðingu fyrir mannréttindum, þar á meðal í sumum lögsagnarumdæmum á varðhaldsstöðum. Þar sem þessu valdi er falið að fylgjast með beitingu laga og saksækja vegna saknæmrar háttsemi, verður embætti saksóknara að svara sameiginlegum þörfum að berjast gegn afbrotum innanlands og utan.
10. Nú steðjar einkum ógn fjölgunar afbrota að embættum saksóknara sem veldur vaxandi óöryggi. Vegna mikillar hættu sem þetta skapar samfélaginu, aukning skipulagðrar glæpastarfsemi ásamt hryðjuverkum, fíkniefnaviðskiptum og tölvuglæpum er þörf fyrir meiri skilvirkni í starfsemi saksóknara og aukinnar verndar mannréttinda og almannahagsmuna.
11. Þó vald saksóknaraembætta að sjá sjálf um fjárhagsáætlanir og aðföng sé mismunandi eftir aðildarríkjum, er sjálfræði í fjársýslu eitt af því sem tryggir sjálfstæði þeirra og virkni. Að geta treyst á fagaðila í stjórnun og framkvæmd sameiginlegra meginreglna að því er varðar umsýslu aðfanga, og þá einkum fjár, er óviðjafnanlegt.
12. Markmið þessarar álitssgerðar er að fjalla nánar um tilmæli sem gera kleift að tilgreina þarfir og úthluta og nýta fjárræði embætta saksóknara með skilvirkari hætti.

## II. ÞARFIR EMBÆTTA SAKSÓKNARA

### Undirbúningur fjárhagsáætlunar

13. Fjárhagsáætlun embættis saksóknara ætti að vera hluti af ríkisfjárlögum sem sérstakur liður. Mikilvægt er að tryggja að kveðið sé í lögum um fjárlög ríkisins eða öðrum fjármálareglugerðum um verklag við gerð fjárhagsáætlunar fyrir embætti saksóknara og úthlutun fjárveitinga. Þrátt fyrir að úthlutun fjár til embættis saksóknara teljist pólitísk ákvörðun, ættu löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið ekki að vera í stöðu til að hafa ótilhlýðileg áhrif á embætti saksóknara þegar teknar eru ákvarðanir um fjárhag þess. Ákvörðun um úthlutun fjármuna til embættis saksóknara ætti að vera í algeru samræmi við meginregluna um sjálfstæði embættisins og tryggja nauðsynlegar forsendur fyrir að það nái að sinna sínu starfi.
14. Embætti saksóknara ætti ásamt framkvæmdavaldinu að taka þátt í gerð fjárhagsáætlunarinnar. Í löndum þar sem réttarkerfið heimilar það, getur réttur embættis saksóknara að hafa beint samband við þjóðþingið til að tjá skoðun sína á þörfum embættisins verið eitt form virkrar þátttöku í gerð fjárhagsáætlunarinnar. Hvað sem því líður þá ætti verklag við gerð fjárhagsáætlunar embættis saksóknara í þinginu að gera ráð fyrir að tekið sé tillit til álits embættisins.
15. Til að úthlutun fjár frá þinginu (eða öðru bæru ríkisvaldi) verði nægileg þarf að reikna fyrirfram áætluð útgjöld. Þetta gerir kröfu um fjármálaáætlun, bæði varðandi rekstur og fjárfestingar. Sakamál og aðrar viðkomandi tölur fyrri ára sem og sjálfbærar hneigðir og starfsemi embættisins, einkum skipulögð og samfelld verkefni, geta verið grunnur fyrir gerð á lágmarksfjárhagsáætlun fyrir árið eða næsta tímabil. Að miða við niðurstöður skapar mörg gagnleg töl til að gera fjárhagsáætlanir fyrir síðari tímabil.
16. Allt að einu er mikilvægt að ábyrgð stjórnsýsluákvæðana varðandi úthlutun fjár sem hafa bein áhrif á starfsemi embættis saksóknara hvíli á viðkomandi embætti.
17. Umsýsla fjármuna ætti að vera undir stjórn embættis saksóknara með virkum og ábyrgum hætti, samkvæmt meginreglum um góða stjórnsýslu. Því ætti m.a. að skipuleggja viðeigandi fræðslu fyrir saksóknara um þetta efni. Embætti saksóknara ætti einnig að hafa til ráðstöfunar, þar sem það á við, sérhæft starfsfólk með reynslu af fjármálum, endurskoðun og stjórnun til að sinna slíkum störfum og tryggja viðeigandi nýtingu fjármuna. Embætti saksóknara ættu að vera meðvituð um möguleikann að reiða sig á slíkt sérhæft starfsfólk og hafa nauðsynlegar leiðir til þess. Það ætti að hafa síðasta orðið og bera ábyrgð á vali.
18. Fjárhagsáætlun embættis saksóknara ætti ætíð að gera ráð fyrir ófyrirséðum tilvikum og þróun mála og geta brugðist fljótt við.

## Þarfir embættis saksóknara

19. Nýjar áskoranir í sakamálum ásamt sífelldum flóknari afbrotum á sumum sviðum eru vegna örrar þróunar nýrrar tækni, vaxandi alþjóðlegri samþættingu og hnattvæðingu, útfærslu alþjóðaviðskipta og gagnastreymis. Þetta hefur opnað fyrir nýjar afbrotaleiðir sem gefur til kynna þörf fyrir samstarf, þar á meðal á milli landa, við að rannsaka og saksækja lögbrjóta. Sérstaka þjálfun þarf einnig til að mæta þeim ógnum sem ofangreindir þættir skapa.
20. Á tímum efnahagskreppu, þegar fátækt og ójafnræði fólks getur stuðlað að aukinni óreiðu í samfélaginu og afbrotum og gert alls kyns svik og óréttlæti þeirra sem brjóta lögin enn óbærilegri fyrir alþýðu manna, þá ættu fjárráð embættis saksóknara að vera óbreytt eða jafnvel meiri til að embættið geti gætt almannahagsmuna, mannréttinda og mannfrelsis.
21. Vaxandi þörf er fyrir mannauð í embættum saksóknara og einnig fyrir nauðsynleg efni og fjárveitingar til að sinna saksóknarstörfum. Með tillit til þess að í mörgum löndum sinna saksóknarar einnig störfum utan sviðs refsiréttar, þar á meðal þeim sem létta á félagslegum vandamálum og umhverfisvandamálum (9), verður þessi þörf enn augljósari.
22. Meðan saksóknarar sinna störfum sínum á sviði sakamála eða utan þess, ætti að gera ráðstafanir vegna öryggis þeirra. Ríki ættu að tryggja að saksóknarar og fjölskyldur þeirra, ef þörf krefur, njóti verndar þegar öryggi þeirra getur verið ógnað vegna starfa saksóknara. (10).
23. Þátttaka saksóknara í alþjóðlegu samstarfi í sakamálum verður sífelld kostnaðarmeiri. Til að tryggja að þessu starfi sé sinnt hratt og örugglega þarf nútíma tækni (svo sem myndfundi og dulkóðun); aukið fjármagn og mannafla þar til að útbúa alþjóðlega samninga, aðstoða sendifulltrúa (einkum saksóknara) í sendiráðum erlendis, kosta sameiginleg rannsóknarteymi og þáttöku í viðkomandi samræmingarnefndum (11).
24. Þar sem mikilvægt er að vernda mannréttindi á stöðum frelsissviptingar, ætti að helga nægilegt fjármagn til að sinna eftirliti með þeim þar sem embætti saksóknara er falið slíkt starfssvið.

### 1. Á sviði sakamála (rannsókn og saksókn)

25. Fullnægjandi úthlutun fjár til að tryggja starfsemi saksóknara er nauðsynleg forsenda fyrir framkvæmd meginreglunnar um sjálfstæði saksóknara og/eða embætta saksóknara, einkum á sviði refsiréttar.
26. Fjárhagslegt sjálfstæði embætti saksóknara á að tryggja sanngirni í saksókn sakamála, virka vernd mannréttinda og mannfrelsis í meðferð sakamála almennt og réttarvörslu sakamála.

27. Stjórnun fjárráða í rannsóknum er breytileg eftir aðildarríki. Sama fjölbreytni á við um hlutverk embættis saksóknara í rannsókn: í sumum aðildarríkjum hefur embætti saksóknara ákveðið eða fullt rannsóknarvald; í öðrum aðildarríkjum hefur það ekkert rannsóknarvald, en kann að hafa eða ekki rétt til að fyrirskipa rannsóknarvaldi að framkvæma rannsókn og aðrar málsmeðferðaraðgerðir þótt embættið hafi ekkert rannsóknarvald sjálft.
28. Kostnaður við slíka rannsókn og aðrar málsmeðferðaraðgerðir er yfirleitt greiddur af rannsóknarvaldinu sem framkvæmir. Í mörgum aðildarríkjum standa saksóknarar því oft frammi fyrir því vandamáli að rannsóknarvaldið -með vísan til lítilla fjárráða- er ófært um eða tregt til að framkvæma fyrirskipun saksóknara um að gera rannsókn og aðrar málsmeðferðaraðgerðir. Þetta vandamál er sérlega viðeigandi í málum þar sem rannsókn skapar aukakostnað, svo sem kostnað við sérfræðiaðstoð (t.d. varðandi einsleitni eða efnahagsmál), DNA greiningu eða vegna sérstakrar rannsóknartækni.
29. Aðildarríki ættu að úthluta fullnægjandi fjárveitingum fyrir allar rannsóknir sem saksóknari vill gera. Þessi aðferð myndi stuðla að því að tryggja að rannsóknum sé lokið og engar gloppur eru í meðferð sakamála sem gætu hindrað réttarvörsluna.
30. Því ættu aðildarríki þar sem rannsókn er meðal starfssviða embættis saksóknara að:
- Tryggja tafarlausan og óhindraðan aðgang saksóknara að fé sem ætlað er fyrir aðgerðir sem teljast nauðsynlegar fyrir skilvirka og óhlutdræga rannsókn;
  - gera saksóknaraembætti kleift að nota nútíma tækni á viðeigandi hátt í rannsóknum og til að tryggja réttarreglu í rannsóknum (tölvuleitartæki, réttarmeinarannsóknir, rafrænir gagnagrunnar, myndfundir og dulkóðunarbúnaður, hlerun fjarskipta, mynd-og hljóðfirtirlit, o.s.frv.)
- Sömu meginreglur ættu að gilda um fjárveitingar sem saksóknarar þurfa til að geta sinnt þinghaldi með fullnægjandi hætti.
31. Að auki ætti að hyggja sérstaklega að fullri greiðslu og -þar sem kveðið er á um þetta í lögum -endurheimt kostnaðar við málsmeðferð sakamála hjá mismunandi valdsviðum og tryggja það með nauðsynlegu fyrirkomulagi. Þetta svið er sérlega mikilvægt fyrir aðildarríki og dómsaðila þeirra á tímum efnahagserfiðleika.
32. Aðildarríki geta kannað eignaupptökustefnu með það að markmiðið að svipta sakamenn hagnaði af brotum, sem getur komið að liði í saksókn brota en um leið virt hlutverk og sjálfstæði saksóknara.
33. Embætti saksóknara ættu ekki að vera ótilhlýðilega heft varðandi fjárveitingar til rannsókna. Nýting slíkra fjárveitinga á að vera rökrétt, skilvirk og gagnsæ.

## **2. Utan sviðs refsiréttar**

34. Starfsemi saksóknara utan sviðs refsiréttar sem að vissu marki er í flestum aðildarríkjum Evrópuráðsins krefst stundum meðal annars sérstakra réttarmeinarannsókna og aðkomu annarra sérfræðinga (t.d. sálfræðinga í málum sem tengjast sifjarétti, endurskoðenda og fjármálasérfræðinga varðandi gjaldþrot, efnafraeðinga og líffraeðinga í málum sem varða umhverfisvernd, o.s.frv.).

35. Sú þörf kann að skapast eftir fjölbreytni og vinnuumfangi að stofna innan embættis saksóknara sérstakar deildir eða stöðu sérstaks saksóknara til að sinna störfum utan sviðs refsiréttar almennt eða á sérstökum sviðum. Sérstakt eðli slíkrar starfsemi kann að skapa þörf fyrir sérstaka fræðslu starfsfólks.

### **III. MÖGULEGAR LAUSNIR**

#### **A. Mannauður**

36. Núverandi ástand þýðir að aðlaga þarf þörf fyrir mannafla samkvæmt þörfum fyrir almennar aðgerðir, hvort sem þetta gefur til kynna nægilega þóknun eða viðeigandi fræðslu (12) bæði í upphafi og samfellda.

37. Almennt séð, þá eru þrjú ólík fagleg stig embættis saksóknara nú á tímum:

- saksóknarar sinna sjálfir saksóknarastörfum. Ef þörf krefur (og ef það er samrýmanlegt réttarkerfinu) má ráða lagasérfræðinga til sérstakra lagastarfa;
- sérfræðingar á tilteknum sviðum, til dæmis sálfræðingar eða geðlæknar geta verið nauðsynlegir til að fást við afbrot ungmenna og geðveika lögbrjóta, eða til að aðstoða brotþola. Félagsfræðingar og sérfræðingar í tölfræði geta komið að miklu gagni þegar þarf að treysta á tölfræðigögn, tölvusérfræðingar til að rannsaka allt tengt tölvuafbrotum, eða líffræðingar eða efnafræðingar til rannsaka umhverfisverndarbrot;
- stjórnarsýslustarfsfólk er nauðsynlegur hluti af embætti saksóknara. Þetta fólk þarf að vera færnt um að ráða við vinnuálag mála sem óhjákvæmilega eykst samhliða sérhæfingu eða flóknu eðli mála sem saksóknari fæst við.

38. Kerfi til að reikna vinnuálag saksóknara þarf að kanna til að greina vaxandi þarfir þeirra. Þetta kerfi á einnig að geta mælt þætti sem hafa áhrif á framkvæmd starfa þeirra svo að þau séu unnin réttilega.

#### **B. Fjármagn**

39. Almennar meginreglur við notkun á opinberu fjármagni ætti að virða: meginregluna um tækifæri, um skilvirkni og lögmæti. Þegar fleiri en einn aðili tekur þátt í notkun fjármuna (t.d. embætti saksóknara, lögregla og skattayfirvöld), ber að virða þessar meginreglur samhliða vandlegri samræmingu til að forðast tvíverknað og tryggja að fjármagn sé notað til að ná endanlegu takmarki virkrar réttarvörslu.

40. Að því gefnu að sjálfstæði embætta saksóknara sé tryggt, eru þau hvött í sparnaðarskyni til að gera samninga við önnur opinber yfirvöld til að deila aðstöðu og stjórnarsýslu eða taka þátt í sameiginlegum aðgerðum. Samræming er nauðsynlegt tæki til að forðast soun á fjármunum og tvíverknað -einnig innan embætta saksóknara, til dæmis þegar fleiri en einn saksóknari vinnur að rannsókn tengdra gagna.

41. Það fylgir meginreglunni um lögmæti notkunar á opinberu fé að fjársýsla embættis saksóknara ætti að sæta umsjón stofnunar sem falið er vald til eftirlits og endurskoðunar, svipað og dómstólar.

### C. Búnaður og efni

42. Embætti saksóknara eru hvött til að setja upp og nota samrýmanlega upplýsingatækni fyrir áætlanagerð, eftirlit og samanburð á útgjöldum embættanna. Þetta kann að vera hagkvæm og skilvirk aðferð til að jafna notkun fjármuna á móti vinnuálagi svæðisskrifstofa, skapa viðmið fyrir notkun fjármuna einstakra skrifstofa og þannig verður hægt að endurúthluta fé þegar þörf krefur og tryggja ábyrgð við útgjöld.
43. Aðildarríki eru hvött til að gera embættum saksóknara kleift að nota tölvubúnað í daglegu starfi með því að innleiða E-Justice tól, rafræna skjalastjórnun og gagnamiðlunarkerfi með aðilum sem sjá um beitingu laga sem saksóknarar eru í sambandi við í störfum sínum. Þetta myndi tryggja virkari málaumsýslu og stytta málsmeðferð, auka gagnavernd og trúnað.
44. Aðildarríki þurfa einnig að styðja þörf saksóknaraembætta til að halda úti eigin vefsíðum og að hafa fullnægjandi aðstöðu til að taka á móti fólki til að viðhalda tilhlýðilegu gegnsæi og almannavitund sem líka myndi styðja og auðvelda aðgang að réttarkerfinu.

### D. Fjárráð embætta saksóknara og sparnaðaráætlanir ríkisstjórna

45. Ef efnahagskreppa er ekki leyst tilhlýðilega getur hún haft áhrif á starfsemi embættis saksóknara. Umfang þessara áhrifa virðast mismunandi milli aðildarríkja: allt frá upptöku almennrar stefnu í sparnaðarátt og endurmiðlun fjármuna í kjarnastarfsemi á kostnað fjárfestinga til róttæks niðurskurðar á launum saksóknara. Í mörgum aðildarríkjum er lítið á það sem forgangsatríði að fá aukinn mannafla og fjármuni, betri tæknibúnað, betra aðgengi að fræðslu fyrir starfsfólk ásamt tæknilegri sérþekkingu sem þarf til stuðnings framlagðra gagna fyrir dómi.
46. Embætti saksóknara verða að gegna hlutverki í því að draga úr eða lágmarka neikvæð áhrif efnahagskreppu á dagleg störf. Til þess þarf að finna jafnvægi milli tiltækra fjármuna og ætlaðs árangurs. Með betra samstarfi og samræmingu milli aðila heima fyrir og í Evrópu sem berjast gegn afbrotum er hægt að bæta þessa stöðu til muna. Milli Evrópulanda ætti að nota í ríkara mæli nýja möguleika í alþjóðlegri samvinnu í afbrotamálum (t.d. gegnum Evrópsku réttaraðstoðina eða með sameiginlegum rannsóknum). Innanlands geta samningar við aðra staðbundna eða svæðisbundna aðila og landsyfirvöld sem heimila að deila stjórnsýslu, skrifstofum og starfsfólki, eða að bæta samstarf við aðra eftirlitsaðila (svo sem umhverfisstofnun) komið að liði við að sigrast á vandamálum sem tengjast efnahagskreppum.
47. Þar sem embætti saksóknara hefur fullnægjandi mannafla og fjármuni til ráðstöfunar bitnar það ekki á gæðum starfseminnar. Tilkoma nýs skipulags innan embættanna (t.d. stofnun sérstakra deilda til að glíma við efnahagsbrot eða tölvuglæpi) eða í kerfinu sem fjármagnar saksóknina (t.d. fjárhagslegt sjálfstæði í löndum þar sem embætti saksóknara hafa það ekki) getur haft viðtak áhrif í þá veru að viðhalda faglegum gæðum.

48. Á tímum efnahagskreppu er sérlega mikilvægt fyrir embætti saksóknara að sníða burt vankanta og bæta stjórnun til að tryggja hámarksnýtingu á fjármunum og mannafla. Dreifing á skrifstofum saksóknara um landið ásamt rökrétri valdsviðadreifingu, getur líka komið að gagni.

## **E. Bætt stjórnun embættis saksóknara**

### **a. Endurskoðun og eftirlit**

49. Eftirlit og endurskoðun eru grunnþættir í því að tryggja kostgæfa umsýslu á opinberu fé. Þetta þarf að laga að sértækum verkefnum embættis saksóknara. Vegna sérstaks eðlis starfsins er ekki hægt að meta nýtingu fjármuna sem til dæmis eru notaðir við rannsókn á afbrotum með venjulegum kostnaðarútreikningum; rannsóknir ætti eingöngu að meta eftir hagkvæmni. Eftirlit getur verið gagnlegt til að koma á bestu starfsháttum innan embætta saksóknara til að bera saman meðhöndlun mála í ýmsum deildum og málum en er ekki hægt að nota til að stjórna embættinu sem slíku.
50. Aðeins í sérstökum aðstæðum getur embætti saksóknara tekið upp forgangsröðun tiltekinna mála eða afbrota til að vinna gegn takmörkun fjárveitinga. En slík forgangsröðun má ekki skaða starf embættisins í heild sinni, og alls ekki virka saksókn vegna annarra mála eða takmarka almennu regluna um jafnræði fyrir lögum.

### **b. Stjórnun eftir árangri**

51. Án tillits til stjórnunarkerfa aðildarríkja ættu saksóknarar ætíð að tryggja að fjármunir til ráðstöfunar þeirra séu nýttir á skilvirkan og hagkvæman hátt og að eftirlit og eftirfylgni sé til staðar.
52. Aðildarríki mættu einnig íhuga -að því marki sem það samrýmist réttarkerfi landsins - koma á eða efla líkan þar sem starfsemi embættis saksóknara er stjórnað samkvæmt meginreglunni um árangursstjórnun. Þetta er gagnvirkt stjórnunarlíkan byggt á samningum þar sem fé er úthlutað samkvæmt samþykkttri og áætlaðri starfsemi. Meginhugmyndin með árangursstjórnun er að hjálpa aðilum að ná viðeigandi jafnvægi milli tiltækra fjármuna og árangurs sem á að ná (t.d. fækka töfum í málsmeðferð eða bæta aðgang notenda að réttarfarinu), en virða um leið að fullu hlutverk og sjálfstæði embættis saksóknara og meginregluna um lögmati.
53. Þetta líkan (hugmynd) er stjórnþæki á grundvelli frammistöðuviðræðna milli viðkomandi stjórnvalds (t.d. fjármálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti eða þingið) og embættis saksóknara. Embættið ætti að taka þátt í slíkum viðræðum þar sem það er best til þess fallið að ákveða markmið fyrir árangur til að leiðbeina saksóknurum við störf sín. Embætti saksóknara ætti að hafa nægilegt frelsi til að setja sín markmið til að ná sem bestum árangri.
54. Grundvöllur frammistöðumats og úthlutun fjár er árangur og afrakstur. Árangur embættis saksóknara felst í því hversu vel félagslegum markmiðum þess (t.d. fullnusta refsíabyrgðar) hefur verið náð. Afrakstur varðar markmið sem embætti getur haft áhrif



á með störfum sínum og stjórnun þeirra, þ.e, starfsskilvirkni, gæðaeftirlit og mannauðsstjórnun.

55. Afrakstur og árangur embættis saksóknara ætti að vera nátengt kjarnastarfsemi embættisins og tiltækum fjármunum, til þess að nálgun markmiða fari eingöngu eftir hvað viðkomandi stofnun gerir og hvernig henni er stýrt. Einnig ætti að huga að því að skilgreining á afrakstri hefur áhrif á starfsemi saksóknara.
56. Árangursstjórnun krefst þess að viðkomandi stofnun veiti skýrslu um náð markmið. Einkum þurfa staðbundnar skrifstofur embættisins að gefa ríkissaksóknara skýrslu sem á móti veitir fjárveitingavaldinu skýrslu eða þinginu. Mat og mæling á árangri með skýrum og traustum hætti er mikilvægt en getur orðið þrautin þyngri. Góðir frammistöðuvísar sýna hverju hefur verið náð, ekki hvað hefur verið gert.
57. Hversu vel markmiðum er náð hefur áhrif á sett markmið og fjárveitingar fyrir næsta starfstímabil. Mati á hvort markmiðum embættis saksóknara hafi verið náð eða ekki, skal jafnan fylgt eftir með ákvörðunum um tiltekna ráðstafanir sem embættið getur gert.

#### IV. TILMÆLI

- (i) **Saksóknarar þurfa að hafa til ráðstöfunar nægilega fjármuni til að geta sinnt fjölbreyttum verkefnum sínum nú þegar að steðja hættur og áskoranir innan lands og utan, sem þar á meðal verða til vegna tækniþróunar og hnattvæðingar.**
- (ii) **Embætti saksóknara verða að geta metið þarfir sínar, samið um fjárveitingar og ákveðið hvernig nýta skuli úthlutað fé.**
- (iii) **Til að geta útbúið fjárhagsáætlanir þurfa embætti saksóknara að treysta á nákvæma og trausta vísa frá afbrotatölum og öðrum tölfræðigögnum.**
- (iv) **Erfitt efnahags- og fjármálaumhverfi skapar faglegar áskoranir sem sýna þörfina á rökrænni stjórnun. Sjálfstæði, óhlutdrægni, fjárhagslegt sjálfræði og skilvirkni embættis saksóknara eru gildi sem verður að tryggja óháð efnahagslegum aðstæðum.**
- (v) **Embætti saksóknara ættu að nota nútímastjórnunarhætti með skilvirkum og gegnsæum hætti. Notkun frammistöðuvísa og árangursstjórnunar geta komið að gagni að þessu leyti. Þau verða einnig að hafa nægilegt frelsi til að velja aðgerðir til að ná æskilegum árangri. Embætti saksóknara ættu ekki að þurfa að búa við of þröngan stakk í fjármálum.**
- (vi) **Bæði innra og ytra eftirlit og endurskoðun á notkun fjárveitinga til saksóknara ætti að vera tryggt. Ytra eftirlit og endurskoðun ætti að vera sama og gildir um dómstóla.**
- (vii) **Stjórnunarfræðsla fyrir saksóknara sem treyst er fyrir stjórnsýslu verður að vera tryggð. Verklag fyrir samstarf milli saksóknaraembætta og utanaðkomandi fjármála- og stjórnsýslufagaðila ætti að vera skýrt með reglum.**
- (viii) **Hafa ber samráð við embætti saksóknara um sparnað sem og leiðir til að laða að ný úrræði eða efla þau sem fyrir eru.**

- (ix) **Til að útskýra notkun fjármuna sem þarf til starfa ættu embætti saksóknara að viðhafa nægilegt gegnsæi og vitund almennings fyrir störfum þeirra þar á meðal gegnum vefsíður embættanna og birtingu á ársskýrslum. Hvernig sem fer verður að varðveita hugmyndina um óhlutdrægni þeirra.**
- (x) **Mælt er með miðlun á reynslu og góðum starfsháttum á sviði fjársýslu embætta saksóknara heima fyrir og utanlands.**

- (1) 1127. fundur staðgengla ráðherra (23. nóvember 2011)
- (2) Sjá svör aðildarríkja við spurningum á vefsíðu CCPE ([www.coe.int/ccpe](http://www.coe.int/ccpe)) undir „Preliminary work-preparation of the 7th CCPE opinion“.
- (3) Sjá einkum Broniowski gegn pólska ríkinu (22. júní 2004), § 183
- (4) Samþykkt á 6. ráðstefnu ríkissaksóknara Evrópu í Búkarest í maí 2005.
- (5) Sjá vefsíðu CEPEJ á <http://www.coe.int/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default.en.asp>.
- (6) Samþykkt á 85. allsherjafundi Feneyjanefndarinnar (17.-18. desember 2010).
- (7) [http://www.coe.int/dghl/cooperation/cepej/evaluation/travaux/OP\\_Ref\\_doc\\_Network\\_Proc\\_gen\\_en.asp](http://www.coe.int/dghl/cooperation/cepej/evaluation/travaux/OP_Ref_doc_Network_Proc_gen_en.asp).
- (8) Sjá Tilmæli CM/Rec(2012)11 frá ráðherranefndinni til aðildarríkja um hlutverk saksóknara utan sviðs refsiréttar.
- (9) Sjá ályktun (77)28 frá ráðherranefnd Evrópuráðsins um framlag refsiréttar til umhverfisverndar.
- (10) Sjá einkum yfirlýsingu um lágmarksviðmið varðandi öryggi og vernd saksóknara og fjölskyldna þeirra, samþykkt af alþjóðasambandi saksóknara í mars 2008.
- (11) Til dæmis, Evrópska réttaraðstoðin, Evrópunet dómstóla, Saksóknaranetið eða samsvarandi stofnanir Hæstaréttar aðildarríkja Evrópusambandsins, ráðgjafarþing ríkissaksóknara og yfirmanna embætta saksóknara, ráðgjafarráð evrópskra saksóknara og samræmingarráð ríkissaksóknara samveldis sjálfstæðra ríkja eða önnur net saksóknara sem birtast dag frá degi.
- (12) Sjá „Skýrsla um Evrópuviðmið varðandi sjálfstæði dómskerfa: II. hluti - Embætti saksóknara“ samþykkt af Feneyjanefndinni.