

158. löggjafarþing 2026–2027.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lögreglulögum, nr. 90/1996 og lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984 (skipulögð brotastarfsemi).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940.

1. gr.

Á eftir 69. gr. h. laganna kemur ný grein, 69. gr. i., svohljóðandi:

Gera má upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, þegar ætla má að þau séu ávinningur af refsiverðri háttsemi eða þau standi í beinum tengslum við slíka háttsemi.

Hafi verið gerðar ráðstafanir sem varða eignarhald eða réttindi yfir verðmætum má því aðeins gera þau upptæk hafi eigandi eða handhafi réttinda þeirra vitað um tengsl þeirra við refsiverða háttsemi eða sýnt af sér stórfellt gáleysi í því sambandi. Sama gildir þegar um gjöf er að ræða.

Í stað upptöku á tilgreindum verðmætum má gera upptæka fjárhæð eða dæma viðkomandi til greiðslu fjárhæðar sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta.

Upptaka skal ákveðin með dómi eða, sé hennar krafist án þess að mál sé höfðað til refsingar, með úrskurði samkvæmt XXVII. kafla laga um meðferð sakamála.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 72. gr. laganna:

- Á eftir orðinu „atvinnuskyni,“ kemur: eða brot var liður í starfsemi skipulagðra brotahópa, sbr. 175. gr. a.,.
- Ný málsgrein bætist við, svohljóðandi:

Hið sama á við hafi brot verið framið með því að fá barn eða ungmenni undir 18 ára aldri til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar slíkur aðili er fenginn til að fremja brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 175. gr. a. laganna:

- Í stað orðsins „brotasamtaka“ í 1. mgr. kemur: brotahópa.
- Í stað orðanna „4 árum“ í 1. mgr. kemur: 8 árum
2. mgr. orðast svo:

Með skipulögðum brotahópi er átt við félagsskap eða samstarf þriggja eða fleiri manna, með tiltekna skipan, sem miðar, í ávinningsskyni eða öðrum sameiginlegum

tilgangi, beint eða óbeint að því að fremja refsiverðan verknað sem getur varðað 4 ára fangelsi.

II. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. og 47. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „þrjár“ í 1. mgr. kemur: sex.
- b. Í stað orðsins „fimm“ í 2. mgr. kemur: átta.
- c. Á eftir orðinu „vegi“ í 1. málslíð 3. mgr. kemur: „einkum í tengslum við beiðnir um alþjóðlega réttaraðstoð.

5. gr.

Við 74. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að framkvæma stafræna leit í farsímum, tölvum og öðrum raftækjum sem lagt hefur verið hald á samkvæmt IX. kafla laga þessara.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 75. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „húsleit“ kemur: leit.
- b. Í stað orðsins „húsleitinni“ kemur: leitinni.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 80. og 81. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtæki“ í 80. og 81. gr. kemur: eða annan sambærilegan þjónustuveitanda.
- b. Á eftir orðinu „fjarskiptatæki“ í 80. gr. kemur: ellegar við síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki í eigu eða umráðum tilgreinds manns.
- c. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo:
Heimildin nær jafnt til upplýsinga sem þegar hafa orðið til og þeirra sem verða til á gildistíma úrskurðar, sbr. 4. mgr. 84. gr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 84. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo:
Ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum er heimilt að grípa til aðgerða án tafar. Ákvörðun um rannsóknaraðgerð er tekin af ákæranda og skal krafa lögð fram fyrir héraðsdóm svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 48 klst. eftir að aðgerð hófst. Fallist dómari ekki á kröfuna skal aðgerð þegar í stað hætt og öllum upplýsingum og gögnum sem aflað hefur verið með henni eytt.
- b. Í stað orðsins „fjórar“ í 4. mgr. kemur: átta.
- c. Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtækja“ í 5. mgr. kemur: og annarra sambærilegra þjónustuveitenda.

9. gr.

Í stað orðanna „tölf vikur“ í 4. mgr. 95. gr. laganna kemur: sex mánuði.

III. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

10. gr.

Við 11. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Í því skyni að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi skal lögregla starfrækja sérstakan samráðsvettvang ásamt öðrum viðeigandi stjórnvöldum og einkaaðilum. Markmið hans er að tryggja að lögregla og samstarfsaðilar hafi allar þær upplýsingar sem þeim er þörf á til að uppræta starfsemi skipulagðra brotahópa og vernda stjórnvöld og borgarana gegn ógnum sem af þeim stafar. Lögregla og samstarfsaðilar skulu að eigin frumkvæði miðla sín á milli öllum þeim upplýsingum, þar á meðal persónuupplýsingum, sem stuðla að þessu.

11. gr.

Á eftir 14. gr. laganna kemur ný grein, 14. gr. a., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Löggæslumyndavélar

1. Við störf sín er lögreglu er heimilt að notast við löggæslumyndvélar og skal hún í því skyni starfrækja miðlægt kerfi þar sem vinnsla myndefnis fer fram og það varðveitt.

2. Ráðherra skal setja nánari reglur um notkun löggæslumyndavéla og rekstur hins miðlæga kerfis, þar á meðal um notkun gervigreindar við vinnslu myndefnis, greiningu andlitsmynda, notkun búkmyndavéla og myndavéla sem nema skráningarnúmer bifreiða með sjálfvirkum hætti.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. b. laganna:

- a. Í stað orðsins „brotasamtökum“ í 1. mgr. kemur: brotahópi.
- b. Í stað orðanna „slík samtök“ í 1. mgr. kemur: slíkan hóp.
- c. 3. mgr. orðast svo:

Eftirlit skal ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er og að fjórum vikum liðnum skal lögreglustjóri taka ákvörðun um framlengingu eftirlits. Sé einstaklingur undir eftirliti lengur en 12 vikur skal ákvörðun borin að nýju undir stýrihópinn til staðfestingar.

- d. 4. mgr. fellur brott.

13. gr.

2. mgr. 15. gr. c. fellur brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984.

14. gr.

Við 2. mgr. 24. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Varði beiðnin notkun þvingunarráðstafana sem krefjast dómsúrskurðar samkvæmt lögum viðkomandi ríkis er heimilt að leggja fyrir héraðsdóm kröfu um viðurkenningu þess að skilyrði íslenskra laga fyrir að beita viðkomandi þvingunarráðstöfun teljist uppfyllt. Um málsmeðferð fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og byggir á stefnu og aðgerðum stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi, *Öruggara Ísland*, sem gefin var út og kynnt af dómsmálaráðherra í janúar 2026. Stefnan markar heildstæða sýn stjórnvalda á hvernig bregðast skuli við vaxandi ógn af skipulagðri brotastarfsemi hér á landi. Janframt felur hún í sér samræmda forgangsroðun aðgerða á sviði refsivörslu, afbrotavarna og alþjóðlegs samstarfs. Stefnan grundvallast á þeirri forsendu að skipulögð brotastarfsemi er ekki lengur afmörkuð við einstök brot eða tiltekna hópa heldur felur í sér fjölþætta og alþjóðlega tengda starfsemi sem hefur viðtæk áhrif á öryggi, efnahag og félagslega velferð samfélagsins.

Við mótnun stefnunnar var stuðst við gögn frá lögreglu, einkum skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá 14. nóvember 2025, þar sem lagt er mat á umfang og eðli skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi. Sérstök áhersla er lögð á þrjá meginþætti í stefnunni; að tryggja skilvirkni og raunverulegan árangur í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi, efla afbrotavarnir og styrkja alþjóðlegt samstarf. Til að ná þessum markmiðum er meðal annars mælt fyrir um tilteknar lagabreytingar, þar á meðal endurskoðun refsilöggjafar, auknar heimildir til upptöku ólögsmæts ávinnings og breytingar á ákvæðum laga um meðferð sakamála og lögreglulaga. Frumvarp þetta er liður í framkvæmd þessara aðgerða og tekur einkum til þeirra þátta sem lúta að refsilöggjöf og réttarfari. Með frumvarpinu er leitast við að bregðast við þeim áskorunum sem löggæslufirvöld standa frammi fyrir og tryggja að lagaumhverfið endurspegli þann veruleika sem þau starfa við í dag. Nánar tiltekið er lagt til að auka refsivernd þegar brot eru framin sem liður í starfsemi skipulagðra brotahópa og vernda börn og ungmenni fyrir því að brotahópar hagnýti þau í starfsemi sinni. Þá er í frumvarpinu jafnframt lagt til að heimildir til upptöku verðmæta verði eflaðar í samræmi við þær áherslur sem fram koma í stefnu stjórnvalda um að sporna gegn fjárhagslegum hvötum skipulagðrar brotastarfsemi. Með breytingunum er þannig leitast við að tryggja að brotahópar geti ekki notið ávinnings af ólögsmætri starfsemi sinni og að refsilöggjöfin taki mið af þeirri samfélagslegu hættu sem slík starfsemi hefur í för með sér. Einnig eru lagðar til breytingar á lögum um meðferð sakamála þess efnis að rýmka heimildir til að takmarka aðgang verjanda að gögnum þegar rannsóknarhagsmunir krefjast þess, lengja hámarktíma sem sakborningur getur sætt gæsluvarðhaldi áður en mál er höfðað og lögfesta heimildir til ákveðinna rannsóknaaðgerða áður en dómsúrskurðar er aflað. Loks eru lagðar til breytingar á lögreglulögum til að efla heimildir til aðgerða í þágu afbrotavarna og styrkja lagastoð til handa stjórnvalda til að skiptast á upplýsingum.

Með frumvarpi þessu er stigið mikilvægt skref í átt að því að hrinda í framkvæmd þeirri stefnumótun sem fram kemur í *Öruggara Íslandi* og styrkja lagagrundvöll fyrir markvissum aðgerðum stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Umfang skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi hefur aukist verulega á undanförunum árum og tekið á sig flóknari og alvarlegri mynd. Brotahópar, jafnt erlendir sem innlendir, hafa skotið hér rótum og stunda fjölbreytta brotastarfsemi með skipulögðum hætti. Þessi þróun birtist meðal annars í auknum átökum milli hópa og fjölgun alvarlegra ofbeldis- og vopnalagabrota. Samkvæmt greiningum lögreglu, þar á meðal skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra, er skipulögð brotastarfsemi orðin ein helsta ógn við öryggi samfélagsins hér á landi. Í nýjustu skýrslu deildarinnar sem birt var opinberlega í nóvember 2025 kemur fram að starfsemin sé

orðin alþjóðlega tengd, fjölbreytt og í meginatriðum sambærileg þeirri sem þekkist annars staðar á Norðurlöndunum. Þá er bent á að fjöldi virkra brotahópa hafi aukist verulega, að starfsemi þeirra sé markvissari og faglegri en áður og að áhrif skipulagðrar brotastarfsemi birtist með skýrum hætti í auknu ofbeldi, umfangsmiklu peningabætti og aukinni hagnýtingu einstaklinga í viðkvæmri stöðu. Greiningardeildin bendir jafnframt á að eðli brotastarfseminnar hafi breyst með þeim hætti að hún er bæði faglegri og aðlögunarhæfari en áður. Brotahópar nýta sér í auknum mæli tækni framfarir, alþjóðleg tengslanet og flóknar fjármálaafurðir til að skipuleggja brot og fela ólögmætan ávinning. Sérstaklega er bent á að fikniefnaviðskipti, peningabætti, mansal og netbrot séu meðal helstu brotaflokka sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi hér á landi. Þessi starfsemi hefur veruleg efnahagsleg og samfélagsleg áhrif, m.a. með því að raska eðlilegri samkeppni, draga úr skatttekjum og grafa undan trausti á opinbera stjórnsýslu. Þá hefur komið fram ný og alvarleg birtingarmynd ofbeldis þar sem einstaklingar, þar á meðal ungmenni, eru fengnir til að fremja brot gegn greiðslu.

Af framangreindu verður ráðið að skipulögð brotastarfsemi er ekki lengur afmörkuð við einstök brot heldur felur í sér samfellda og markvissa starfsemi sem byggir á fjárhagslegum ávinningi og alþjóðlegum tengslum. Slík þróun gerir auknar kröfur til löggæslufirvalda og kallar á að lagaumhverfi sé þannig úr garði gert að það styðji við skilvirkar rannsóknir og árangursríkar aðgerðir gegn brotahópum. Reynsla lögreglu og ákærvalds sýnir að gildandi refsilöggjöf og heimildir til upptöku ólögmæts ávinnings endurspegli ekki að fullu þá hættu sem stafi af skipulagðri brotastarfsemi og þann ávinning sem í henni felst. Brotahópar byggja starfsemi sína á því að afla og viðhalda fjárhagslegum ávinningi og því er lykilatriði að refsilöggjöf og reglur um upptöku taki mið af því og geri yfirvöldum kleift að koma fram viðhlítandi refsingum og sporna gegn fjárhagslegum grundvelli slíkra hópa. Jafnframt hefur verið bent á að ýmsar reglur sem gilda um meðferð sakamála taka að verulegu leyti mið af rannsókn hefðbundinna brota og kunna því að vera ófullnægjandi þegar um er að ræða umfangsmiklar og flóknar rannsóknir sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Sérstaklega hefur verið bent á að tímamörk um afhendingu gagna til verjanda og hámarks lengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað geti torveldað rannsókn slíkra mála, einkum þegar hún er háð alþjóðlegu samstarfi og gagnaöflun frá erlendum yfirvöldum.

Með frumvarpi þessu er leitast við að bregðast við framangreindri þróun með því að gera markvissar breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og lögreglulögum, nr. 90/1996. Breytingarnar miða að því að auka refsivernd vegna brota sem tengjast skipulagðrar brotastarfsemi, efla heimildir til upptöku verðmæta og tryggja að réttarfarsreglur veiti lögreglu og ákærvaldi nægjanlegt svigrúm til að rannsaka og sækja til saka alvarleg brot án þess að það fari gegn grundvallarréttindum sakborninga. Er nauðsynlegt að ráðast í þær lagabreytingar sem frumvarpið mælir fyrir um til að tryggja að íslenskt lagaumhverfi geri yfirvöldum kleift að takast á við skipulagða brotastarfsemi með skilvirkum og árangursríkum hætti.

2.1. Almenn hegningarlög, nr. 19/1940.

Gera verður þá kröfu að refsilöggjöfin endurspegli þær ógnir sem þjóðfélagið stendur frammi fyrir með þeim hætti að eftir því sem refsiverð háttsemi veldur meiri skaða eða hættu, þeim mun þyngri refsing liggi við henni. Í samræmi við það er ekki aðeins talið réttlætanlegt, heldur beinlínis þarft, að brot sem framin eru sem liður í skipulagðri brotastarfsemi varði þyngri refsingu en þegar sömu brot eru framin ein og sér. Þetta var meðal annars markmiðið með lögfestingu 175. gr. a. almennra hegningarlaga, sem leggur bann við því að sammælast

við annan mann um að fremja brot sem telst liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka. Sé hins vegar litið til dómaframkvæmdar frá gildistöku ákvæðisins árið 2009 er ljóst að beiting þess hefur ekki haldist í hendur við þróun skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi. Þrátt fyrir að alvarlegum fíkniefnalagabrotum hafi t.d. fjölgað verulega á tímabilinu hefur aðeins í örfáum tilvikum verið jafnframt sakfelld fyrir brot gegn 175. gr. a. Þá er ekki fyrir að finna tilviki þar sem einungis hefur verið ákært og sakfelld fyrir brot gegn ákvæðinu. Í ljósi þess að ákvæðið varðar aðeins fjögurra ára hámarksrefsingu er einnig ljóst að sakfelling fyrir slíkt brot samhliða alvarlegu broti á borð við innflutning eða framleiðslu fíkniefna, mun vart leiða til þyngri refsingar. Þá hafa dómstólar sýknað í fleiri en einu tilviki þar sem ákært hefur verið fyrir brot gegn 175. gr. a. á þeim grundvelli að umræddur brotahópur hafi ekki uppfyllt skilyrði ákvæðisins til að teljast til skipulagðra brotasamtaka. Virðist því sem að lögfesting ákvæðis 175. gr. a. hafi almennt ekki leitt til þess að alvarleg brot sem framin eru sem liður í skipulagðri brotastarfsemi hafi í för með sér þyngri refsingar. Ekki er heldur að sjá að ákvæðið hafi náð til tilvika þar sem meðlimir í skipulögðum brotahópi hafi lagt á ráðin og ákveðið að fremja slík brot en brot samkvæmt ákvæðinu telst þá einmitt fullframið.

Nauðsynlegt er talið að bregðast við þessu með því að taka til endurskoðunar skilgreiningu 175. gr. a. á skipulögðum brotasamtökum vegna vísbendinga um að hún sé of þröng og nái því ekki með fullnægjandi hætti til þeirra brotahópa sem eru virkir hér á landi. Jafnframt þarf að huga að refsiramma ákvæðisins sem nú varðar að hámarki fjögurra ára fangelsi. Enn fremur er talið tilefni til að lögfesta sérstaka refsihækkunarheimild í þeim tilvikum er sannað er að brot hafi verið framið sem liður í starfsemi skipulagðra brotahópa. Með vísan til þeirrar þróunar sem orðið hefur annars staðar á Norðurlöndunum og vísbendingar eru um að sé að ryðja sér til rúms hér á landi, er einnig lagt til að lögfesta heimild til refsihækkunar í þeim tilvikum er brot felur í sér hagnýtingu barna eða ungmenna, t.d. þegar börn taka að sér að fremja brot gegn greiðslu.

Að sama skapi er þörf á að meta hvort núgildandi heimildir til haldlagningar og upptöku ólögmæts ávinnings af skipulagðri brotastarfsemi séu fullnægjandi og samræmist að öllu leyti þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem leiða af aðild Íslands að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum FATF (e. Financial Action Task Force). Frá því að Ísland varð aðili að FATF árið 1991 hefur Ísland skuldbundið sig til að samræma löggjöf og framkvæmd hér á landi að tilmælum FATF, sem eru 40 talsins. Til að tryggja að löggjöfin veiti yfirvöldum þau úrræði sem þörf er á til að endurheimta ávinning af brotum og uppfylli alþjóðlegar kröfur á þessu sviði er talið nauðsynlegt að lögfesta sérstaka heimild um upptöku á verðmætum sem ætla má að hafi verið aflað með refsiverðri háttsemi án þess þó að eigandi þeirra eða vörsluhafi sé sakfelldur fyrir tiltekið afbrot. Lagaákvæði af þessu tagi (það sem á ensku nefnist „*unexplained wealth provisions*“) eru í gildi víðsvegar í Evrópu og var slík heimild t.d. nýlega leidd í lög í Svíþjóð þar sem hún hefur þegar skilað markverðum árangri.

2.2. Lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Ein grundvallarforsenda fyrir því að aðgerðir stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi geti náð markmiðum sínum og skilað tilhlýðilegum árangri er að þær reglur sem gilda um meðferð sakamála stuðli að því eða standi því að minnsta kosti ekki í vegi að ósekju. Á undanförnum árum hafa löggæsluyfirvöld og ákærvald í landinu bent á að í lögum um meðferð sakamála megi greina tiltekin atriði sem talin eru geta stefnt rannsóknarhagsmunum í hættu. Á það hvað einna helst við rannsóknir á brotum sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi með vísan til þess að slíkar rannsóknir reynast oft þungar í vöfum. Þær fela

oftar en ekki í sér að beitt sé fleiri en einni rannsóknar- og þvingunaraðgerð auk þess að krefjast samstarfs við yfirvöld í öðrum ríkjum.

Ákveðnar meginreglur sem settar voru um meðferð sakamála með gildistöku laga nr. 88/2008 taka fyrst og fremst mið af rannsókn hefðbundinna brota þar sem um ræðir einstaka staðbundna verknaði. Þær eiga hins vegar síður við það landslag sem blasir við í brotastarfsemi hér á landi í dag, þar sem á annan tug skipulagðra brotahópa fremja fjölda af ólíkum brotategundum og beita öllum ráðum til að hylja ólögsmætan ávinning. Er því nauðsynlegt að taka til endurskoðunar ýmis atriði í regluverkinu til að laga það að breyttum aðstæðum og færa janframt til betra samræmis við það sem gildir annars staðar á Norðurlöndunum.

Á meðal þess sem lögregla og ákæruvald hafa vakið athygli á er að ákveðin vandkvæði hafa komið upp í tengslum við viðtækan rétt verjanda til að fá aðgang að skjölum máls þremur vikum eftir að þeirra hefur verið aflað í samræmi við 1. mgr. 37. gr. laganna. Vegna þessa skapast m.a. hættu á að sakborningar fái upplýsingar um þau sönnunargögn sem lögreglan hefur á hendi áður en hægt er að yfirheyra þá með hliðsjón af gögnum. Fyrir vikið kunna svör sakborninga að mótast af þeim upplýsingum sem þeir hafa fengið úr gögnum málsins. Þá er undanþága í 3. mgr. sömu greinar laganna um að synja verjanda um aðgang að gögnum umfram 3 vikur afar þröng. Þess að auki er sérstakur vandi á höndum þegar lögregla, á grundvelli beiðnar um alþjóðlega réttaraðstoð, fær afhent gögn frá erlendum löggæsluyfirvöldum með því skilyrði að þau verði ekki afhent sakborningi. Við slíkar aðstæður er ekki skýrt hvort lögregla geti beitt umræddu undanþáguákvæði til að synja verjanda um aðgang að viðkomandi gögnum. Samstarf við erlend yfirvöld getur því beðið hnekki af þessum sökum. Þess utan hefur verið bent á að hinn þriggja vikna frestur sé afar skammur tími þar sem rannsóknir á skipulagðri brotastarfsemi séu í eðli sínu umfangsmiklar, flóknar og viðkvæmar að því leyti að miklir rannsóknarhagsmunir eru í húfi, einkum á fyrstu stigum rannsókna.

Annað atriði lýtur að hámarkslengd gæsluvarðhalds en lögregla og ákæruvald hefur ítrekað bent á að núverandi 12 vikna hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað sé almennt of stuttur tími til að ljúka umfangsmiklum og flóknum rannsóknum alvarlegra brota, einkum er tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Slíkar rannsóknir krefjast oftast en ekki samskipta við erlend yfirvöld þar sem lögregla hér á landi hefur ekki forræði á tímafrestum, t.d. vegna beiðna um alþjóðlega réttaraðstoð sem sendar eru erlendum ríkjum. Nauðsynlegt er að lögregla hafi tilhlýðilegt svigrúm til að ljúka slíkum rannsóknum án þess að eiga hættu á að sakborningar gangi lausir áður en ákæra er gefin út. Í þessu sambandi hefur einnig verið vakin athygli á þörf þess að unnt sé að halda einstaklingum í haldi lengur en 24 klst. áður en þeir eru leiddir fyrir dómara og krafist gæsluvarðhalds yfir þeim. Er bent á að með því að lengja þennan frest væri hægt að fækka til muna fjölda gæsluvarðhaldsúrskurða þar sem unnt væri að ljúka rannsókn gagnvart sakborningum innan 48-72 klst. Meira svigrúm er að þessu leyti í löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum, einkum í Svíþjóð og Noregi. Hins vegar er ljóst að til að bregðast við þessu er þörf á því að breyta ákvæði 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins, nr. 33/1944, er kveður skýrt á um að leiða skuli sakborning án undandrátta fyrir dómara, en það felur í sér kröfu um að ekki megi líða lengri tími en 24 klst. Eru því eðli máls samkvæmt ekki lagðar til breytingar að þessu leyti en vert er að hugað verði sérstaklega að þessu atriði þegar Alþingi endurskoðar næst mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar.

Þá hefur verið vakin athygli á nauðsyn þess að lögreglu sé heimilt að framkvæma þær aðgerðir sem taldar eru upp í 80. – 82. gr. laganna, þar á meðal hlustun og notkun eftirfarabúnaðar, án úrskurðar dómara þegar brýn hættu er á að rannsóknarhagsmunir fari forgörðum sé beðið eftir slíkum úrskurði. Í stað þess að óska eftir heimild fyrir fram, yrði

lögreglu í slíkum tilvikum gert skylt að bera lögmæti aðgerðarinnar undir dómara innan tiltekins frests frá upphafi hennar. Þannig verði rannsóknarhagsmunir tryggðir sem og aðhald og eftirlit með beitingu úrræðanna. Nátengt þessu atriði er þörfin á því að tímalengd umræddra aðgerða skv. 84. gr. geti verið lengri en fjórar vikur hverju sinni. Er það rökstutt með því að núgildandi tímafrestir torveldi samstarfi við erlend yfirvöld auk þess sem vísað er til skilvirknissjónarmiða vegna aukins álags á dómstóla og lögreglu.

2.3. Lögreglulög nr. 90/1996.

Með breytingum á lögreglulögum árið 2024 var stigið mikilvægt skref í átt að því að efla afbrotavarnir og færa heimildir lögreglu á því sviði til samræmis við það sem þekkist annars staðar á Norðurlöndunum. Skýrri lagastoð var skotið undir heimildir lögreglu til upplýsingaöflunar og greiningarstarfs. Þá var lögreglu veitt sértæk heimild til að viðhafa tiltekið eftirlit með einstaklingum sem tengjast skipulögðum brotasamtökum án þess að viðkomandi væri grunaður um afbrot. Ákvörðun um að beita umræddu eftirliti er þó háð nokkuð ströngum skilyrðum og eru vísbendingar um að lögregla veigri sér við að beita úrræðinu vegna þessa. Er því talið tilefni til að taka til sérstakrar athugunar, með hliðsjón af fenginni reynslu, hvort skilyrðin séu of íþyngjandi eða hamlandi til að nýttast lögreglu við störf hennar að þessu leyti.

Lykillinn að viðtækum og virkum afbrotavörnum gegn skipulagðri brotastarfsemi felst ekki síður í samstarfi þvert á stjórnvöld með þátttöku eins margra opinberra stofnana og þörf er á. Nú þegar er starfandi sérstakur samstarfsvettvangur lögreglu, Skattsins og Vinnueftirlitsins sem miðar að því að uppræta hvers kyns skipulagða brotastarfsemi á vinnumarkaði. Þá hefur verið stofnað til samstarfs tólf opinberra stofnana undir forystu ríkislögreglustjóra sem hefur það markmið að efla mótstöðu samfélagsins gegn skipulagðri brotastarfsemi sem beinist gegn hinu opinbera. Mikilvægt er að efla enn fremur samstarf af þessu tagi á milli stofnana ríkis og sveitarfélaga og tryggja jafnframt að það beri árangur, en forsendur þess eru að viðkomandi stofnanir hafi fullnægjandi heimildir til að miðla upplýsingum og grípa skjótt til aðgerða. Er því kveðið á um í frumvarpinu að lögregla skuli starfrækja samráðsvettvang með öðrum stjórnvöldum í því skyni að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi.

3. Meginefni frumvarpsins

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum. Verður hér fjallað almennt um réttarþróun og núgildandi rétt auk þess að tillögur að breytingum eru rökstuddar. Í ljósi þess sem að framan greinir um nauðsyn þess að réttarfarareglur hamli ekki samstarfi við önnur ríki og að samræma þurfi í meira mæli efni einstakra ákvæða við það sem gildir í nágrannaríkjum verður einnig gerð sérstök grein fyrir gildandi rétti annars staðar á Norðurlöndunum eftir því sem við á.

3.1. Aukin refsing þegar brot er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka.

Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að lögfest verði sérstök refsihækkunarheimild í 72. gr. almennra hegningarlaga þegar refsiverður verknaður er liður í starfsemi skipulagðs brotahóps. Hins vegar er lagt til að hámarksrefsing fyrir brot gegn 175. gr. a. um skipulagða brotastarfsemi verði hækkuð úr fjórum árum í átta ár. Breytingin grundvallast á mati um að skipulögð brotastarfsemi feli í sér alvarlegri ógn gagnvart þjóðfélaginu samanborið við einstök brot sem framin eru án slíkra tengsla. Mikilvægt er að refsilöggjöfin endurspegli þá ógn með sama hætti og nú er gert t.d. varðandi síbrotamenn. Er því lagt til að sakborningur sem dæmdur

er fyrir brot sem er liður í starfsemi skipulagðrar brotahópa geti hlotið helmingi hærri refsingu en ella auk þess sem hámarksrefsing samkvæmt 175. gr. a. er tvöfölduð, en reynslan af beitingu þess hefur sýnt að ákvæðið leiðir almennt ekki til aukinnar refsingar vegna brota sem tengjast starfsemi slíkra hópa.

Með breytingu þessari er ekki verið að hreyfa við grundvallarviðhorfum refsiréttar um einstaklingsbundið refsímat, heldur verið að áréttta að þátttaka í skipulagðri brotastarfsemi skuli vega þungt við ákvörðun refsingar. Er það í samræmi við þróun í norrænum rétti og þá alþjóðlegu áherslu um að refsilöggjöf taki mið af þeirri raunverulegri hættu sem stafar af skipulagðri brotastarfsemi. Til samanburðar má nefna að í 6. tölul. 2. gr. 29. kafla sænsku hegningarlöggjöfanna (s. brottsbalken), 3. tölul. 81. gr. dönsku hegningarlöggjöfanna (d. straffeloven) og e. lið 77. gr. norsku hegningarlöggjöfanna (n. straffeloven) er að finna ákvæði er mæla fyrir um að taka skuli til greina við ákvörðun refsingar hvort brot hafi verið sérstaklega skipulagt eða verið hluti af skipulagðri starfsemi. Þá er einnig að finna sérstaka refsihækkunarheimild í c. lið 79. gr. norsku laganna er heimilar að hækka refsingu umfram hámarksrefsingu í þeim tilvikum er brot er framið sem liður í starfsemi skipulagðs brotahóps, en hugtakið er jafnframt skilgreint í ákvæðinu.

3.2. Refsihækkunarheimild þegar börn og ungmenni eru hagnýtt til að fremja afbrot.

Í almennum hegningarlögum er hvorki að finna sérstaka refsihækkunarheimild eða annað almennt ákvæði er mælir fyrir um að hafa skuli til hliðsjónar við ákvörðun refsingar hvort gerandi hafi hagnýtt sér aðra manneskju, einkum einstakling í viðkvæmri stöðu eins og barn eða ungmenni, við framningu brots. Hvað nánar varðar áhrif á refsingu þegar börn eru viðriðin brot er í 4. mgr. 70. gr. laganna kveðið á um heimild til að taka til greina til refsipýngingar þegar brot hefur verið framið í nærveru barns yngra en 15 ára. Að öðru leyti varða þau atriði, sem hafa áhrif á refsihæð samkvæmt VIII. kafla laganna, ekki börn eða ungmenni með beinum hætti.

Á undanförunum árum hefur orðið vart við þá þróun annars staðar á Norðurlöndunum að skipulagðir brotahópar nýta sér í auknum mæli börn og ungmenni til að fremja refsiverð brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi og er þar vísað til þess sem á ensku nefnist „crime as a service“. Sú háttsemi að draga börn vísitandi inn í skipulagða brotastarfsemi hefur verið talin sérstaklega varhugaverð, en felur hún í sér bæði aukna almannahættu og verulega misnotkun á viðkvæmri stöðu barna. Í Svíþjóð hefur nú þegar verið brugðist við þessari þróun með sérstakri lagasetningu. Árið 2023 var lögfest nýtt ákvæði 5. gr. a. í 16. kafla sænsku hegningarlöggjöfanna sem mælir fyrir um refsinaemi þess að ráða, greiða, leiðbeina eða með öðrum hætti fá barn til að taka þátt í refsiverðri háttsemi. Ákvæðið gerir slíka háttsemi að sjálfstæðu broti og varðar hún fangelsi allt að fjórum árum. Markmið lagasetningarinnar er einkum að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og draga úr þeirri þróun að brotahópar nýti sér börn sem verkfæri í starfsemi sinni. Ákvæðið kemur til viðbótar við almenn ákvæði í 2. gr. 29. kafla laganna sem mæla fyrir um aukna refsingu ef gerandi nýtir sér aðra einstaklinga í viðkvæmri stöðu við framkvæmd brots. Nýja ákvæðið gengur þó enn lengra að því leyti að það tekur einnig til tilvika þar sem barn tekur þátt í broti án þess að vera með nokkrum hætti þvingað til þess, en algengt er einmitt að börn eða ungmenni sækist sérstaklega eftir því að taka að sér að fremja alvarleg brot. Þá er sérstaklega kveðið á um að nægjanlegt sé að brot hafi verið framið í gáleysi um aldur barnsins til að komið verði fram refsíabyrgð.

Í rétti annarra Norðurlanda er ekki að finna sambærilegt sjálfstætt refsíákvæði sem beinist sérstaklega að hagnýtingu barna í brotastarfsemi. Þar er hins vegar að finna almenn ákvæði um að það skuli leiða til þyngri refsingar ef gerandi nýtir sér aðra við framkvæmd brots,

einkum ef um er að ræða einstaklinga í viðkvæmri stöðu, þar á meðal börn og ungmenni. Slík sjónarmið hafa því komið fram bæði í löggjöf og dómaframkvæmd og endurspegla sameiginlega norræna nálgun um aukna refsivernd þegar brot fela í sér hagnýtingu viðkvæmra hópa. Af framangreindu verður ráðið að þróun á Norðurlöndunum hefur verið í þá átt að bregðast sérstaklega við þeirri hættu sem felst í því að skipulagðir brotahópar nýti sér börn og ungmenni við framkvæmd brota. Sænsk löggjöf felur í sér skýrt dæmi um slíka þróun þar sem háttsemin er gerð að sjálfstæðu broti, en í öðrum norrænum ríkjum er hún að jafnaði metin til þvingingar við refsíákvörðun.

Með hliðsjón af þessari þróun og framangreindum vísbendingum sem fram koma í greiningum lögreglu hér á landi þykir rétt að lögfesta sérstaka refsihækkunarheimild í 72. gr. laganna er kveður á um að hafi brot verið framið með því að fá barn eða ungmenni undir 18 ára aldri til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar slíkur aðili er fenginn til að fremja brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi, megi auka refsinguna svo, að bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Með þessu er ekki gengið eins langt og í sænskum lögum enda felur ákvæðið ekki í sér sjálfstætt brot. Hins vegar er um að ræða sértæka refsihækkunarheimild en ekki aðeins atriði sem kann að hafa áhrif á refsingu samkvæmt lögnum.

3.3. Endurskilgreining á hugtakinu „skipulögð brotasamtök“.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á 175. gr. a almennra hegningarlaga sem lúta að því að rýmka skilgreiningu á því hvað teljist til skipulagðrar brotastarfsemi. Tillagan byggist á því mati að núgildandi skilgreining ákvæðisins á skipulögðum brotasamtökum sé of þröng og nái ekki með fullnægjandi hætti til þeirrar brotastarfsemi sem hefur rutt sér til rúms hér á landi á undanförunum árum. Þá verður að telja að með hliðsjón af almennri málnotkun nái hugtakið „samtök“ ekki yfir tilteknar tegundir brotahópa sem ákvæðinu er ætlað að ná til. Er því lagt til að í stað þess verði notast við hugtakið „skipulagðir brotahópar“, en það samræmist einnig betur enska hugtakinu „organised criminal group“ sem notast er við og skilgreint er sérstaklega í samningu Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningurinn).

Eins og rakið er í kafla 2.1 hefur reynsla af beitingu ákvæðisins sýnt að það hefur haft takmarkaða þýðingu í framkvæmd. Þrátt fyrir að umfang og alvarleiki skipulagðrar brotastarfsemi hafi aukist verulega hefur aðeins í fáum tilvikum verið sakfelld fyrir brot gegn ákvæðinu. Þá hafa dómstólar í nokkrum tilvikum talið að skilyrði ákvæðisins hafi ekki verið uppfyllt að þessu leyti, þrátt fyrir að fyrir hafi legið að fleiri aðilar hafi staðið að skipulagðri og markvissri brotastarfsemi.

Í dómi Landsréttar 24. nóvember 2023 í máli nr. 342/2023 var fjallað um skilyrði 175. gr. a. almennra hegningarlaga um skipulagða brotastarfsemi. Í málinu lá fyrir að ákærðu hefðu staðið saman að umfangsmiklu fíkniefnabroti með verkskiptri aðild, en engu að síður voru þeir sýknaðir af broti samkvæmt ákvæðinu. Af forsendum dómsins verður ráðið að gerð sé rík krafa til þess að sanna að brot hafi verið framið sem liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka í skilningi ákvæðisins. Þarf í því sambandi að liggja fyrir sönnun um tilvist slíkra samtaka, varanleika og skipulag þeirra, auk þess að gerandi hafi haft ásetning til þátttöku í slíkri starfsemi. Þrátt fyrir að fyrir lægi að fleiri en þrír einstaklingar hefðu komið að brotinu og að samvinna þeirra hefði verið skipulögð taldi dómurinn ekki sannað að um væri að ræða skipulögð brotasamtök í skilningi ákvæðisins. Þá var jafnframt talið ósannað að ákærðu hefðu haft ásetning til að fremja brotið sem lið í starfsemi slíkra samtaka. Í dómi Landsréttar 23. júní 2023 í máli nr. 745/2022 var einnig fjallað um skilyrði 175. gr. a almennra hegningarlaga í tengslum við kannabisræktun sem ákærðu höfðu staðið saman að. Þrátt fyrir að sannað væri

að fjórir einstaklingar hefðu unnið saman að umfangsmiklu fíkniefnabroti var þeim ekki gerð refsíabyrgð samkvæmt ákvæðinu. Landsréttur taldi ekki sýnt fram á að þeir hefðu vitandi vits tekið ákvörðun um að taka þátt í starfsemi skipulagðra brotasamtaka í skilningi laganna og lagði jafnframt til grundvallar að félagsskapur þeirra hefði verið tilviljunarkenndur fremur en byggður á varanlegu og markvissu skipulagi.

Af dómaframkvæmd virðist því mega ráða að samverknaður fleiri aðila og skipulagning brota er oft ekki nægjanlegt til að fullnægja skilyrðum 175. gr. a, heldur er gerð krafa um frekari þætti sem lúta að skipulagi og varanleika brotasamtaka sem slíkra. Má því leiða líkur að því að hugtakið „skipulögð brotasamtök“ hafi verið túlkað með tiltölulega þröngum hætti af dómstólum, einkum að því er varðar kröfur um skipulag, varanleika og innri uppbyggingu brotasamtaka. Slík túlkun kann að hafa í för með sér að hópar sem starfa með lauslegu skipulagi, en eru engu að síður með skýrt sameiginlegt markmið og verkaskiptingu, falli utan gildissviðs ákvæðisins. Þetta á sérstaklega við um þá þróun sem orðið hefur á skipulagðri brotastarfsemi þar sem hópar eru oft sveigjanlegir í skipulagi, starfa tímabundið, með breytilegri samsetningu og nýta sér alþjóðleg tengslanet við framkvæmd brota.

Þá er einnig til þess að líta að skilgreining 175. gr. a. er efnislega þrengri en sú skilgreining sem lögð er til grundvallar í Palermó-samningnum. Samkvæmt a. lið 2. gr. samningsins er með skipulögðum brotahópi átt við hóp þriggja eða fleiri einstaklinga sem starfar í tiltekinn tíma og í sameiningu í því skyni að fremja alvarleg brot í ávinningsskyni. Sú skilgreining gerir ekki kröfu um fastmótaða stigskiptingu eða varanlegt skipulag, heldur tekur mið af raunverulegri starfsemi hópsins og markmiðum hans. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að núgildandi skilgreining nái ekki með fullnægjandi hætti til allra þeirra skipulögðu brotahópa sem starfa hér á landi. Nauðsynlegt er að því laga ákvæðið að þeirri þróun sem orðið hefur frá þeim tíma er það var leitt í lög. Er því lagt til að skilgreining ákvæðisins verði rýmkuð þannig að hún taki mið af því hvort um sé að ræða „félagsskap eða samstarf þriggja eða fleiri manna, með tiltekna skipan, sem miðar, í ávinningsskyni eða öðrum sameiginlegum tilgangi, beint eða óbeint að því að fremja refsiverðan verknað sem getur varðað 4 ára fangelsi“. Með þessu er leitast við að tryggja að ákvæðið taki til allra þeirra skipulögðu brotahópa sem fyrirfinnast hér á landi og fremja að staðaldri fjölda brota, án þess þó að rýmka gildissvið þess umfram alþjóðlegar skuldbindingar eða stjórnskipulegar kröfur um skýrleika refsíheimilda.

3.4. Rýmkuð heimild til upptöku ólögsmæts ávinnings án þess að sakfelld sé fyrir tiltekið brot.

Á undanförunum árum hefur vestræn refsilöggjöf þróast í þá átt að aukin áhersla er lögð á að svipta brotamenn ólögsmætum ávinningi af refsiverðri háttsemi á grundvelli annarra úrræða en hefðbundinna refsidóma. Hafa í því skyni verið lögfestar sérstakar heimildir til upptöku verðmæta sem líklegt er að séu afrakstur refsiverðrar háttsemi. Fer þá upptaka fram án þess að sakfelling liggi fyrir vegna tiltekins refsiverðs brots og byggir á sönnunarmati sambærilegur og gildir almennt við meðferð einkamála. Upptaka með þessum hætti er almennt kennd við óútskýrð verðmæti en lagaákvæði um upptöku þeirra eiga einkum rætur sínar að rekja til Bretlands, Írlands og Ástralíu auk þess sem úrræði af þessu tagi hafa um nokkurt skeið verið nýtt á Ítalíu í baráttu yfirvalda gegn skipulagðri mafiustarfsemi. Þá skal sérstaklega getið að í nýlegri tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2024/1260 frá 24. gr. apríl 2024 um endurheimt ávinnings og upptöku er kveðið á um skyldu aðildarríkja til að gera yfirvöldum kleift að gera upptæk óútskýrð verðmæti sem lagt er hald á við rannsókn sakamáls og ætla má að séu ávinningur af háttsemi sem tengist skipulagðri brotastarfsemi og er líkleg til að hafa fjárhagslegan ávinning í för með sér. Umrætt ákvæði er að finna í 16. gr. tilskipunarinnar og á meðal þeirra atriði sem líta ber til við mat því hvort skilyrði upptöku séu fyrir hendi er annars

vegar hvort að verulegt ósamræmi sé á milli verðmætis viðkomandi eignar og tekna og fjárhagsstöðu eiganda hennar og hins vegar hvort upplýsingar liggi fyrir um tengsl eiganda við skipulögð brotasamtök. Aðildarríkjum ber að ljúka innleiðingu tilskipunarinnar fyrir þann 26. nóvember 2026.

Að baki úrræða af þessu tagi búa þau rök að hefðbundin úrræði refsiréttar, sem byggja á því að sanna tiltekið frumafbrot og tengja við það tiltekin verðmæti, duga skammt til að endurheimta svo um munar þann mikla fjárhagslega ávinning sem einkennir skipulagða glæpastarfsemi í dag. Slík brot eru oft framkvæmd af hópum einstaklinga sem starfa þvert á landamæri, nýta sér flókin fjármálatengsl og beita aðferðum sem miða að því að torvelda sönnunarfærslu. Afleiðingin er sú að verulegur ávinningur af brotastarfsemi getur orðið eftir í höndum brotamanna þegar ekki tekst að koma böndum á hana með rannsókn og saksókn hefðbundinna sakamála. Á það einna helst við gagnvart einstaklingum sem eru í efsta lagi brotahópa og þar með fjarlægir framkvæmd einstakra brota sem gerir yfirvöldum erfitt um vik að sýna fram á sök þeirra. Þeir eru hins vegar eftir sem áður ábyrgir fyrir skipulagningu brotanna og njóta jafnframt mesta ávinningsins af þeim. Víðtækari heimildir til upptöku gera aftur á móti yfirvöldum kleift að ná til eigna viðkomandi og hefur reynslan sýnt að slíkt er ekki síður mikilvægt en að ná fram sakfellingu fyrir einstök brot að því er varðar að skapa fælingarmátt gagnvart þátttöku í skipulagðri brotastarfsemi.

Með upptöku án sakfellingar er leitast við að bregðast við þessum vanda með því að beina sjónum að verðmætunum sjálfum og líklegum uppruna þeirra, fremur en að sanna nákvæma atburðarás tiltekins brots. Í slíkum tilvikum er litið til þess hvort eignir séu í verulegu ósamræmi við lögmætar tekjur viðkomandi eða hvort önnur atriði bendi til þess að þær séu af ólögmætum uppruna. Úrræðið byggir þannig á heildstæðu mati á atvikum máls og er án undantekningar háð úrskurði dómstóla. Til nánari skýringar á því hvernig upptaka af þessu tagi kann að koma til framkvæmda má nefna dæmi um að lögregla fái upplýsingar um að einstaklingur sé skráður eigandi þriggja verðmætra bifreiða þrátt fyrir að hafa litlar sem engar tekjur. Af því tilefni er hafin rannsókn sakamáls vegna gruns um peningabætti og lagt hald á bifreiðarnar. Við rannsókn málsins kemur í ljós að viðkomandi hafi ekki haft raunhæfa möguleika til að afla þeirra fjármuna sem nauðsynlegir eru til að kaupa bifreiðarnar og tekst honum ekki að færa fram fullnægjandi skýringu á lögmætum uppruna þeirra. Ákærvaldið leggur þá í kjölfarið fram kröfu fyrir dómstólum um upptöku verðmætanna. Að undangengnu heildstæðu mati á atvikum málsins kemst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að mun líklegra sé en ekki að bifreiðarnar séu fjármagnaðar með ávinningi af refsiverðri háttsemi og því fallist á kröfu um upptöku þeirra.

Rökin fyrir lögfestingu heimilda af þessu tagi eru einkum þau að með þeim er unnt að ráðast með markvissum hætti gegn fjárhagslegum grundvelli skipulagðrar brotastarfsemi. Hefur í auknum mæli verið litið svo á að svipting ólögmæts ávinnings sé ein áhrifaríkasta leiðin til að draga úr hvötum til brota og veikja starfsemi brotahópa, enda byggir hún í meginatriðum á fjárhagslegum ávinningi. Þá er jafnframt talið að slík úrræði geti stuðlað að auknum árangri í baráttunni gegn peningabætti og annarri alvarlegri brotastarfsemi þar sem fjármunir eru gjarnan færðir á milli landa og uppruni þeirra þannig falinn.

Reynsla þeirra ríkja sem hafa lögfest heimildir af þessu tagi bendir til þess að þær geti verið gagnlegt viðbótarúrræði við hefðbundnar sakamálarannsóknir. Í slíkum ríkjum hefur verið lögð áhersla á að beita fjármálarannsóknum markvisst til að greina eignir sem ekki verða skýrðar með lögmætum hætti og gera þær upptækar að undangengnum úrskurði dómara. Þrátt fyrir nokkuð ströng skilyrði hefur verið talið að umræddar heimildir geti skilað verulegum árangri við að endurheimta ólögmætan ávinning og draga úr umfangi skipulagðrar

brotastarfsemi. Samhliða þessari þróun hefur verið lögð rík áhersla á að tryggja að slík úrræði samrýmist grundvallarsjónarmiðum réttarríkisins, þar á meðal kröfum um meðalhóf, réttláta málsmeðferð og vernd eignarréttar. Hefur því almennt verið gengið út frá því að ákvörðun um upptöku skuli háð úrskurði dómstóla og að eigandi andlags upptöku eigi óskorinn rétt á að tjá sig um kröfu um upptöku og fá þannig tækifæri til að sýna fram á lögmætan uppruna viðkomandi verðmæta.

Í samræmi við framangreint er í frumvarpi þessu lagt til að lögfestar verði rýmri heimildir en nú gilda um upptöku verðmæta án þess að fyrir liggi sakfelling fyrir tiltekið refsivert brot. Lagt er til nýtt ákvæði er kveður á um heimild til upptöku verðmæta þegar ætla má að þau séu ávinningur af refsiverðri háttsemi eða þau standi í beinum tengslum við slíka háttsemi. Tillagan byggist á því mati að núgildandi heimildir til upptöku nái ekki með fullnægjandi hætti til þeirra tilvika þar sem sýnt er fram á með nægilegum hætti að um eignir sé að ræða af ólögmætum uppruna, en sönnun um tiltekið frumafbrot reynist torfengin.

Í núgildandi rétti er upptaka ólögmæts ávinnings að jafnaði háð því að sakfelling liggi fyrir vegna refsiverðrar háttsemi sem tengist viðkomandi verðmætum. Þá gilda sérstök ákvæði laganna um upptöku án sakfellingar í þeim tilvikum er eigandi eða vörsluhafi verðmæta er látinn, finnst ekki eða ekki er vitað hver hann er. Þrátt fyrir að slíkt fyrirkomulag sé í samræmi við hefðbundin sjónarmið refsiréttar hefur reynslan sýnt að það getur torveldað endurheimt ólögmæts ávinnings, einkum í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi. Slík brot eru oft flókin í sönnun, fela í sér fjölþættar og alþjóðlegar fjármagnshreyfingar og eru framkvæmd með þeim hætti að erfitt getur reynst að rekja tiltekin verðmæti til ákveðins refsiverðs verknaðar. Af þeim sökum hefur í vaxandi mæli verið lögð áhersla á að beita fjármálarannsóknnum samhliða hefðbundnum sakamálarannsóknnum í því skyni að greina og rekja ólögmætan ávinning. Slíkar rannsóknir geta leitt í ljós verulegar eignir sem ekki verða skýrðar með lögmætum tekjum viðkomandi, þrátt fyrir að ekki liggi fyrir nægjanleg sönnun til sakfellingar fyrir tiltekið brot. Við slíkar aðstæður kann að vera unnt að sýna fram á að eignir séu að öllum líkindum af ólögmætum uppruna, án þess þó að hægt sé að tengja þær við tiltekna refsiverða háttsemi með þeim hætti sem krafist er í sakamáli.

Með tillögu frumvarpsins er leitast við að bregðast við þessum vanda með því að veita dómstólum heimild til að úrskurða um upptöku verðmæta á grundvelli heildarmats á atvikum máls, þar sem m.a. er litið til eðlis og umfangs eigna, fjárhagsstöðu viðkomandi og tengsla hans við refsiverða háttsemi. Með þessu er unnt að beina sjónum að fjárhagslegum afleiðingum brotastarfsemi og draga úr hvötum til að varðveita, geyma eða öðru leyti sýsla með ólögmætan ávinning af brotum. Slík heimild er almennt talin ein skilvirkasta leiðin til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi, enda byggir hún á því að svipta brotahópa þeim fjárhagslega grundvelli sem starfsemi þeirra hvílir á. Með því að gera yfirvöldum kleift að endurheimta ólögmætan ávinning án þess að þurfa jafnframt að sanna tiltekið frumafbrot með þeim sönnunarkröfum sem gilda í sakamáli er unnt að ná til verðmæta sem ella myndu falla utan gildissviðs upptökuákvæða.

Við mat á tilefni lagasetningar af þessu tagi og röksemdum fyrir henni var jafnframt litið til réttarþróunar annars staðar á Norðurlöndunum. Í Svíþjóð hafa nýlega verið gerðar veigamiklar breytingar á reglum sem varða upptöku ólögmæts ávinnings með lögfestingu svokallaðrar sjálfstæðrar upptöku (s. sjálfvstændigt förverkande), en ákvæði þess efnis tók gildi þann 8. nóvember 2024 og er að finna í 5. gr. 36. kafla sænsku hegningarlaganna. Heimildin felur í sér að unnt er að gera verðmæti upptæk án þess jafnframt sé sakfelld fyrir nokkuð refsivert brot. Samkvæmt ákvæðinu nægir að sýnt sé fram á að „mun líklegra sé en ekki“ (s. „klart mera sannolikt“) að eign stafi frá refsiverðri háttsemi til að hún verði gerð upptæk, en

jafnframt má gera upptækt andvirði hennar. Með þessari lagasetningu var að nokkru leyti vikið frá hefðbundnum reglum um upptöku sem byggja á tengslum við tiltekið brot og jafnframt gengið lengra en lagaákvæði sem heimila svokallaða rýmkaða upptöku. Með því er átt við heimild til að gera upptækar eignir í eigu sakbornings í kjölfar þess að hann er dæmdur fyrir brot sem er þess eðlis að hafa í för með sér ávinning, sbr. 69. gr. b. almennra hegningarlaga. Áherslan með sjálfstæðri upptöku er í stað þess lögð á mat á því hvort verðmæti séu af ólögmaetum uppruna, einkum þegar þau eru ekki í samræmi við lögmætar tekjur eða fjárhagsstöðu viðkomandi að öðru leyti. Meðferð mála fer þó eftir sem áður fyrir dómstólum og er bundin sérstökum málsmeðferðarreglum, þar sem tryggt er að eigandi geti komið að skýringum og andmælum. Að öðru leyti er gildissvið ákvæðisins ekki takmarkað með sama hætti og til að mynda framangreint ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins sem einskorðast við verðmæti sem eru afrakstur skipulagðrar brotastarfsemi.

Framkvæmd laganna felst í því að lögregla eða ákærvald getur hafið sérstaka rannsókn á sjálfstæðri upptöku, þar sem lítið er til eðlis og uppruna eigna fremur en tiltekins brots. Að rannsókn lokinni er gerð krafa fyrir dómi um upptöku verðmætanna, og tekur dómstóll þá endanlega afstöðu á grundvelli heildstæðs mats á atvikum máls. Reynslan af beitingu laganna fram til þessa sýnir að úrræðið hefur verið notað í verulegum mæli. Á árinu 2025 voru skráðar yfir 900 rannsóknir á grundvelli ákvæðisins og af þeim fóru um 150 mál til úrskurðar fyrir dómstólum. Á sama tímabili voru gerð upptæk verðmæti sem námu tugum milljóna sænskra króna. Þessi þróun bendir til þess að heimildin sé þegar orðið virkt tæki í starfi lögreglu í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Í dönskum og norskum rétti hafa ekki verið lögfestar heimildir til sjálfstæðrar upptöku án sakfellingar með sambærilegum hætti og hefur verið gert í Svíþjóð. Í báðum ríkjum byggist upptaka enn á því að tengsl séu við refsiverða háttsemi sem sætt hefur rannsókn og ákæru. Að því leyti svipar þeim til gildandi réttar á Íslandi. Má því segja að sú þróun sem orðið hefur í Svíþjóð marki ákveðin tímamót á Norðurlöndum að þessu leyti, þar sem stigið hefur verið skref í átt að viðtækari heimildum til upptöku án sakfellingar. Þróunin á öllum Norðurlöndunum hefur þó í auknum mæli verið í þá átt að rýmka heimildir til að rekja, haldleggja og gera eignir upptækar, einkum með hliðsjón af þátttöku ríkjanna í alþjóðasamstarfi á þessu sviði.

Í þessu sambandi verður einmitt að líta til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, einkum í tengslum við þátttöku í fjármálaaðgerðahópnum FATF (e. Financial Action Task Force). Í úttektum hópsins hér á landi hefur verið bent á að takmarkaðar heimildir til upptöku án sakfellingar geti rýrt getu yfirvalda til að bregðast við peningaþvætti og annarri skipulagðri brotastarfsemi. Hefur verið lögð áhersla af hálfu hópsins að ríki tryggi að fyrir hendi séu virk úrræði til að svipta brotamenn ólögmaetum ávinningi, óháð því hvort unnt sé að koma fram sakfellingu í hverju tilviki.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að efla heimildir til upptöku í íslenskum rétti þannig að þær taki mið af þeim veruleika sem blasir við í dag, þar sem skipulögð brotastarfsemi byggir í auknum mæli á flóknum og alþjóðlegum fjármálatengslum. Með frumvarpinu er því stigið skref í þá átt að samræma íslenska löggjöf þeirri þróun sem átt hefur sér stað á Norðurlöndunum, einkum í Svíþjóð, og þeim kröfum sem leiða af alþjóðlegu samstarfi á sviði baráttu gegn peningaþvætti og skipulagðri brotastarfsemi. Við efnisafmörkun ákvæðisins var því einkum lítið til umrædds ákvæðis í sænskum hegningarlögum.

Áréttað skal að með tillögunni er ekki vikið frá grundvallarsjónarmiðum um réttaröryggi eða sönnunarbyrði í sakamálum. Ákvörðun um upptöku verður eftir sem áður háð dómi eða úrskurði dómstóla og byggð á heildstæðu mati á atvikum máls hverju sinni. Þá er einnig gert

ráð fyrir því að upptaka með þessum hætti geti aðeins farið fram í kjölfar hefðbundinnar rannsóknar á sakamáli í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála. Gengur ákvæðið því nokkuð skemur en hið sænska að þessu leyti en hið síðarnefnda heimilar lögreglu að hefja rannsókn sem beinist að sjálfstæðri upptöku einni og sér. Að þessu leyti er ákvæði frumvarpsins í betra samræmi við fyrrgreint ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins um endurheimt ávinnings og upptöku. Við mótnun ákvæðisins var þannig leitast við að tryggja að heimildin samrýmist sjónarmiðum um meðalhóf en nái eftir sem áður því markmiði að sporna gegn ólögmætum ávinningi af refsiverðri háttsemi.

3.5. Afhending gagna til verjanda.

Ein mikilvægustu réttindi þeirra sem bornir eru sökum um refsiverða háttsemi er rétturinn til að kynna sér öll þau gögn sem lögregla og ákærvald byggja rannsókn máls á hverju sinni. Útilokað er fyrir sakborning að halda uppi vörnum í sakamáli og tryggja jafnræði málsaðila fyrir dómi nema hann hafi haft tækifæri á að kynna sér öll gögn málsins. Er þetta því eitt þeirra kjarnaatriða sem tryggja sakborningi réttláta málsmeðferð í samræmi við ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Viðurkennt er þó að nauðsynlegt kann að vera fyrir yfirvöld að takmarka þennan rétt tímabundið á meðan rannsókn máls stendur í því skyni að verja hagsmuni rannsóknar, ríkisins eða brýna einkahagsmuni annarra. Löggjöfin verður þannig að meta andstæða hagsmuni að þessu leyti og tryggja að sakborningar fái að njóta réttinda sinna að fullu án þess þó að öðrum hagsmunum sem rannsókn tiltekens brots er ætlað að vernda sé stefnt í hættu.

3.5.1 Réttarþróun

Réttur þessi hefur um langt skeið verið hluti af íslensku réttarfari en fyrst var kveðið á um hann með beinum hætti í 78. gr. laga nr. 27/1951 er dómara var falið að kynna sönnunargögn, er honum þótti það mega án hættu á því, að vitneskja sökunaðs þar um yrði til þess að torvelda eða seinka rannsókn máls og ávallt eigi síðar en í lok rannsóknar. Með aðskilnaði dóms – og lögregluvalds var ákvæði þessa efnis nokkuð breytt með lögfestingu laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála en 43. gr. kvað á um að verjandi skyldi jafnskjótt og unnt væri fá til afnota endurrit af öllum skjölum sem málið varðaði, svo og aðstöðu til að kynna sér önnur gögn sem ekki yrðu endurrituð. Þá mátti ekki láta sakborningi í té eintak af endurriti eða kynna honum efni þess nema dómari eða rannsóknari samþykkti. Sú framkvæmd að láta verjanda í raun bera ábyrgð á að halda gögnum frá sakborningi til að verja rannsóknarhagsmuni var hins vegar gagnrýnd verulega af lögmönnum enda ekki talin samrýmast hlutverki verjanda og fara jafnvel gegn trúnaðarskyldum hans gagnvart sakborningi. Ákvæði 43. gr. var því breytt með lögum nr. 36/1999 og í stað þess að takmarka rétt verjanda til að kynna sakborningi gögn málsins var lögregla veitt heimild til að neita að veita verjanda aðgang að einstökum skjölum eða öðrum gögnum í allt að eina viku frá því að þau urðu til eða komust í vörslur hennar ef hún teldi að það gæti skaðað rannsókn málsins.

Í kjölfar þessara breytinga var það fyrst og fremst lögregla og ákærvald sem hafði uppi mótbárur þess efnis að ein vika væri of skammur tími til að synja verjanda um aðgang að gögnum. Rannsóknir sakamála væru oft flóknar og beindust að mörgum sakborningum og því nauðsynlegt að vernda rannsóknarahagsmuni til lengri tíma með því að halda að sér gögnum. Ákvæðið var því tekið til frekari endurskoðunar og breytt með lögum nr. 86/2004 þar sem að umræddur frestur var lengdur í þrjár vikur. Ákvæðið hélst óbreytt í þeirri mynd með lögfestingu nýrra heildarlaga nr. 88/2008 um meðferð sakamála og er nú að finna í 37. gr. laganna. Framangreind þróun réttarreglna um afhendingu gagna í sakamáli sýnir glögg hve

vandasamt það getur verið að finna jafnvægið á milli hagsmuna sakbornings af því að verjandi geti kynnt sér eins og fljótt og unnt er gögn málsins í því skyni að halda uppi fullnægjandi vörnum og nauðsyn þess að yfirvöld geti verndað rannsóknarhagsmuni.

3.5.2 Núgildandi réttur og tillaga að breytingum.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laganna skal verjandi jafnskjótt og unnt er fá afrit af öllum skjölum máls sem varða skjólstæðing hans, svo og aðstöðu til að kynna sér önnur gögn í málinu. Lögregla getur þó neitað að veita verjanda aðgang að einstökum skjölum eða öðrum gögnum í allt að þrjár vikur frá því að þau urðu til eða komust í vörslur hennar ef hún telur að það geti skaðað rannsókn málsins. Af sömu ástæðu er lögreglu heimilt að neita verjanda um afrit af einstökum skjölum meðan á rannsókn máls stendur. Bera má synjun undir dómara. Með tilkomu laganna var einnig að kveðið á um frekari takmarkanir á rétti verjanda, en skv. 3. mgr. 37. gr. getur lögregla enn fremur synjað verjanda um aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum meðan á rannsókn máls stendur ef öryggi ríkisins eða almennings er í húfi ellegar brýnir einkahagsmunir annarra en skjólstæðings hans eða samskipti við yfirvöld í öðrum ríkjum standa því í vegi. Bera má einnig synjun þess efnis undir dómara. Í athugasemdum við síðarnefnt ákvæði í greinargerð með frumvarpi til laganna segir eftirfarandi: „Ekki þarf að fara mörgum orðum um það að hryðjuverk og önnur skipulögð brotastarfsemi, sem ógnar öryggi almennings, hefur færst í aukana að undanförmu. Í baráttunni gegn þessum afbrotum er rétt að láta hagsmuni verjanda og sakbornings af því að fá aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum á rannsóknarstigi víkja fyrir þeim mikilsverðu almannahagsmunum sem hér eru í húfi. Vegna þess að um undantekningarákvæði er að ræða ber að skýra það þröngt. Samkvæmt því er einungis heimilt að grípa til þess ef rannsókn beinist að afbrotum á borð við landráð eða brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess, sbr. X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, ellegar alvarleg brot sem hafa í för með sér almannahættu, sbr. XVIII. kafla þeirra laga. Tekið skal fram að tillitið til samskipta íslenska ríkisins við önnur ríki getur, eitt og sér, ekki réttlætt það að verjanda og sakborningi sé synjað um aðgang á grundvelli þessa ákvæðis.“

Af framangreindu verður ráðið að skýra meginregla sé að finna í íslensku réttarfari er kveði á um að lögreglu beri að afhenda verjanda gögn máls ekki síðar en þremur vikum frá tilurð þeirra, enda er undanþáguheimild 3. mgr. takmörkuð við aðstæður þar sem sýnt er fram á að hagsmunir ríkisins, almennings eða brýnir einkahagsmunir séu í húfi. Í framkvæmd virðist meginreglan einnig vera í hávegum höfð en samkvæmt þeim athugasemdum sem bárust frá lögreglu eru gögn nánast undantekningalaust afhent í síðasta lagi að þriggja vikna frestinum liðnum og er afar fátítt að tekist sé á um afhendingu gagna fyrir dómi, m.a. með vísan til þess hve þrönga undanþáguheimild 3. mgr. hefur að geyma. Núverandi lagaumgjörð kann því að leiða til þess lögreglu sé skylt, að þremur vikum liðnum, að afhenda gögn til verjanda þrátt fyrir að rannsóknarhagsmunum kunni með því að vera stefnt í hættu.

Með tilliti til þessa og því sem áður greinir um þau vandkvæði sem meginreglan um þriggja vikna frest kann að hafa í för með sér við rannsókn flókinna og alvarlegra brota, ekki síst tengd skipulagðri brotastarfsemi, verður að telja tilefni til að rýmka heimildir lögreglu til að takmarka enn frekar aðgang verjanda að gögnum við þær aðstæður þar sem rannsóknarhagsmunir eru í húfi. Í því skyni og til að tryggja að spjöll verði ekki á rannsóknum alvarlegra brota er í frumvarpinu mælt fyrir um framlengdan frest til að afhenda verjanda gögn, þ.e. úr þremur vikum í sex. Verður að telja að reynslan sýni að við rannsókn flókinna sakamála, einkum er tengjast skipulagðri brotastarfsemi, sé hinn þriggja vikna almenni frestur laganna helst til stuttur. Hins vegar verður að taka mið af því að umræddur frestur hefur verið

í lögum um sakamálaréttarfarar um langt skeið og framkvæmd um beitingu hans orðin almennt skýr og venjubundin. Er því ekki mælt fyrir um að leggja skuli með öllu slíkan tímabundinn frest af með sambærilegum hætti og er annars staðar á Norðurlöndunum. Sú þróun sem hefur átt sér stað hér á landi á sviði skipulagðrar brotastarfsemi krefst þess þó að umræddur frestur verði rýmkaður með þeim hætti sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Ekki verður séð að með breytingum þessum verði réttindi sakbornings til að halda uppi vörnum og fá skjótan aðgang að gögnum óhóflega skert. Lögreglu mun eftir sem áður vera skylt að afhenda verjanda og réttargæslumanni öll gögn jafnskjótt og unnt er auk þess að sakborningur mun áfram njóta óskorins réttar til að bera synjun um aðgang að gögnum undir dómara.

3.5.3. *Norrænn samanburður*

Við mat á því hvort þörf sé á breytingum á reglum um afhendingu gagna til verjanda er einnig rétt að litið sé til þess hvernig þessum málum er háttað í löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum. Í stuttu máli sagt er hvergi að finna í réttarfarslöggjöf í Danmörku, Noregi, Svíþjóð eða Finnlandi tilgreinda tímafresti um afhendingu gagna til verjanda. Í rétti þessara ríkja er það sammerkt að aðgangur verjanda að gögnum fer eftir eðli máls og stöðu rannsóknar hverju sinni og er lögð rík áhersla á að vernda rannsóknarhagsmunir í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi og önnur alvarleg brot. Meginreglan er því að lögregla hefur skýra heimild til að neita verjanda um aðgang að gögnum ef hætta er á að rannsóknarhagsmunir fari forgörðum. Verjandi hefur aftur á móti ótakmarkaðan rétt til að bera þá synjun undir dómara til úrskurðar.

Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að sú tillaga sem lögð er fram í frumvarpi þessu, um að framlengja almennan frest til afhendingar gagna til verjanda úr þremur vikum í sex, gangi lengra en það sem tíðkast í nágrannaríkjum Íslands. Þvert á móti er tillagan varfærin í samanburði við norræna réttarþróun og tryggir áfram skýra meginreglu um að verjandi skuli fá aðgang að gögnum innan afmarkaðs tíma. Þá er ekki hróflað við rétti verjanda um bera synjun um afhendingu gagna undir dómara til úrskurðar.

3.6. *Hámarkslengd gæsluvarðhalds.*

Gæsluvarðhald er án efa mest íþyngjandi þvingunarráðstöfun sem beitt er við rannsókn sakamála og felur í sér frelsisviptingu sakbornings áður en dómur hefur gengið um sök hans. Er því mikilvægt að skýrar lagaheimildir séu fyrir hendi um beitingu úrræðisins og að skilyrði þess og lengd séu afmörkuð með þeim hætti að meðalhófs sé gætt. Hins vegar er ljóst að gæsluvarðhald gegnir lykilhlutverki við rannsókn alvarlegra brota, einkum þegar hætta er á að sakborningur torveldi rannsókn máls, hann haldi áfram refsiverðri háttsemi eða almannahagsmunir krefjast þess að hann sæti frelsisviptingu sökum alvarleika brots. Slík sjónarmið eiga sérstaklega við í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi þar sem rannsóknir eru að jafnaði umfangsmiklar og geta því tekið lengri tíma í rannsókn en hefðbundin brot. Löggjöfin þarf þannig að þessu leyti að tryggja jafnvægi á milli annars vegar réttinda sakbornings og hins vegar þeirra hagsmuna sem felast í því að unnt sé að ljúka rannsókn sakamála með tæmandi og fullnægjandi hætti.

3.6.1. *Réttarþróun*

Reglur um gæsluvarðhald hafa um langt skeið verið hluti af íslensku réttarfari og hafa þróast samhliða auknum kröfum um vernd réttinda sakborninga og skýrari afmörkun um beitingu þvingunarúrræða. Í eldri lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, var ekki að

finna ákvæði um hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál var höfðað gegn sakborningi. Lengd gæsluvarðhalds fór því fyrst og fremst eftir mati dómstóla á grundvelli atvika máls hverju sinni.

Með lögfestingu laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála var hins vegar kveðið á um skýrari afmörkun á lengd gæsluvarðhalds. Meðal nýmæla laganna var að lengd gæsluvarðhalds áður en mál skyldi höfðað var ákvörðuð 12 vikur að hámarki, sbr. 4. mgr. 95. gr. laganna. Af greinargerð með frumvarpi til laganna verður ekki ráðið að sú tiltekna tímamörkun hafi byggt á ítarlegu mati á eðli og umfangi sakamálarannsókna og er hún ekki rökstudd sérstaklega. Fremur verður að líta svo á að markmið lagasetningarinnar hafi einkum verið að afmarka heimildir til gæsluvarðhalds og styrkja réttaröryggi sakborninga með því að setja rannsókn mála ákveðinn tímaramma.

Frá þeim tíma sem lögin voru sett hafa hins vegar orðið verulegar breytingar á eðli og umfangi sakamálarannsókna. Þetta á ekki síst við um mál sem varða skipulagða brotastarfsemi þar sem rannsóknir eru oft fjölþættar, taka til margra sakborninga og byggja á umfangsmikilli gagnaöflun, m.a. frá alþjóðlegum tæknifyrirtækjum og erlendum yfirvöldum.

3.6.2. Núgildandi réttur og tillaga að breytingum.

Samkvæmt gildandi rétti er hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað gegn sakborningi að jafnaði tólf vikur. Undantekningar frá þeirri meginreglu eru afar takmarkaðar og hefur framkvæmd ákvæðisins verið með þeim hætti að lögregla og ákærvald verða almennt að ljúka rannsókn máls og taka ákvörðun um útgáfu ákæru innan þess tíma, ella verður sakborningi sleppt úr haldi.

Við rannsókn alvarlegra og flókinna brota, einkum þegar um er að ræða skipulagða brotastarfsemi, hafa þessi tímamörk ítrekað valdið vandkvæðum fyrir lögreglu og skapað hættu á að raska rannsóknarhagsmunum. Slíkar rannsóknir fela oft í sér umfangsmikla gagnaöflun, greiningu fjármagnshreyfinga, samskipti við erlend yfirvöld og notkun beiðna um alþjóðlega réttaráðstoð, þar sem íslensk yfirvöld hafa takmarkaða stjórn á afgreiðslutíma. Í þessu sambandi má t.d. benda á úrskurð landsréttar frá 1. september 2025 í máli nr. 634/2025. Í úrskurðinum hafnaði dómurinn því að skilyrði væru til að framlengja gæsluvarðhald sakbornings umfram 12 vikur á grundvelli rannsóknarhagsmuna. Sakborningur í málinu var grunaður um að hafa framið tvö manndráp. Þá hefur lögregla í mörgum tilvikum þurft að ljúka rannsókn fyrr en ákjósanlegt hefði verið vegna 12 vikna frestsins og gefið út ákæru án þess að ráðrúm hafi gefist til að tæma rannsóknina með fullnægjandi hætti. Virðist því mega fullyrða að núgildandi skipan að þessu leyti hafi við vissar aðstæður áhrif á gæði sakamálarannsókna til hins verra.

Með frumvarpi þessu er lagt til að hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað verði lengd úr tólf vikum í sex mánuði. Er sú breyting talin nauðsynleg til að tryggja að unnt sé að ljúka rannsóknum alvarlegra og flókinna brota með fullnægjandi hætti án þess þó að sakborningar séu frelsissviptir lengur en nauðsynlegt er. Í því sambandi skal áréttað að breytingin felur ekki í sér sjálfkrafa heimild til lengri gæsluvarðhalds, heldur verður áfram gerð krafa um að dómstólar meti hverju sinni, í samræmi við lögbundna fresti, hvort skilyrði gæsluvarðhalds séu uppfyllt og hvort meðalhófs sé gætt. Dómstólar halda því áfram fullu sjálfstæði við ákvörðun um lengd og nauðsyn gæsluvarðhalds í hverju máli.

Þá skal að lokum hnykkt á því að gæsluvarðhaldi umfram 12 vikur mun eðli máls samkvæmt nánast eingöngu verða beitt vegna alvarlegra brota þegar almannahagsmunir krefjast þess að sakborningur gangi ekki laus. Að 12 viknum liðnum eru alla jafna ekki til staðar rannsóknarhagsmunir sem krefjast gæsluvarðhalds í skilningi a. liðar 95. gr. laganna og

Því kemur almennt aðeins til greina á þeim tímapunkti að beita ákvæði 2. mgr. sömu greinar um gæsluvarðhald á grundvelli almannahagsmuna á. Engu að síður geta verið útistandi mikilvægar rannsóknaraðgerðir á borð við skýrslutökur af vitnum, skýrslu réttarlæknis eða beiðnir til erlendra ríkja um réttaraðstoð sem valda því að ákæra getur ekki verið gefin út og krefjast þess þar af leiðandi að sakborningur sæti gæsluvarðahaldi umfram 12 vikur áður en mál er höfðað.

3.6.3 Norrænn samanburður

Við mat á tilefni þess að rýmka hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað var jafnframt litið til þess hvernig sambærilegum reglum er háttað í löggjöf annarra Norðurlanda.

Í dönskum rétti er almennt fyrirkomulag um ákvörðun gæsluvarðhalds sams konar og hér á landi að því leyti að dómstólar ákveða gæsluvarðhald til skamms tíma í senn og endurmeta reglulega hvort skilyrði þess séu áfram uppfyllt. Framlenging gæsluvarðhalds er þannig að jafnaði bundin við fjögurra vikna fresti og er háð því að rannsókn máls sé fram haldið með fullnægjandi hraða. Samhliða þessu er í 768. gr. a. danskra réttarfarslaga (d. retsplejeloven) kveðið á um heildartímamörk á gæsluvarðhaldi sem taka til tímabilsins frá því að sakborningur er fyrst úrskurðaður í gæsluvarðahald fram að upphafi aðalmeðferðar á fyrsta dómstigi. Þau tímamörk eru verulega rýmri en samkvæmt íslenskum lögum og geta numið allt að sex mánuðum þegar brot varðar allt að sex ára fangelsi og allt að einu ári þegar brot varðar meira en sex ára fangelsi, að því gefnu að sérstakar ástæður séu ekki fyrir hendi sem réttlæta enn lengra gæsluvarðhald. Þá er í sama ákvæði laganna mælt fyrir um hámarkslengd gæsluvarðhalds þegar sakborningur hefur ekki náð átján ára aldri. Við slíkar aðstæður getur gæsluvarðhald varað að hámarki í fjóra eða átta mánuði eftir alvarleika brots.

Nokkuð svipað fyrirkomulag er að finna í sænskum réttarfarslögum (s. rättegångsbalk) eftir að þeim var breytt árið 2021 og er nú kveðið á um skýrt hámark á lengd gæsluvarðhalds áður en ákæra er gefin út. Samkvæmt 5. gr. a. í 24. kafla laganna má sakborningur ekki sæta gæsluvarðhaldi í lengri tíma en níu mánuði án þess að ákæra hafi verið gefin út. Heimilt er þó að framlengja gæsluvarðhald umfram þann tíma ef sérstaklega ríkar ástæður eru fyrir hendi. Samhliða þessu er í 18. gr. sama kafla mælt fyrir um að dómstólar skuli marka almennan frest sem ákæruvaldið hefur til að höfða mál og skulu dómstólar einnig endurmeta reglulega, að meginreglu á tveggja vikna fresti, hvort skilyrði gæsluvarðhalds séu áfram fyrir hendi.

Í norskum réttarfarslögum (n. straffeprosessloven) er ekki mælt fyrir um tímamörk er varða hámarkslengd gæsluvarðhalds á rannsóknarstigi. Þess í stað er dómstólum falið að endurmeta reglulega hvort skilyrði gæsluvarðhalds séu áfram fyrir hendi auk þess sem dómstólar skulu meta málshraða rannsóknar sérstaklega og ber að fella gæsluvarðhald úr gildi sé talið að ekki sé fullnægjandi gangur í rannsókninni. Í framkvæmd hefur þetta fyrirkomulag veitt yfirvöldum meira svigrúm til að ljúka flóknum rannsóknum, sérstaklega þegar rannsóknir taka til skipulagðrar brotastarfsemi eða krefjast umfangsmikillar gagnaöflunar frá erlendum ríkjum.

Í Finnlandi gilda einnig sveigjanlegri reglur en hér á landi um lengd gæsluvarðhalds á rannsóknarstigi. Þótt lögfest séu ákveðin viðmið um hraða málsmeðferð er ekki kveðið á um sambærilegt hámark og það sem nú gildir í íslenskum rétti. Dómstólar meta þar, líkt og í öðrum norrænum ríkjum, í hverju tilviki hvort áframhaldandi gæsluvarðhald sé nauðsynlegt með hliðsjón af meðalhófi og rannsóknarhagsmunum.

Af framangreindum samanburði verður ráðið að sú tillaga sem lögð er fram í frumvarpi þessu, um að lengja hámarkslengd gæsluvarðhalds úr tólf vikum í sex mánuði, er nokkuð varfærin í samanburði við réttarþróun annars staðar á Norðurlöndunum. Tillagan felur ekki í sér grundvallarbreytingu á fyrirkomulagi gæsluvarðhalds heldur kveður aðeins á um

nauðsynlega aðlögun að þeim veruleika sem yfirvöld standa frammi fyrir við rannsókn alvarlegra og skipulagðra brota. Að sama skapi er tryggt að dómstólar hafi áfram fullt vald til að leggja reglulega sjálfstætt mat á nauðsyn gæsluvarðhalds í hverju máli fyrir sig.

3.7 Heimild til stafrænnar leitar í haldlögðum raftækjum.

Í lögum um meðferð sakamála er ekki að finna sérstakt ákvæði um leit í farsímum, tölvum eða öðrum rafrænum tækjum. Í framkvæmd hefur því þurft að styðjast við almenn ákvæði laganna um haldlagningu og leit auk þess sem dómstólar hafa heimilað slíka leit á grundvelli löggjöfnunar frá ákvæðum 70. gr. laganna um rannsókn á efni bréfa og annarra sendinga. Það ákvæði tekur samkvæmt orðalagi sínu til sendinga sem eru í vörslum póst- eða flutningsfyrirtækja eða fjarskiptafyrirtækja og fellur illa að eðli þeirra upplýsinga sem vistaðar eru í rafrænu tæki eða eru aðgengilegar í gegnum það.

Að ekki sé til staðar sjálfstæð lagaheimild að þessu leyti er varhugavert í ljósi þess að leit í rafrænu tæki getur falið í sér víðtækt inngrip í einkalíf viðkomandi. Í einu tæki kann að vera að finna samskipti, ljósmyndir, staðsetningargögn, fjárhagsupplýsingar, gögn um heilsufar og margvíslegar aðrar upplýsingar sem ná yfir langt tímabil. Þörf er því á skýrri lagaheimild sem afmarkar bæði skilyrði og umfang slíkrar leitar, fremur en að framkvæmdin ráðist af löggjöfnun frá ákvæðum sem samín voru með annars konar samskipti í huga.

Jafnframt er er ljóst að rafræn gögn eru viðkvæm fyrir eyðingu eða breytingu. Í fjölda samskiptaforrita er t.d. boðið upp á sjálfvirka og reglulega eyðingu gagna og einnig kann að vera unnt að eyða gögnum með fjarstýringu. Haldlagning tækisins ein og sér tryggir því ekki í öllum tilvikum að þau gögn sem rannsókn beinist að varðveitist þar til úrskurður dómara liggur fyrir.

Til að bregðast við þessu er í frumvarpinu lagt til að við 74. gr. laganna bætist ný málsgrein um stafræna leit í haldlögðum raftækjum. Ákvæðinu er ætlað að taka af allan vafa um að lögreglu sé heimilt að rannsaka gögn í farsíma, tölvu eða öðru raftæki sem hald hefur verið lagt á og að slík rannsókn teljist leit samkvæmt 74. gr. sem leiðir jafnframt til þess að skilyrði 75. gr. laganna gilda fullum fetum. Með breytingunni er því lögfest með skýrum hætti að lögreglu sé heimilt að framkvæma leit í haldlögðum raftækjum en felur ekki í sér efnislega viðbót við heimildir til þvingunaraðgerða í ljósi þess að slík leit fer í dag fram á grundvelli fyrrgreindrar löggjöfnunar.

3.8. Framkvæmd rannsóknaraðgerða áður en dómsúrskurður er aflað.

Í frumvarpinu er lagt til að lögreglu verði veitt skýr heimild til að grípa til tiltekinna rannsóknaraðgerða án undangengins dómsúrskurðar þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Í framkvæmd geta komið upp aðstæður þar sem tafarlaus íhlutun er nauðsynleg, svo sem þegar hætta er á eyðingu sönnunargagna eða samræmingu framburða. Slík heimild skal þó bundin ströngum skilyrðum og er aðeins ætlað að ná til þeirra tilvika þar sem tafir geta haft óafturkræfar afleiðingar fyrir rannsókn máls. Til að tryggja lögmæti aðgerðar er jafnframt kveðið á um að ákærandi skuli í öllum tilvikum taka ákvörðun um beitingu viðkomandi úrræðis.

Með tillögunni er þó ekki stefnt að því að rýra eftirlit dómstóla með þvingunaraðgerðum eða takmarka réttindi sakborninga. Er því gert ráð fyrir að krafa um rannsóknaraðgerð verði lögð fyrir dómstóla svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 48 klukkustundum frá því að aðgerð hófst. Komist dómari að þeirri niðurstöðu að skilyrði hafi ekki verið uppfyllt ber að líta svo á að aðgerðin hafi verið ólögumæt, með þeim réttaráhrifum sem af því leiðir samkvæmt lögum og meginreglum skaðabótaréttar.

3.9. Öflun fjarskiptagagna – Samræming ákvæða 80. og 81. gr. laga um meðferð sakamála.

Tækniþróun undanfarinna ára hefur leitt til þess að einstaklingar geta með auðveldum hætti skipt um símanúmer eða fjarskiptatæki og haft fleiri en eitt númer í notkun samtímis. Rafrænum símkortum og óskráðum símanúmerum getur meðal annars verið beitt til að torvelda lögreglu að rekja fjarskipti og tengsl manna. Þetta á ekki síst við við rannsókn skipulagðrar brotastarfsemi þar sem þeir sem rannsókn beinist að kunna að skipta ört um símanúmer eða tæki í þeim tilgangi að hylja samskiptaslóð sína gagnvart lögreglu.

Ákvæði 80. gr. laga um meðferð sakamála hefur verið skýrt af hálfu dómstóla á þann veg að lagt er til grundvallar að orðalag þess um „tiltekinn síma“ feli í sér að heimildin sé bundin við nánar tilgreint símanúmer en geti ekki tekið til allra símanúmera sem sá sem rannsóknaraðgerðin beinist að kunni að hafa í umráðum sínum á gildistíma úrskurðar. Af þeirri niðurstöðu leiðir að afla þarf nýs dómsúrskurðar í hvert sinn sem lögregla fær upplýsingar um annað símanúmer eða fjarskiptatæki í eigu eða umráðum sama manns. Slíkt fyrirkomulag felur í sér aukið álag á lögreglu og dómstóla auk þess að skapa hættu á sakarspjöllum.

Í frumvarpinu er því lagt til að umrædd heimild til öflunar upplýsinga um símtöl og önnur fjarskipti verði ekki eingöngu bundin við fyrirfram tilgreindan síma, tölvu eða annað fjarskiptatæki, heldur að hún geti jafnframt tekið til síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis í eigu eða umráðum tilgreinds manns. Er orðalag og efni ákvæðisins að þessu leyti því fært til samræmis við 81. gr. laganna um hlustun og upptöku fjarskipta. Með breytingunni verður dómara því heimilt að binda úrskurð við tilgreindan mann í stað þess að heimildin verði í öllum tilvikum bundin við tæmandi upptalningu símanúmera eða fjarskiptatækja sem þekkt eru þegar úrskurður er kveðinn upp. Úrskurðurinn getur þá tekið til tækja sem eru eða komast í eigu eða umráð viðkomandi á gildistíma hans, enda verði sýnt fram á að viðkomandi tæki sé í raun í eigu eða umráðum þess manns sem tilgreindur er í úrskurðinum. Breytingin er jafnframt í samræmi við ákvæði 3. mgr. 84. gr. laganna, þar sem gert er ráð fyrir að í úrskurði megi annaðhvort tilgreina viðkomandi fjarskiptatæki eða eiganda eða umráðamann þess.

Jafnframt er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um að heimild 80. gr. laganna taki jafnt til upplýsinga sem þegar hafa orðið til og þeirra sem verða til á gildistíma úrskurðar skv. 4. mgr. 84. gr. laganna. Í dag er ákvæðið túlkað á þann veg að það heimili fyrst og fremst öflun upplýsinga sem þegar eru til staðar hjá fjarskiptafyrirtæki þegar úrskurður er kveðinn upp og veiti þar af leiðandi ekki heimild til öflunar upplýsinga fram í tímann.

Upplýsingaöflun á grundvelli 80. gr. þjónar hins vegar ekki eingöngu þeim tilgangi að afla afturvirkir upplýsinga um fjarskipti. Við rannsókn alvarlegra og umfangsmikilla sakamála getur verið nauðsynlegt að afla slíkra upplýsinga jafnóðum og þær verða til, meðal annars til að greina samskipti og tengsl þeirra sem rannsókn beinist að og afla upplýsinga sem geta gefið til kynna ferðir eða staðsetningu þeirra á tilteknum tíma. Slík upplýsingaöflun getur haft sérstaka þýðingu við rannsókn skipulagðrar brotastarfsemi og þarf oft að fara fram samhliða öðrum rannsóknaraðgerðum, svo sem símhlustun, myndavélaeftirliti eða notkun eftirfararbúnaðar. Ef upplýsinganna verður eingöngu aflað eftir á kann það að draga úr rannsóknargildi þeirra og gera lögreglu ókleift að bregðast við í tæka tíð.

Með breytingunni verður dómara því heimilt að úrskurða að beiðni samkvæmt 80. gr. taki til upplýsinga fram í tímann og að þær verði veittar lögreglu jafnóðum og þær verða til. Það ræðst af efni kröfunnar og úrskurði dómara hvort heimildin tekur eingöngu til upplýsinga sem þegar hafa orðið til, upplýsinga sem verða til á gildistíma úrskurðar eða hvort tveggja.

3.10. Breytingar á lögreglulögum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að gerðar verði ýmsar breytingar á lögreglulögum í því skyni að efla getu lögreglu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og tryggja að heimildir hennar til aðgerða í þágu afbrotavarna séu skilvirkar og líklegar til að leiða til árangurs í þágu löggæslu. Frumvarpið mælir meðal annars fyrir um að lögregla skuli starfrækja samráðsvettvang með öðrum stjórnvöldum í því skyni að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi. Markmið hans er að tryggja að lögregla og samstarfsaðilar hafi allar þær upplýsingar sem þeim er þörf á til að uppræta starfsemi skipulagðra brotahópa og vernda stjórnvöld og borgarana gegn ógnum sem af þeim stafar. Lögregla og samstarfsaðilar skulu að eigin frumkvæði miðla sín á milli öllum þeim upplýsingum, þar á meðal persónuupplýsingum, sem stuðla að þessu.

Þá er lagt til að skýr lagastoð verði í lögunum fyrir notkun löggæslumyndavéla og tengdra tæknilausna sem hafa vaxandi þýðingu í nútíma löggæslu. Er jafnframt gert ráð fyrir að ákvæðið veiti ráðherra lagaheimild til að setja reglugerð um notkun gervigreindar og greiningu andlitsmynda við vinnslu myndefnis en slík tækni er lykilatriði við að nýta löggæslumyndavélar á eins skilvirknan og árangursíkan hátt og unnt er.

Loks er kveðið á um breytingar á ákvæðum 15. gr. b. og c. laganna sem varða heimildir lögreglu til að viðhafa eftirlit og grípa til aðgerða í þágu afbrotavarna, einkum þegar um er að ræða skipulagða brotastarfsemi eða brot sem geta ógnað öryggi ríkisins og almennings. Reynslan af beitingu ákvæðanna frá gildistöku þeirra árið 2024 bendir til þess að skilyrði fyrir notkun umræddra heimilda kunni að vera of þröng með þeim afleiðingum að lögregla veigri sér við að nýta úrræðin í framkvæmd eða að þau nýtist ekki með þeim hætti sem að var stefnt við lögfestingu þeirra. Þá verður ráðið af athugasemdum löggæsluyfirvalda að skilyrði laganna um að bera þurfi ákvörðun undir dómstóla til staðfestingar hafi valdið því að úrræðinu hefur verið beitt í mun minna mæli en vonast var til.

Með frumvarpinu er því lagt til að fallið verði frá því skilyrði að bera þurfi ákvörðun undir dómstóla til staðfestingar sé einstaklingur undir eftirliti í fjóra mánuði og jafnframt kveðið á um að aðeins sé þörf á að bera ákvörðun um framlengingu eftirlits að nýju undir stýrihópinn hafi það staðið í 12 vikur. Með þessu er leitast við að útfæra ákvæðin þannig að þau veiti lögreglu raunhæfar og nothæfar heimildir til aðgerða, án þess þó að dregið sé úr þeim varnögnum sem nauðsynlegir eru til að tryggja réttaröryggi og meðalhóf og vísast þar einkum til lögbundins eftirlits embættis ríkissaksóknara.

Þær aðgerðir sem ákvæðin mæla fyrir um beinast vissulega að tilgreindum einstaklingum en fela hins vegar ekki í sér beint inngríp í friðhelgi viðkomandi eða beitingu valds af hálfu lögreglu. Nánar tiltekið fela aðgerðirnar í sér eftirlit með einstaklingi á almannafæri og er því sambærileg og skygging samkvæmt reglum sem gilda um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu á grundvelli laga um meðferð sakamála. Til þvingunarráðstafana samkvæmt þeim lögum teljast aðeins þær rannsóknaraðgerðir sem fela í sér beina skerðingu á persónufrelsi, friðhelgi einkalífs eða eignarrétti sakbornings eða þriðja aðila. Einkenni þeirra er að þær verða aðeins knúnar fram með valdi eða samþykki þolanda viðkomandi ráðstöfunar og krefst beiting þeirra því almennt undanfarandi úrskurðar dómara. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir er hins vegar ekki um slíka þvingunarráðstöfun að ræða og þar af leiðandi er ekki talið tilefni eða ástæða til að binda aðgerðina við úrskurð dómara. Er því lagt til í frumvarpinu að beiting eftirlits á grundvelli 15. gr. b. og c. verði aðeins háð ákvörðun lögreglustjóra og staðfestingu af hálfu stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi. Umræddar aðgerðir munu þannig verða háðar sams konar skilyrðum og sömu aðgerðir samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Mikilvægt

er að samræmi sé á milli skilyrða að þessu leyti enda er skýr lagahefð fyrir því hvaða lögregluaðgerðir krefjast undangengins dómsúrskurðar. Þá skal til viðbótar geta þess að umræddar aðgerðir sæta að jafnaði sambærilegum eða enn takmarkaðri skilyrðum samkvæmt lögreglu- og sakamálaögum annars staðar á Norðurlöndunum. Með breytingunni er því einnig leitast við að tryggja að íslensk löggjöf sé í samræmi við það sem almennt tíðkast í nágrannaríkjum.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að þær breytingar sem lagðar eru til á lögreglulögum séu nauðsynlegar til að tryggja að heimildir lögreglu til afbrotavarna séu ekki aðeins til staðar að formi til heldur einnig þannig úr garði gerðar að þær nýtist í framkvæmd við þær krefjandi aðstæður sem löggæsluyfirvöld standa frammi fyrir í dag í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi.

3.11. *Lög um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984.*

Skipulögð brotastarfsemi er í auknum mæli alþjóðleg og við rannsókn slíkra mála getur reynst nauðsynlegt að afla sönnunargagna eða framkvæma aðrar rannsóknaraðgerðir í erlendu ríki. Íslenskum löggæsluyfirvöldum er samkvæmt lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum heimilt að óska eftir réttaraðstoð erlendra yfirvalda eða alþjóðastofnana til að afla sönnunargagna til notkunar í refsímáli hér á landi. Slíkar beiðnir skulu uppfylla skilyrði þeirra alþjóðasamninga sem þær grundvallast á og eru almennt sendar fyrir milligöngu ríkissaksóknara.

Í framkvæmd getur réttarbeiðni varðað rannsóknaraðgerð sem telst til þvingunarráðstöfunar, svo sem húsleit, haldlagningu eða öflun fjarskiptagagna. Framkvæmd slíkrar aðgerðar fer samkvæmt lögum þess ríkis sem beiðninni er beint til. Erlend yfirvöld gera í sumum tilvikum að skilyrði fyrir framkvæmd aðgerðar að beiðninni fylgi úrskurður dómstóls í beiðandi ríki um að skilyrði laga þess ríkis fyrir beitingu sambærilegrar þvingunarráðstöfunar séu uppfyllt. Gildandi ákvæði laga um meðferð sakamála gera almennt ráð fyrir að dómstólar úrskurði um heimild til að framkvæma þvingunarráðstöfun hér á landi. Þau veita hins vegar ekki skýra heimild til að krefjast úrskurðar um skilyrði aðgerðar þegar framkvæmd hennar á að fara fram í öðru ríki. Þetta getur leitt til þess að ekki sé unnt að fullnægja formskilyrðum erlendra laga og þar með tafið eða komið í veg fyrir að réttarbeiðni ná fram að ganga, þótt skilyrði íslenskra laga fyrir sambærilegri aðgerð séu að öðru leyti uppfyllt.

Með frumvarpinu er því lagt til að skýr heimild verði í lögum til að leggja fyrir héraðsdóm kröfu um viðurkenningu þess að skilyrði íslenskra laga fyrir beitingu viðkomandi þvingunarráðstöfunar séu uppfyllt. Dómstóllinn leggur þá mat á kröfuna á grundvelli sömu efnislegu skilyrða og gilt hefðu ef aðgerðin hefði verið framkvæmd hér á landi og fer um málsmeðferðina að öðru leyti samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Úrskurður íslensks dómstóls samkvæmt ákvæðinu felur ekki í sér heimild til að framkvæma þvingunarráðstöfun í öðru ríki og bindur ekki erlend yfirvöld við úrlausn málsins. Það er eftir sem áður hlutverk yfirvalda í hinu erlenda ríki að ákveða hvort og með hvaða hætti aðgerðin verður framkvæmd samkvæmt lögum þess ríkis og þeim alþjóðasamningi sem réttarbeiðnin grundvallast á. Breytingunni er þannig ætlað að greiða fyrir alþjóðlegri samvinnu við rannsókn sakamála og tryggja að beiðnir íslenskra yfirvalda um íþyngjandi rannsóknaraðgerðir sæti jafnframt mati dómstóla á grundvelli íslenskra laga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í ljósi þess að frumvarpið mælir fyrir um breytingar á lögum sem kunna að hafa áhrif á grundvallarréttindi einstaklinga var við undirbúning þess lögð sérstök áhersla á að tryggja að

efni þess samrýmist ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins, þar á meðal mannréttindasáttmála Evrópu.

Þær breytingar sem frumvarpið mælir fyrir um lúta einkum að takmörkunum á frelsi, friðhelgi einkalífs og réttindum sakborninga á rannsóknarstigi, auk heimilda til upptöku verðmæta. Verður því sérstaklega litið til 67. gr. stjórnarskrárinnar um frelsi einstaklings, 70. gr. um réttláta málsmeðferð, 71. gr. um friðhelgi einkalífs og 72. gr. um friðhelgi eignarréttar, auk 6. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann.

Við mat á samræmi frumvarpsins við framangreind ákvæði var byggt á því að takmarkanir gangi ekki lengra en nauðsynlegt er í samræmi við hina stjórnskipulegu meðalhófsreglu, en kjarni hennar er að löggjafinn beitir ekki valdi sínu eða takmarkar mannréttindi borgaranna umfram það sem nauðsynlegt er til ná því markmiði sem stefnt er að. Þá var jafnframt tekið mið af því að stjórnvöldum ber, samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum, að gera viðeigandi ráðstafanir til að sporna gegn alvarlegri brotastarfsemi, þar á meðal skipulagðri brotastarfsemi og peningabætti. Við mat á nauðsyn og meðalhófi var einkum litið til þeirrar þróunar sem lýst er í kafla 2 um aukið umfang og ógn af skipulagðri brotastarfsemi. Sú þróun hefur haft í för með sér að rannsóknir slíkra brota eru umfangsmeiri og tímafrekari en áður, auk þess sem fjárhagslegur ávinningur af brotastarfseminni er oft verulegur og erfitt getur reynst að rekja uppruna hans með hefðbundnum aðferðum.

4.1. Afhending gagna til verjanda.

Tillaga frumvarpsins um að lengja frest lögreglu til að afhenda verjanda gögn máls úr þremur vikum í sex felur í sér tímabundna takmörkun á rétti sakbornings til aðgangs að gögnum. Slík takmörkun fellur undir 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. Réttur sakbornings til aðgangs að gögnum er ekki algildur og viðurkennt er að heimilt sé að takmarka hann tímabundið þegar brýnir rannsóknarhagsmunir krefjast þess. Með breytingunni er ekki vikið frá þeirri meginreglu að sakborningur eigi rétt á aðgangi að gögnum, heldur er einungis um að ræða rýmkun á afhendingarfrestum í þeim tilvikum þegar rannsóknarhagsmunir eru í húfi.

Þá er með engu hróflað við rétti sakbornings um að geta borið synjun lögreglu undir dómstóla og meginreglan gildir enn um að afhending gagna skuli fara fram jafnskjótt og unnt er. Verður því ekki séð að breytingin feli í sér óhóflega skerðingu á rétti sakbornings til að fá nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína. Breytingin er þannig til þess fallin að tryggja að rannsókn alvarlegra brota geti farið fram með fullnægjandi hætti án þess þó að raskað sé réttinum til réttlátrar málsmeðferðar.

4.2. Hámarkslengd gæsluvarðhalds.

Með frumvarpinu er lagt til að hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað verði lengd. Slík breyting varðar rétt einstaklinga til frelsis samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Gæsluvarðhald er án efa mest íþyngjandi þvingunaraðgerð sem gripið er til við rannsókn sakamála og ber að beita því með varfærni og gæta meðalhófs í hvívetna. Með breytingu þeirri sem frumvarpið mælir fyrir um er ekki verið að rýmka skilyrði fyrir beitingu gæsluvarðhalds, heldur einungis verið að veita rýmra svigrúm að því er varðar tímalengd þess áður en mál er höfðað gegn sakborningi.

Áfram verður gerð krafa um að dómstólar meti í hverju tilviki hvort skilyrði gæsluvarðhalds séu uppfyllt og hvort nauðsyn beri til að halda sakborningi í haldi, m.a. með hliðsjón af málshraðareglunni. Með hliðsjón af takmörkuðu umfangi breytinganna og ætluðum áhrifum þeirra verður ekki séð að þær feli í sér óhóflega skerðingu á frelsi

sakborninga, heldur er hún til þess fallin að laga gildandi rétt að þeim veruleika sem felst í rannsókn flókinna og alvarlegra brota.

4.3. *Uptaka verðmæta án sakfellingar.*

Tillaga frumvarpsins um upptöku verðmæta án sakfellingar felur í sér inngríp í eignarrétt samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt framangreindum ákvæðum er heimilt að skerða eignarrétt með lögum þegar almenningsspörf krefst, enda sé gætt meðalhófs og réttlátrar málsmeðferðar.

Með frumvarpi þessu er leitast við að tryggja að unnt sé að svipta einstaklinga ólögmætum ávinningi af refsiverðri háttsemi, jafnvel þótt ekki sé unnt að koma fram sakfellingu fyrir tiltekið brot. Ákvörðun um upptöku verður háð úrskurði dómstóla og byggð á heildstæðu mati á atvikum máls, þar sem m.a. er litið til tengsla verðmæta við refsiverða háttsemi og fjárhagsstöðu viðkomandi. Þá er gert ráð fyrir að viðkomandi geti komið á framfæri skýringum um uppruna verðmæta og fer því upptaka ekki fram nema sýnt er fram á að mun líklegra sé en ekki að þeirra hafi verið aflað með refsiverðum hætti.

Upptökuheimild af þessu tagi er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands vegna þátttöku í FATF aðgerðahópnum, þar sem lögð er áhersla á að ríki hafi yfir að ráða virkum úrræðum til að endurheimta ólögmætán ávinning. Í yfirstandandi fimmtu úttekt samtakanna hér á landi hefur einmitt verið bent á nauðsyn þess að stjórnvöld rýmki heimildir að lögum til upptöku ólögmæts ávinnings án þess að krafist sé sakfellingar fyrir refsiverða háttsemi. Þá eru sams konar lagaheimildir að finna í sænskum lögum og í regluverki Evrópusambandsins líkt og fyrr greinir..

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að tillagan samrýmist þeim kröfum sem gerðar eru til takmarkana á eignarrétti, enda er hún bundin skýrum skilyrðum, háð dómsúrskurði og miðar að lögmætu og þjóðhagslega mikilvægu markmiði.

4.4. *Skilgreining 175. gr. a. um skipulagða brotahópa.*

Tillaga frumvarpsins um breytingu á 175. gr. a almennra hegningarlaga felur í sér að skilgreining á skipulögðum brotahópum er rýmkuð þannig að hún taki betur mið af eðli og uppbyggingu slíkra hópa í nútímasamfélagi. Breytingin er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, einkum samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningnum), þar sem lögð er til grundvallar viðtækari skilgreining á skipulögðum brotahópum en nú er að finna í íslenskum lögum. Með breytingunni er leitast við að aðlaga íslenska löggjöf enn betur að alþjóðlegum viðmiðum og tryggja að hún nái til þeirra hópa sem sannarlega starfa með skipulögðum hætti að því að fremja alvarleg afbrot.

4.5. *Breyting á 15. gr. b. og c. lögreglulaga – afnám skilyrðis um dómsúrskurð.*

Í frumvarpinu er lagt til að breyta ákvæðum 15. gr. b og 15. gr. c lögreglulaga er varðar ákvörðunartöku um að viðhafa eftirlit með einstaklingum á þann hátt að ekki verði lengur gerð krafa um úrskurð dómstóla. Þær breytingar varða friðhelgi einkalífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og verður því að meta sérstaklega hvort þær samrýmist þeim kröfum sem af ákvæðunum leiða. Samkvæmt 8. gr. sáttmálans er heimilt að skerða friðhelgi einkalífs ef slíkt er gert á grundvelli laga, stefnt er að lögmætu markmiði og aðgerðin telst nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Við túlkun ákvæðisins hefur Mannréttindadómstóll Evrópu lagt áherslu á að lagaheimildir sem heimila leynilegt eftirlit

verði að vera skýrar, fyrirsjáanlegar og mæla fyrir um viðunandi verndarráðstafanir til að koma í veg fyrir að þeim verði misbeitt.

Eftirlit það sem kveðið er á um í 15. gr. b og 15. gr. c frumvarpsins felur í sér upplýsingaöflun, eftir atvikum með því að fylgjast með einstaklingum á almannafæri. Slíkar aðgerðir fela í sér inngrip í friðhelgi einkalífs í skilningi 8. gr. sáttmálans, en teljast almennt vægari en þvingunarúrræði á borð við símhleranir eða öflun fjarskiptagagna. Hefur Mannréttindadómstóll Evrópu í dómaframkvæmd sinni, m.a. í málum *Uzun* gegn Þýskalandi, *Shimovolos* gegn Rússlandi og *M.D. o.fl.* gegn Spáni, lagt til grundvallar að slíkt eftirlit falli undir 8. gr. sáttmálans en að ríkjum sé veitt ákveðið svigrúm við mat á því hvernig slíkum aðgerðum sé háttað, enda séu uppfyllt skilyrði um skýra lagaheimild og fullnægjandi verndarráðstafanir.

Við mat á því hvort nauðsynlegt sé að krefjast úrskurðar dómstóla verður að líta til eðlis þeirra aðgerða sem um ræðir. Af framangreindri dómaframkvæmd verður ráðið að Mannréttindadómstóllinn gerir ekki almenna kröfu um slíkan úrskurð þegar um er að ræða eftirlit með ferðum einstaklinga á almannafæri eða aðra sambærilega upplýsingaöflun, enda er um að ræða vægara inngrip en þau úrræði sem beinast að fjarskiptum eða samskiptum einstaklinga. Við lögfestingu ákvæða 15. gr. b. og c. var lögð rík áhersla á að uppfylla þær kröfur sem leiða af stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu. Í fyrsta lagi er fyrir hendi skýr og afmörkuð lagaheimild þar sem kveðið er á um eðli og umfang þeirra aðgerða sem heimilar eru. Í öðru lagi er andlag heimildinna þröngt afmarkað, þ.e. þegar um er að ræða einstaklinga sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi eða þegar hætta stafar af viðkomandi fyrir öryggi ríkisins eða almennings. Í þriðja lagi eru sett skýr skilyrði fyrir beitingu aðgerðanna og í fjórða lagi er kveðið á um að ákvörðun um beitingu eftirlits verði aðeins tekin af lögreglustjóra og að hún skuli hljóta staðfestingu af hálfu stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi auk þess að sæta eftirliti af hálfu ríkissaksóknara. Af framangreindu verður ráðið að þótt frumvarpið feli í sér að ekki verði lengur gerð krafa um úrskurð dómstóla um beitingu eftirlits samkvæmt ákvæðunum verða enn til staðar skýr skilyrði og fullnægjandi verndarráðstafanir til að tryggja lögmæti og meðalhóf auk þess að sporna gegn því að umræddar heimildir verði með einhverjum hætti misnotaðar.

Hvað varðar skilyrðið um að aðgerðir séu nauðsynlegar í lýðræðislegu þjóðfélagi verður að líta til þess að ákvæðin beinast að alvarlegri brotastarfsemi sem ógnað getur öryggi samfélagsins, þar á meðal skipulagðri brotastarfsemi og brotum gegn öryggi ríkisins. Með vísan til þeirrar þróunar sem rakin er í frumvarpinu verður að telja að um sé að ræða brýna þjóðfélagsþörf til að efla heimildir lögreglu til að afla upplýsinga og koma í veg fyrir slík brot.

Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að breytingarnar gangi lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði að sporna gegn alvarlegri brotastarfsemi og tryggja öryggi samfélagsins. Þær teljast því rúmast innan þess ramma sem 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu setja ríkisvaldinu.

4.6. Stafræn leit í haldlögðum raftækjum.

Leit í farsíma, tölvu eða öðru raftæki getur falið í sér verulegt inngrip í friðhelgi einkalífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í slíku tæki kann að vera að finna mikið magn persónuupplýsinga, þar á meðal einkasamskipti, ljósmyndir, staðsetningargögn, fjárhagsupplýsingar og upplýsingar um heilsufar og persónulega hagi sem ná yfir langt tímabil. Af þeim sökum er mikilvægt að heimild til stafrænnar leitar byggist á skýrri lagaheimild og sé háð viðeigandi efnis- og málsmeðferðarskilyrðum.

Með frumvarpinu er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um stafræna leit í haldlögðum raftækjum í 74. gr. laga um meðferð sakamála. Leitinn telst þar með leit í skilningi ákvæðisins og um ákvörðun hennar fer samkvæmt 75. gr. laganna. Að meginreglu verður því að afla úrskurðar dómara áður en leit fer fram, nema fyrir liggi ótvírætt samþykki eiganda eða umráðamanns eða brún hætta sé á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Frumvarpið felur því ekki í sér almenna heimild lögreglu til að rannsaka efni raftækja án dómsúrskurðar.

Það er jafnframt skilyrði að hald hafi áður verið lagt á tækið samkvæmt IX. kafla laga um meðferð sakamála. Haldlagning og stafræn leit eru þannig tvær sjálfstæðar rannsóknaraðgerðir og þarf hvor um sig að uppfylla skilyrði laganna. Við framkvæmd leitar verður enn fremur að gæta almennra reglna um nauðsyn og meðalhóf, afmarka leitina við rannsóknarþörf viðkomandi máls og virða reglur um gögn sem njóta sérstakrar verndar, þar á meðal trúnaðarsamskipti sakbornings og verjanda. Heimildin tekur heldur ekki til þess að fylgjast með samskiptum eða afla upplýsinga sem verða til eftir að leit hefst, enda verður slík upplýsingaöflun eftir sem áður að byggjast á öðrum ákvæðum laga.

Með hliðsjón af því að breytingin skýtur formlegri lagastoð undir aðgerð sem nú grundvallast á lögjöfnun, leitinn er að meginreglu háð úrskurði dómara og áfram verður að gæta nauðsynjar og meðalhófs verður ekki séð að hún gangi lengra en heimilt er samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

4.7. Rannsóknaraðgerðir samkvæmt 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála.

Aðgerðir samkvæmt 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála geta falið í sér verulegt inngrip í friðhelgi einkalífs og samskipta, meðal annars með öflun fjarskiptagagna, hlustun og upptöku fjarskipta, leynilegri myndatöku og notkun eftirfararbúnaðar. Slíkar aðgerðir falla undir 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Lagaheimildir á þessu sviði þurfa því að vera skýrar og fyrirsjáanlegar og mæla fyrir um fullnægjandi verndarráðstafanir gegn misbeitingu.

Verði frumvarpið að lögum verður meginreglan áfram sú að afla þurfi úrskurðar dómara áður en gripið er til aðgerða samkvæmt 80.–82. gr. Frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir afmarkaðri undantekningu þegar brún hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Skilyrðið felur í sér að raunveruleg og yfirvofandi hætta verði að vera á að sönnunargögn glatist, verði eyðilögð eða að aðgerðin nái ella ekki tilgangi sínum. Almenn sjónarmið um hagræði eða flýti geta því ekki ein og sér réttlætt að heimildinni verði beitt.

Til að tryggja réttaröryggi er ákvörðunarvaldið falið ákæranda og undantekningarlaust skilyrði að krafa skuli lögð fyrir héraðsdóm svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 48 klukkustundum eftir að aðgerð hefst. Fer þannig fram sjálfstætt mat dómstóls á því hvort lagaskilyrði aðgerðarinnar hafi verið uppfyllt. Fallist dómari ekki á kröfuna skal aðgerð þegar í stað hætt og öllum upplýsingum og gögnum sem aflað hefur verið með henni eytt. Með því er tryggt að upplýsingar sem aflað hefur verið með aðgerð sem ekki hlýtur staðfestingu dómara verði hvorki varðveittar né nýttar frekar. Með vísan til þessa verður að telja að breytingarnar rúmist innan þess ramma sem 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu setja ríkisvaldinu.

Framlenging á hámarkstíma úrskurðar úr fjórum vikum í átta felur ekki í sér að aðgerðir verði sjálfkrafa heimilaðar til átta vikna. Dómari skal eftir sem áður ákveða þann tíma sem heimildin gildir og getur markað henni skemmri tíma eftir atvikum. Við hverja framlengingu verður að leggja fram nýja kröfu og sýna fram á að skilyrði 83. og 84. gr. séu enn uppfyllt. Breytingin hróflar hvorki við efnislegum skilyrðum rannsóknaraðgerðanna né þeim reglum

sem tryggja að lögmaður gæti hagsmuna þess sem aðgerðin beinist að við meðferð kröfunnar fyrir dómi.

Breytingarnar sem varða sambærilega þjónustuveitendur miða að því að laga ákvæðin að tæknilegri þróun og þeirri staðreynd að fjarskipti og tengd þjónusta eru ekki lengur eingöngu veitt af hefðbundnum fjarskiptafyrirtækjum. Þær fela ekki í sér nýjar tegundir rannsóknaraðgerða og sömu efnis- og málsmeðferðarskilyrði gilda óháð því hjá hvaða þjónustuveitanda upplýsinga er aflað.

4.8. Notkun löggæslumyndavéla og vinnsla myndefnis.

Notkun löggæslumyndavéla og varðveisla og greining myndefnis geta falið í sér inngríp í friðhelgi einkalífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þetta á við þótt myndataka fari fram á almannafæri, einkum þegar myndir eru varðveittar í miðlægu kerfi, tengdar öðrum upplýsingum eða unnar með sjálfvirkum hætti til að bera kennsl á einstaklinga eða greina ferðir þeirra og hegðun. Markmið breytingarinnar er að skapa skýra lagaumgjörð um notkun löggæslumyndavéla við framkvæmd lögbundinna verkefna lögreglu. Notkun þeirra þjónar lögmætu markmiði sem felst í því að koma í veg fyrir og rannsaka refsiverð brot og vernda almannaoðryggi. Jafnframt er gert ráð fyrir miðlægu kerfi til að tryggja samræmda og örugga varðveislu og vinnslu myndefnis.

Um vinnslu persónuupplýsinga í kerfinu gilda lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Ber því meðal annars að tryggja að vinnslan sé nauðsynleg vegna lögbundinna verkefna lögreglu, að myndefni sé ekki varðveitt lengur en þörf krefur og að aðgangur að því sé takmarkaður við þá starfsmenn sem þurfa á honum að halda. Þá þarf að tryggja viðeigandi skráningu aðgangs og vinnsluaðgerða, öryggi upplýsinganna og eftirlit með því að þær séu ekki notaðar í ósamrýmanlegum tilgangi.

Greining andlitsmynda í því skyni að persónugreina einstakling með einkvæmum hætti felur í sér vinnslu lífkennaupplýsinga. Slík vinnsla er samkvæmt lögum aðeins heimil þegar brýna nauðsyn ber til og sérstök lagaheimild stendur til hennar. Sú sérstaka lagaheimild sem frumvarpið mælir fyrir um felur því ekki í sér að andlitsgreining verði heimil án frekara mats, heldur verður í hverju tilviki að liggja fyrir að brýn nauðsyn sé á vinnslunni og að hún gangi ekki lengra en nauðsynlegt er. Sama á við um aðra notkun gervigreindar við greiningu myndefnis.

Ákvæðið felur ekki í sér heimild til að taka ákvarðanir sem hafa skaðleg réttaráhrif eða önnur veruleg áhrif á einstakling og byggjast eingöngu á sjálfvirkri vinnslu. Niðurstöður sjálfvirkrar greiningar geta því ekki einar og sér verið grundvöllur slíkrar ákvörðunar nema fyrir hendi sé sérstök lagaheimild þar að lútandi. Jafnframt er mikilvægt að niðurstöður sjálfvirkrar greiningar sæti viðeigandi sannprófun af hálfu starfsmanns áður en á þeim er byggt.

Í þeim reglum sem ráðherra setur á grundvelli ákvæðisins þarf að setja skýr ákvæði um tilgang vinnslunnar, notkun búkmyndavéla, sjálfvirka greiningu skráningarnúmera bifreiða, andlitsgreiningu og aðra vinnslu með gervigreind, enda getur umfang og eðli inngríps í einkalíf verið mismunandi eftir þeirri tækni sem notuð er og tilgangi vinnslunnar.

Með hliðsjón af markmiði breytingarinnar og þeim skilyrðum og verndarráðstöfunum sem leiða af lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi verður að telja að notkun löggæslumyndavéla samrýmist 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarps þessa var haft viðtækt samráð við þau stjórnvöld og stofnanir sem koma að aðgerðum gegn skipulagðri brotastarfsemi. Sérstaklega var byggt á þeirri vinnu sem fram fór í aðdraganda mótunar stefnu stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi, *Öruggara Ísland*, sem frumvarp þetta byggist á. Við mótun stefnunnar var haft ríkt samráð við öll lögregluembætti landsins, auk þess sem stýrihópur um skipulagða brotastarfsemi gegndi lykilhlutverki við undirbúning hennar. Stýrihópurinn er skipaður fulltrúum þeirra embætta sem fara einkum með rannsókn og saksókn alvarlegra brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og byggja tillögur embættanna á reynslu þeirra og áskorunum sem þau standa frammi fyrir í daglegu starfi. Frumvarpið byggir því að verulegu leyti á þeim sjónarmiðum, ábendingum og tillögum sem bárust frá embættunum í tengslum við gerð stefnunar.

Þá var einnig haft náð samráð við tengslafulltrúa Íslands hjá Europol og Eurojust, sem veittu ráðuneytinu upplýsingar um þróun skipulagðrar brotastarfsemi á alþjóðavettvangi og þá aðferðarfræði sem beitt er við rannsókn og saksókn slíkra brota í öðrum ríkjum. Með því var leitast við að tryggja að tillögur frumvarpsins taki mið af alþjóðlegum kröfum og þeirri þróun sem orðið hefur í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi á alþjóðavísu. Jafnframt var leitað upplýsinga hjá og haft samráð við fulltrúa hinna Norðurlandanna hjá Europol og Eurojust um lagaheimildir og aðgerðir þeirra gegn skipulagðri brotastarfsemi. Var sérstaklega horft til þess hvernig yfirvöld í nágrannaríkjum hafa skipulagt samstarf, nýtt heimildir til upplýsingaöflunar og aðrar aðgerðir sem reynsla hefur sýnt að skili árangri í að draga úr umfangi skipulagðrar brotastarfsemi.

Að öðru leyti var frumvarpið unnið í samráði við helstu hagaðila innan stjórnsýslunnar, þar á meðal ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjóra, sem fengu drög að frumvarpinu til umsagnar á undirbúningsstigi. Var tekið tillit til þeirra athugasemda sem bárust eftir því sem við á. Frumvarpið byggir því á viðtæku samráði og sameiginlegri sýn þeirra aðila sem fara með framkvæmd laga á sviði löggæslu, auk þess sem tekið hefur verið mið af alþjóðlegri þróun og reynslu nágrannaríkja. Er það talið mikilvægt til að tryggja að þær breytingar sem lagðar eru til séu raunhæfar, markvissar og til þess fallnar að skila árangri í framkvæmd.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 2. – 16. september 2026 (mál nr. S-xx/2026). Umsagnir bárust frá...

6. Mat á áhrifum.

Talið er að frumvarpið muni hafa jákvæð áhrif á öryggi samfélagsins, stuðla að skilvirkari löggæslu og styrkja getu stjórnvalda til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og draga úr þeim skaða sem hún hefur í för með sér. Frumvarpið miðar að því að efla viðbragðsgetu stjórnvalda gagnvart skipulagðri brotastarfsemi og styrkja heimildir að lögum fyrir markvissum og árangursríkum aðgerðum á þessu sviði. Með þeim breytingum sem lagðar eru til er leitast við að styrkja refsilöggjöf og réttarfarsreglur þannig að þær endurspegli betur eðli og umfang þeirrar brotastarfsemi sem löggæsluyfirvöld þurfa að takast á við í dag.

Helstu áhrif frumvarpsins felast í aukinni refsivernd gagnvart skipulagðri brotastarfsemi. Með því að skýra og rýmka skilgreiningu á skipulögðum brotahópum og lögfasta sérstakar refsihækkunarástæður er unnt að tryggja að refsimat taki með markvissari hætti mið af þeirri auknu hættu og ógnum sem leiða af slíkri starfsemi fyrir þjóðfélagið í heild. Er frumvarpið til þess fallið að styrkja fælingarmátt refsilöggjafar og tryggja að refsingar fyrir brot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi séu í samræmi við þann skaða sem af þeim hlýst.

Frumvarpið hefur einnig veruleg áhrif á getu yfirvalda til að koma fram upptöku á ólögætum ávinningi af refsiverðri háttsemi. Með því að lögfesta sérstaka heimild til upptöku verðmæta án sakfellingar er lögð aukin áhersla á að svipta brotahópa þeim fjárhagslega ávinningi sem starfsemi þeirra byggir á. Slík úrræði eru almennt talin meðal áhrifaríkustu aðgerða gegn skipulagðri brotastarfsemi og geta skilað verulegum árangri þar sem hefðbundnar sakamálarannsóknir og sönnunarfærsla reynast erfiðar. Ætla má að breytingin leiði til aukinnar endurheimtu ólögmeis ávinnings og dragi úr hvötum til brotastarfsemi af þessu tagi. Munu þessar rýmkuðu heimildir til upptöku þannig án efa leiða til jákvæðra áhrifa á ríkissjóð.

Ekki er gert ráð fyrir því að lögfesting frumvarps þessa hafi að öðru leyti fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög. Að því leyti sem breytingarnar leiða til aukinna verkefna hjá lögreglu og ákærvaldi er gert ráð fyrir að þeim verði mætt innan núverandi fjárheimilda eða í tengslum við áframhaldandi uppbyggingu á þessu sviði.

Frumvarpinu er ætlað að efla heimildir lögreglu til takast á við skipulagða brotastarfsemi, þar á meðal fíkniefnasölu, peningapvætti og mansal. Af eðli þessara brota sem og útgefinni tölfraði lögreglu má ráða að stór hluti brotþola er konur og að sama skapi er mikill hluti grunaðra í þessum brotum karlkyns. Ráða má af tilkynningum til lögreglu og málum sem til rannsóknar hafa verið að í framkvæmd kunni frumvarpið að styrkja réttarvernd kvenna á óbeinan hátt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ný grein, 69. gr. i, verði tekin upp í almenn hegningarlög, nr. 19/1940, þar sem kveðið er á um heimild til upptöku verðmæta án þess að sakfelling liggja fyrir vegna tiltekins refsiverðs brots. Ákvæðið felur í sér nýjung í íslenskum rétti að því leyti að heimilt verður að gera upptæk verðmæti á grundvelli heildstæðs mats á uppruna þeirra, tengslum við refsiverða háttsemi og hvort virði þeirra samrýmist upplýsingum um tekjur og fjárhagsstöðu eiganda eða vörsluaðila, án þess þó að viðkomandi sé sakfelldur fyrir tiltekið afbrot. Líkt og að framan greinir byggir ákvæðið á þeirri þróun sem orðið hefur í löggjöf annarra ríkja, þar sem í auknum mæli hefur verið lögð áhersla á að gera upptækan ólögmeitan ávinning af refsiverðri háttsemi án þess að sakfelling liggja fyrir. Markmið slíkra úrræða er einkum að svipta brotamenn þeim fjárhagslega ávinningi sem brotastarfsemi þeirra byggir á, einkum í tilvikum þar sem erfitt er að sanna tiltekið frumafbrot en engu að síður er unnt að sýna fram á verulegar líkur á því að eignir eigi sér ólögmeitan uppruna. Ákvæðinu er því ætlað að vera til fyllingar núgildandi heimildum til upptöku, einkum í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er heimilt að gera upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, þegar ætla má að þau séu ávinningur af refsiverðri háttsemi eða þau standi í beinum tengslum við slíka háttsemi. Er ákvæðinu þannig ætlað að ná til hvers kyns ávinnings af brotastarfsemi og annarra verðmæta af ólögmeisum uppruna. Með orðalaginu „ætla má“ er vísað til þess að ekki er gerð krafa um sönnun á refsiverðri háttsemi samkvæmt þeim sönnunarkröfum sem gilda í sakamáli, heldur að dómstólar skuli leggja mat á hvort, að teknu tilliti til allra atvika máls, það sé mun líkleggra en ekki að verðmæti séu af ólögmeisum uppruna. Sönnunarkröfum svipar því til þess sem gildir almennt í einkamálaréttarfari og er áhersla lögð á eðli og uppruna verðmeisanna sjálfra fremur en sönnun á tiltekinni refsiverðri háttsemi. Í framkvæmd má ætla að slíkt mat fari einkum fram með því að bera saman virði viðkomandi eigna eða verðmeisna við ráðstöfunartekjur og fjárhagsstöðu eiganda þeirra auk upplýsinga um að hann sé viðriðinn

eða tengdur tiltekinni brotastarfsemi. Til að fullnægja skilyrðum ákvæðisins verður almennt að telja að sýna þurfi fram á umtalsverðan og óútskýrðan mun þannig að sýnilegt er að virði umræddra eigna samrýmist að litlu eða engu leyti upplýsingum um tekjur og fjárhagsstöðu viðkomandi. Eiganda er svo eðli máls samkvæmt heimilt að leggja fram gögn í því skyni að sýna fram á lögmætan uppruna verðmæta og skal niðurstaða byggja á heildarmati allra gagna. Heimildin leiðir því ekki til upptöku verðmæta nema fyrir liggi að fullnægjandi sönnun um að ætla megi að verðmæta hafi verið aflað með ólögmætum hætti eða séu ávinningur af refsiverðri háttsemi. Ákvæðið felur þannig ekki í sér að sönnunarbyrði sé snúið við í sakamálaréttarlegum skilningi enda hefur eigandi verðmæta alla möguleika á að skýra uppruna eigna sinna áður en til upptöku kemur. Í framkvæmd verður það því ákærvalds að sýna fyrst fram á að ætla megi að eignirnar séu af ólögmætum uppruna og aðeins ef það tekst kemur til þess að eigandi þeirra beri hallann af því geta ekki sýnt fram á að verðmætanna hafi verið aflað á lögmætan hátt.

Ákvæði 2. mgr. mælir fyrir um þau tilvik er viðkomandi verðmæti hafa verið framseld eða ráðstafað með öðrum hætti. Nánar tiltekið er kveðið á um að hafi verið gerðar ráðstafanir sem varða eignarhald eða réttindi yfir verðmætum megi því aðeins gera þau upptæk hafi eigandi þeirra vitað um tengsl þeirra við refsiverða háttsemi eða sýnt af sér stórfellt gáleysi í því sambandi. Sama gildir þegar um gjöf er að ræða. Ákvæðið er í fullu samræmi við ákvæði 4. mgr. 69. gr. d. laganna sem varðar upptöku ávinnings þegar honum hefur verið ráðstafað til þriðja aðila af hálfu þess sem hefur notið ávinnings af broti. E rétt að hið sama gildi samkvæmt ákvæði þessu enda um að ræða tilvik þar sem sýnt er nægilega fram á að viðkomandi verðmæti séu ávinningur af refsiverðri háttsemi.

Í 3. mgr. er kveðið á um að í stað upptöku tiltekinna verðmæta megi gera upptæka fjárhæð eða dæma viðkomandi til greiðslu fjárhæðar sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta. Ákvæðið er sambærilegt því sem gildir um upptöku verðmæta almennt samkvæmt hegningarlögum og tryggir að heimildin nái einnig til tilvika þar sem verðmæti eru ekki lengur fyrir hendi eða þeim hefur verið umbreytt með einhverjum hætti.

Í ljósi þess að ákvæðið felur í sér heimild til að gera verðmæti upptæk án þess að málshöfðun eigi sér stað verður málshöfðun ekki aðeins grundvölluð á hefðbundnum reglum sakamálalaga. Er því kveðið á um í 4. mgr. að upptaka skuli ákveðin með dómi eða úrskurði samkvæmt XXVII. kafla laga um meðferð sakamála. Í framkvæmd mun því upptaka vera annars vegar ákveðin með dómi í þeim tilvikum er jafnframt er ákært fyrir tiltekið brot og upptökuheimild 69. gr. b. á, eftir atvikum, ekki við en hins vegar með úrskurði þegar aðeins er krafist upptöku á grundvelli hins nýja ákvæðis. Hið sama gildir um upptöku samkvæmt ákvæði 69. gr. h. í þeim tilvikum er t.d. ekki er vitað hver eigandi verðmæta er. Með þessu er tryggt að ákvörðun um upptöku sé ávallt háð úrlausn dómstóla og fari fram samkvæmt skýrum málsmeðferðarreglum, þar sem viðkomandi einstaklingi gefst kostur á að tjá sig og leggja fram gögn um uppruna verðmætanna.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 72. gr. almennra hegningarlaga sem varða þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við ákvörðun refsingar og get leitt til þess að bætt sé við hana allt að helmingi. Annars vegar er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að líta skuli til þess við refsimat ef brot er framið sem liður í starfsemi skipulagðra brotahópa. Hins vegar er lagt til að lögfest verði sérstök refsihækkunarheimild þegar brot er framið með því að fá barn eða ungmenni til þátttöku í refsiverðri háttsemi.

Í 1. mgr. er kveðið á um að við 72. gr. bætist við að líta skuli til þess við ákvörðun refsingar hvort brot hafi verið framið sem liður í starfsemi skipulagðra brotahópa, sbr. 175. gr. a. Með þessu er skýrt áréttað að slík tengsl skuli hafa þýðingu við refsimat, enda felur þátttaka í skipulagðri brotastarfsemi að jafnaði í sér aukna hættu og saknæmi umfram einstök brot sem framin eru án slíkra tengsla. Ákvæðið er í samræmi við þróun í norrænum rétti þar sem lagt er til grundvallar að skipulagning og samstarf við framkvæmd brota skuli almennt leiða til þyngri refsingar. Í samræmi við orðalag ákvæðisins kemur aðeins til álita að beita því í þeim tilvikum er bæði er sakfelld fyrir tiltekið afbrot og brot gegn 175. gr. a. en ekki þegar einungis er sakfelld fyrir brot gegn 175. gr. a.

Í 2. mgr. er lögð til sérstök refsihækkunarheimild í þeim tilvikum þegar brot er framið með því að fá barn eða ungmenni undir 18 ára aldri til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar slíkur aðili er fenginn til að fremja brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi. Með ákvæðinu er brugðist við þeirri þróun sem orðið hefur á síðustu árum, bæði hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum, þar sem skipulagðir brotahópar nýta í auknum mæli börn og ungmenni við framkvæmd brota. Með því að lögfesta sérstaka refsihækkunarheimild af þessu tagi er leitast við að endurspegla aukinn alvarleika þeirrar háttsemi að draga börn og ungmenni inn í brotastarfsemi. Slík háttsemi felur ekki aðeins í sér aukna hættu fyrir samfélagið heldur einnig verulega misnotkun á viðkvæmri stöðu þeirra sem í hlut eiga. Þá er ákvæðinu einnig ætlað að hafa fælingarmátt gagnvart þeim sem annars kynnu að nýta sér börn í brotastarfsemi.

Ákvæðið felur hins vegar ekki í sér að háttsemin verði sjálfstætt refsiverð, heldur að hún hafi áhrif til hækkunar refsingar þegar sakfelling liggur fyrir vegna tiltekins brots. Ekki er skilyrði að barn eða ungmenni hafi verið þvingað eða blekkt til þátttöku heldur á það jafnt við þegar barn eða ungmenni tekur að sér að fremja brot með yfirlýstu samþykki, t.d. gegn greiðslu. Við beitingu ákvæðisins verður að líta til þess hvort þátttaka barns eða ungmennis hafi verið til þess fallin að auðvelda framkvæmd brots eða auka hættu þess, sem og hvort viðkomandi hafi verið þvingaður, blekktur eða nýttur með skipulögðum eða markvissum hætti. Þá verður einnig að taka mið af aldri og stöðu þess sem hlut á að máli, eftir því sem við á, í samræmi við almenn sjónarmið um refsimat.

Um 3. gr.

Í þessari grein eru lagðar til breytingar á 175. gr. a almennra hegningarlaga sem lúta annars vegar að orðalagi og skilgreiningu hugtaksins „skipulagðir brotahópar“ og hins vegar að refsiramma ákvæðisins.

Í 1. mgr. er lagt til að í stað orðsins „brotasamtök“ komi „brotahópur“. Með þessari breytingu er leitast við að færa orðalag ákvæðisins til samræmis við þá þróun sem orðið hefur í eðli skipulagðrar brotastarfsemi á undanförunum árum. Hugtakið „brotasamtök“ kann að gefa til kynna fastmótaða og stigskipta skipan, en reynslan sýnir að slík starfsemi er í auknum mæli rekin af lauslegum og sveigjanlegum hópum sem starfa saman að tilteknum verkefnum án þess að uppfylla skilyrði hugtaksins „samtök“ að því er varðar skipulag eða varanleika. Með því að taka upp hugtakið „brotahópur“ er leitast við að tryggja að ákvæðið taki til slíkra tilvika og að gildissvið þess sé í samræmi við raunverulegt eðli skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi.

Þá er jafnframt lagt til að hámarksrefsing fyrir brot gegn ákvæðinu verði hækkuð úr fjórum árum í átta ár. Breytingin byggist á því mati að núgildandi refsiramma endurspegli ekki nægilega þá alvarlegu ógn sem felst í skipulagðri brotastarfsemi. Í framkvæmd hefur verið bent á að sakfelling fyrir brot gegn ákvæðinu hafi sjaldan haft áhrif á heildarrefsingu í málum þar sem jafnframt hefur verið sakfelld fyrir alvarleg brot, svo sem fíkniefnabrot. Með hækkun

refsirammans er leitast við að tryggja að brot gegn ákvæðinu hafi raunverulega þýðingu við refsímat og að refsilöggjöfin endurspegli betur þann samfélagslega skaða sem slík starfsemi hefur í för með sér.

Í 2. mgr. er lagt til að endurskilgreina hugtakið „skipulagður brotahópur“. Nánar tiltekið er kveðið á um að með skipulögðum brotahópi sé átt við félagsskap eða samstarf þriggja eða fleiri manna, með tiltekna skipan, sem miðar, í ávinningsskyni eða öðrum sameiginlegum tilgangi, beint eða óbeint að því að fremja refsiverðan verknað sem getur varðað 4 ára fangelsi. Með þessari breytingu er leitast við að rýmka gildissvið ákvæðisins þannig að það taki til fjölbreyttari birtingarmyndar skipulagðrar brotastarfsemi en nú er og áherslan lögð á kjarnabátt hennar, þ.e. að um sé að ræða samstarf eða félagsskap miðar að því að fremja afbrot, án þess að gera ríkar kröfur um formfestu eða stigskipta stjórn líkt og þekkist hjá rótgrónum alþjóðlegum brotahópum á borð við Hells Angels og Banditos. Núgildandi skilgreining hefur í framkvæmd verið túlkuð með nokkuð þröngum hætti með tilliti til skipulags og varanleika brotasamtaka. Af dómaframkvæmd verður jafnframt ráðið að skipulagt samstarf fleiri aðila um að fremja alvarleg brot hefur í sumum tilvikum ekki verið talin nægjanlegt til að fullnægja skilyrðum ákvæðisins. Með breytingunni er því leitast við að taka af allan vafa um að ekki sé krafist formlegrar uppbyggingar eða stigskiptingar heldur nægi að um sé að ræða samstarf sem hefur það markmið að fremja alvarleg brot í ávinningsskyni.

Í ákvæðinu er sérstaklega kveðið á um það skilyrði að umrætt samstarf eða félagsskapur hafi tiltekna skipan og er með því orðalagi vísað til samsvarandi skilyrðis í viðkomandi ákvæði Palermó-samningsins um að brotahópur skuli skilgreindur sem „structured group“. Í samræmi við skilgreiningu samningsins á því hugtaki er með skilyrði ákvæðisins um tiltekna skipan átt við hóp sem varað hefur um nokkurt skeið og ekki hefur myndast fyrir tilviljun í þeim eina tilgangi að fremja brot þegar í stað. Hins vegar er ekki gerð krafa um að hlutverk einstakra meðlima hans séu formlega skilgreind, að samsetning hópsins haldist óbreytt eða að hann búi yfir þróuðu skipulagi. Er það í samræmi við það sem fyrr greinir um markmið lagabreytingarinnar um að draga úr þeim kröfum sem núgildandi ákvæði gerir til skipulags brotahópa.

Þá er annars vegar áréttað að brotahópar geti starfað í ávinningsskyni eða öðrum sameiginlegum tilgangi, en slíkt er talið nauðsynlegt með hliðsjón af eðli og þróun skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi, enda geta brotahópar haft það að meginmarkmiði að fremja alvarleg brot, einkum ofbeldisbrot, án þess að unnt sé að sýna fram á sérstakan fjárhagslegan eða efnislegan ávinning af starfseminni. Hins vegar er hnykkt á því að starfsemi brotahópa geti miðað beint eða óbeint að því að fremja refsiverðan verknað, en með því er tryggt að ákvæðið taki einnig til starfsemi brotahópa sem kann að miða að markmiði sem ekki er sýnilega ólöglegt, en þeir fremja engu að síður skipulögð afbrot til að fjármagna þá starfsemi.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að breyting verði gerð á 1. mgr. 37. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og 1. mgr. 47. gr. sömu laga, þannig að frestur lögreglu til að afhenda verjanda gögn máls verði lengdur úr þremur vikum í sex vikur. Samkvæmt gildandi rétti ber lögreglu að afhenda verjanda gögn máls jafnskjótt og unnt er, en heimilt er að fresta afhendingu einstakra gagna í allt að þrjár vikur frá því að þau urðu til eða komust í vörslur hennar ef hún telur að afhending geti skaðað rannsókn máls. Að liðnum þeim fresti ber að afhenda gögnin, nema skilyrði 3. mgr. 37. gr. séu uppfyllt, þar sem kveðið er á um undanþáguheimild vegna öryggis ríkisins, almannaöryggis eða brýnna einkahagsmuna.

Með breytingunni er leitast við að verja rannsóknarhagsmunum enn frekar með því að veita lögreglu rýmra svigrúm til að halda að sér gögnum á fyrstu stigum máls. Með því að lengja frestinn í sex vikur er gert ráð fyrir að unnt verði að ljúka mikilvægum rannsóknaraðgerðum áður en gögn eru afhent verjanda, án þess að þurfa að grípa til undanþáguákvæðis 3. mgr. sömu greinar sem lúta að öðrum og alvarlegri hagsmunum. Með vísan til þess sem að framan greinir er mikilvægt að lögregla geti haldið gögnum eftir með þessum hætti við rannsókn umfangsmikilli mála, einkum er varða skipulagða brotastarfsemi.

Áréttað skal að breytingin felur ekki í sér frávík frá þeirri meginreglu að verjandi skuli fá aðgang að gögnum máls jafnskjótt og unnt er. Þá er verjanda áfram heimilt að bera synjun eða frestun á afhendingu gagna undir dómstóla, sem meta í hverju tilviki hvort skilyrði laganna séu uppfyllt. Er þannig tryggt að breytingin gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og að jafnvægi sé milli rannsóknarhagsmuna og réttar sakbornings til réttlátrar málsmeðferðar og möguleika á að halda uppi vörnum.

Þá er lagt til að ákvæði 2. mgr. taki breytingum í samræmi við breytingar á 1. mgr. og að 3. mgr. um undanþágu frá afhendingarskyldu verði breytt á þann veg að tekið verði sérstaklega fram í ákvæðinu að undanþágan eigi við í þeim tilvikum þegar beiðni er send um alþjóðlega réttaraðstoð. Í mörgum tilvikum er slík réttaraðstoð aðeins veitt með því skilyrði að þau gögn sem aflað er verði ekki afhend sakborningi eða verjanda hans. Með breytingu þessari eru því tekin af öll tvímæli um að við slíkar aðstæður er íslenskum yfirvöldum heimilt að hafna beiðni um aðgang að gögnum sem aflað er með þessum hætti að því gefnu að ósk viðkomandi erlendu yfirvalda byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Sé ekki til að dreifa skýrri heimild í lögum til að takmarka aðgang verjanda að gögnum sem fylgja alþjóðlegum réttarbeiðnum er hætta á að samstarf lögreglu við alþjóðastofnanir og erlend löggæslufirvöld beri skaða af.

Um. 5. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við 74. gr. laga um meðferð sakamála bætist ný málsgrein um stafræna leit í haldlögðum raftækjum. Ákvæðinu er ætlað að taka af allan vafa um að lögreglu sé heimilt að rannsaka gögn í farsíma, tölvu eða öðru raftæki sem hald hefur verið lagt á. Slík rannsókn telst því sem leit samkvæmt 74. gr. og um hana gildir því jafnframt ákvæði 75. gr. um dómsúrskurð, samþykki eiganda eða umráðamanns og skilyrðið um brýna hættu á sakarspjöllum.

Með orðalaginu „farsímum, tölvum og öðrum raftækjum“ er meðal annars átt við spjaldtölvur, snjallúr, rafræna gagnamiðla og annan búnað sem getur varðveitt stafræn gögn. Upptalningin er ekki tæmandi og er ákvæðinu ætlað að ná til sambærilegs búnaðar þótt heiti hans, gerð eða tæknilegir eiginleikar taki breytingum.

Skilyrði er að hald hafi áður verið lagt á tækið samkvæmt IX. kafla laganna. Með því er áréttað að ákvæðið felur ekki í sér sjálfstæða heimild til að taka tæki úr vörslum manns. Um haldlagningu fer samkvæmt 68. og 69. gr. laganna, þar á meðal um það skilyrði að ætla megi að tækið eða upplýsingar sem það hefur að geyma hafi sönnunargildi í sakamáli. Haldlagning og stafræn leit eru þannig tvær aðskildar rannsóknaraðgerðir og heimild til haldlagningar ein og sér veitir ekki heimild til að rannsaka efni tækisins. Hið efnislega skilyrði sem dómstólar skulu leggja mat á við ákvörðun um leit samkvæmt ákvæðinu er því hvort að í hinum haldlagða farsíma, tölvu eða öðru raftæki sé að finna upplýsingar sem ætla má að hafi sönnunargildi í viðkomandi sakamáli.

Með stafrænni leit er átt við leit að vistuðum gögnum í tækinu. Hugtakið tekur jafnframt til gagna sem eru vistuð utan þess í tölvukerfi, gagnageymslu, skýjaþjónustu eða öðru sambærilegu kerfi, enda séu gögnin aðgengileg í gegnum tækið og aðgangur að þeim þegar

fyrir hendi þar. Ákvæðið heimilar hins vegar ekki almenna fjarleit, innbrot í upplýsingakerfi, stofnun nýs aðgangs eða að lögregla afli aðgangs hjá þriðja manni eða þjónustuveitanda án annarrar viðhlítandi lagaheimildar. Heimild til leitar tekur aðeins til gagna sem hafa þegar verið vísuð þegar leit fer fram. Heimildin tekur ekki til þess að fylgjast með eða afla samskipta, staðsetningargagna eða annarra upplýsinga sem verða til eftir að leit hefst. Slík gagnaöflun verður eftir sem áður að byggjast á ákvæðum 80.–84. gr.

Ákvæðið felur ekki í sér frávík frá 2. málsl. 1. mgr. 68. gr. um samskipti sakbornings og verjanda eða upplýsingar sem falla undir 2. mgr. 119. gr. Komi slík gögn í ljós við leit skal ekki rannsaka þau frekar en óhjákvæmilegt er til að greina eðli þeirra og ber að aðgreina þau frá öðrum gögnum eða eyða afriti þeirra eftir því sem við á. Við framkvæmd leitar skal jafnframt gæta meðalhófs og þeirrar tillitssemi sem mælt er fyrir um í 79. gr.

Um ákvörðun leitar fer eins og fyrr greinir samkvæmt 75. gr. laganna. Að meginreglu þarf því úrskurð dómara áður en leit hefst. Sé brýn hætta á sakarspjöllum samkvæmt 2. mgr. 75. gr. má lögregla hefja leit án úrskurðar, en ætla má að slíkar aðstæður séu einkum fyrir hendi sé hætta á að upplýsingar eða gögn sem finna má á raftækinu muni eyðast áður en unnt er að afla úrskurðar. Lögreglu ber þó, eftir því sem kostur er, að grípa fyrst til vægari tæknilegra ráðstafana sem varðveita gögnin þar til úrskurðar hefur verið aflað, ef ekki er þörf á að rannsaka efni þeirra þegar í stað.

Um 6. gr.

Breyting þessi er nauðsynleg í ljósi þess að ákvæðið tekur nú ekki aðeins til húsleitar heldur einnig til leitar í haldlögðum sínum, tölvum og öðrum raftækjum.

Um 7. gr.

Lagt er til að ákvæði 80. og 81. gr. laga um meðferð sakamála taki þeim breytingum að til viðbótar við hugtakið „fjarskiptafyrirtæki“ taki þau einnig til annarra sambærilegra þjónustuveitenda. Til að tryggja að ákvæðið nái markmiði sínu er nauðsynlegt að það taki ekki aðeins til fjarskiptafyrirtækja eins og þau eru skilgreind í lögum heldur einnig allra annarra fyrirtækja sem kunna að veita þá þjónustu sem getur verið andlag rannsóknaraðgerðar lögreglu samkvæmt viðkomandi lagaákvæðum. Með öðrum sambærilegum þjónustuveitendum er því átt við alla aðila sem starfa hér á landi og veita þjónustu eða búa yfir upplýsingum sem kunna að falla undir gildissvið ákvæðisins.

Þá er lagt til að heimild 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð sakamála til öflunar upplýsinga um símtöl og önnur fjarskipti verði ekki eingöngu bundin við fyrirfram tilgreindan síma, tölvu eða annað fjarskiptatæki. Heimildin geti jafnframt tekið til síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis í eigu eða umráðum tilgreinds manns. Er orðalag og efni ákvæðisins að þessu leyti fært til samræmis við 1. mgr. 81. gr. laganna um hlustun og upptöku fjarskipta.

Loks er kveðið á um að heimild skv. 1. mgr. 80. gr. laganna nái jafnt til upplýsinga sem þegar hafa orðið til og þeirra sem verða til á gildistíma úrskurðar, sbr. 4. mgr. 84. gr. Með breytingunni eru tekin af öll tvímæli um að heimildin nái einnig til upplýsinga fram í tímann og dómara því heimilt að mæla fyrir um að fjarskiptafyrirtæki eða annar sambærilegur þjónustuveitandi veiti lögreglu upplýsingar jafnóðum eftir því sem þær verða til. Er þetta nauðsynlegt svo unnt sé að nýta úrræðið samhliða öðrum rannsóknaraðgerðum og fylgjast með breytingum á fjarskiptanotkun þess sem aðgerðin beinist að án þess að afla þurfi nýs úrskurðar vegna upplýsinga sem verða til eftir uppkvaðningu hans. Skilyrði er þó að þess sé sérstaklega getið í úrskurði að heimildin taki til upplýsinga sem verða til á gildistíma hans.

Dómari tekur þannig afstöðu til þess hvort þörf sé á upplýsingaöflun og markar henni ákveðinn tíma í samræmi við 4. mgr. 84. gr með sama hætti og á við um hlustun skv. 81. gr. laganna.

Um 8. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 84. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Annars vegar er kveðið á um nýjan málslíð 1. mgr. um heimild til að grípa til rannsóknaraðgerða án undangengins dómsúrskurðar þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Hins vegar er mælt fyrir um að marka megi tímalengd aðgerðar að hámarki í 8 vikur í stað fjögurra vikna samkvæmt gildandi lögum.

Í sakamálaréttarfari er almenna reglan sú að beiting rannsóknaraðgerða sem fela í sér bein inngríp í líf eða réttindi einstaklinga skuli háð fyrirfram úrskurði dómstóla, enda forsenda þess að tryggja réttaröryggi og að viðeigandi eftirlit sé haft með beitingu þvingunarúrræða. Í framkvæmd geta þó hæglega komið upp aðstæður þar sem tafir á öflun dómsúrskurðar geta haft í för með sér veruleg sakarspjöll, svo sem þegar hætta er á eyðingu sönnunargagna eða að aðgerðir nái að öðrum ástæðum ekki markmiði sínu sé beðið úrskurðar. Til sammanburðar má nefna að samkvæmt 2. mgr. 75. gr. laganna er heimilt að grípa til húsleitar þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Með breytingu þessari er því leitast við að draga úr hættu á að rannsóknarhagsmunir skaðist með því að heimila lögreglu jafnframt að grípa til aðgerða samkvæmt 80. – 82. gr. laganna á borð við öflun símagagna og símhlustunar. Heimildin er þó bundin þeim skilyrði að ákvörðun verður aðeins tekin af hálfu ákæranda og að krafa um rannsóknaraðgerð skal lögð fyrir dómstóla svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 48 klukkustundum eftir að aðgerð hefst. Með þessu er tryggt að dómstólar fari eftir sem áður með eftirlit með lögmæti aðgerða, þótt ekki sé krafist fyrirfram úrskurðar í öllum tilvikum. Þá er kveðið skýrt á um að fallist dómari ekki á kröfuna skal aðgerð þegar í stað hætt og öllum upplýsingum og gögnum sem aflað hefur verið með henni eytt.

Áréttað skal að heimildin er undantekning frá framangreindri meginreglu og ber því að skýra hana þröngt. Hún tekur aðeins til þeirra tilvika þar sem raunveruleg og brýn hætta er á sakarspjöllum og verður ekki beitt nema að uppfyllti því skilyrði. Þá verður eftir sem áður að meta hvort beiting aðgerðar samrýmist sjónarmiðum um meðalhóf, en í því skyni verður að líta til eðlis brots, mikilvægi rannsókna og þeirra hagsmuna sem í húfi eru.

Í b. lið ákvæðisins er lagt til að frestur samkvæmt 4. mgr. 84. gr. laganna verði lengdur úr fjórum vikum í átta. Sú breyting miðar að því að auka skilvirkni og draga úr álagi hjá ákærvaldi og dómstólum en algengt er að í umfangsmiklum sakamálum standi aðgerðir af þessu tagi yfir um nokkuð langt skeið og þá hefur reynslan sýnt að þörfin fyrir því að óska úrskurðar á fjögurra vikna fresti kann að torvela samstarfi við erlend yfirvöld.

Í c. lið ákvæðisins er mælt fyrir um breytingu sama efnis og kveðið er á um í 7. gr. frumvarpsins um að bæta við hugtakinu „aðrir sambærilegir þjónustuveitendur“.

Um 9. gr.

Í þessari grein er lagt til að breyting verði gerð á ákvæði 4. mgr. 95. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þannig að almnenn hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað verði lengd úr tólf vikum í sex mánuði. Við útreikning hámarkstíma samkvæmt ákvæðinu skal því miða við dagsetningu að sex mánuðum liðnum frá því að sakborningur var fyrst úrskurðaður til að sæta gæsluvarðhaldi.

Með vísan til þess sem að framan greinir um tilefni og rökstuðning fyrir breytingunni er breytingunni ætlað að veita lögreglu aukið svigrúm til að ljúka rannsóknum alvarlegra og flókinna mála áður en ákæra er gefin út. Lenging frestsins í sex mánuði felur þó ekki í sér

sjálfstæða heimild til að halda sakborningi í gæsluvarðhaldi svo lengi, heldur er enn gerð krafa um að dómstólar meti innan lögbundinna fresta hvort skilyrði gæsluvarðhalds séu hverju sinni uppfyllt. Þá er enn í gildi meginreglan um að gæsluvarðhald skuli ekki standa lengur en nauðsynlegt er hverju sinni og að rannsókn máls skuli hraða eftir því sem unnt er. Dómstólar hafa því fullt svigrúm til að hafna eða fella niður gæsluvarðhald ef talið er að skilyrði þess séu ekki lengur fyrir hendi eða að rannsókn dragist án réttmætra ástæðna. Áfram verður einnig gert ráð fyrir lengri gæsluvarðahaldsvist í þeim tilvikum sem rannsóknarhagsmunir krefjast þess en ætla má að í framkvæmd verði það aðeins í algjörum undantekningartilvikum enda sjaldnast að slíkir hagsmunir séu til staðar að svo löngum tíma liðnum frá því að rannsókn máls hefst.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að við 11. gr. lögreglulaga bætist ný málsgrein þar sem kveðið er á um að lögregla skuli starfrækja sérstakan samráðsvettvang með öðrum viðeigandi stjórnvöldum og einkaaðilum í því skyni að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi. Markmið samráðsvettvangsins er að tryggja að lögregla og samstarfsaðilar hafi aðgang að þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að uppræta starfsemi skipulagðra brotahópa og vernda stjórnvöld og almenning gegn þeim ógnum sem af henni stafa. Með ákvæðinu er lögð áhersla á mikilvægi samhæfingar og upplýsingaskipta milli þeirra aðila sem koma að aðgerðum gegn slíkri brotastarfsemi, enda er ljóst að hún nær oft yfir starfssvið margra stjórnvalda og krefst heildstæðrar nálgunar.

Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að lögregla og samstarfsaðilar skuli að eigin frumkvæði miðla sín á milli upplýsingum sem stuðla að framangreindu markmiði, þar á meðal persónuupplýsingum. Með því er leitast við að tryggja að upplýsingar sem kunna að skipta verulegu máli við að koma í veg fyrir eða uppræta skipulagðra brotastarfsemi séu ekki bundnar innan einstakra stofnana heldur nýtist með samræmdum hætti hjá öðrum viðkomandi yfirvöldum. Ákvæðinu er þannig ætlað að skjóta skýrri lagastoð fyrir gagnkvæmu upplýsingaflæði sem er forsenda þess að samstarf af þessu tagi geti skilað tilætluðum árangri. Miðlun upplýsinga á grundvelli ákvæðisins verður eftir sem áður að fara fram í samræmi við gildandi lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Ber því að gæta þess í hvívetna að slíkum upplýsingum séu aðeins miðlað að því marki sem nauðsynlegt er og meðalhófs gætt við ákvörðun um umfang upplýsingaskipta.

Um 11. gr.

Í ákvæði þessu er mælt fyrir um að tekin verði upp í lögreglulög ný grein, 14. gr. a., þar sem fest verði í lög heimild lögreglu til að notast við löggæslumyndavélar.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er lögreglu heimilt að nota löggæslumyndavélar við störf sín og skal í því skyni starfrækja miðlægt kerfi þar sem allt myndefni er varðveitt og vinnsla þess fer fram. Með því er átt við að lögreglu geti notið aðstoðar myndavéla til að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna. Er ákvæðinu ætlað að mynda skýran lagaramma fyrir notkun myndavéla í þágu löggæslu, en slík tækni hefur í vaxandi mæli orðið hluti af daglegum störfum lögreglu, bæði við rannsókn brota og í þágu afbrotavarna. Fram til þessa hefur notkun löggæslumyndavéla byggt með óbeinum hætti á fyrrgreindu ákvæði laganna um hlutverk lögreglu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra setji nánari reglur um notkun löggæslumyndavéla og rekstur hins miðlæga kerfis. Er kveðið á um að reglurnar skuli m.a. taka til notkunar gervigreindar við vinnslu myndefnis, greiningar andlitsmynda, notkunar búkmyndavéla og

myndavéla sem nema skráningarnúmer bifreiða með sjálfvirkum hætti. Ákvæðið veitir því formlega lagastoð fyrir notkun slíkrar tækni og tilgreindra aðferða við vinnslu myndefnis en gerir jafnframt ráð fyrir nánari útfærslu notkunar og afmörkun vinnslu í formi reglugerðar. Nauðsynlegt er að lögfesta sérstaka heimild um notkun andlitsgreininga í þágu löggæslu með vísan til þess að um lífkennauppplýsingar er að ræða sem teljast til viðkvæmra persónuupplýsinga samkvæmt 6. gr. laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, en samkvæmt a. lið 1. mgr. hennar er vinnsla slíkra upplýsinga m.a. bundin því skilyrði að sérstök heimild standi til hennar í öðrum lögum. Ákvæði reglugerðar sem sett verða á grundvelli þessa ákvæðis um notkun andlitsgreininga verða því jafnframt að uppfylla önnur skilyrði umræddrar 6. gr., einkum að því er varðar að brýna nauðsyn beri til vinnslunnar. Þá er þörf á að í reglugerð komi einnig fram sérreglur um varðveislu, aðgang og eyðingu gagna ásamt öðrum viðeigandi verndarráðstöfunum.

Um 12. gr.

Með grein þessari eru lagðar til tvenns konar breytingar á 15. gr. b. lögreglulaga sem varða ákvörðun um framlengingu eftirlits með einstaklingum til stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi. Breytingarnar hafa jafnframt áhrif á efni 15. gr. c. laganna sem á grundvelli tilvísunar lúta sömu skilyrðum um málsmeðferð. Annars vegar er lagt til að 3. mgr. ákvæðisins verði breytt þannig að kveðið verði á um að eftirlit skuli ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er og að lögreglustjóri taki ákvörðun um framlengingu þess að fjórum vikum liðnum. Þá er jafnframt mælt fyrir um að hafi eftirlit staðið lengur en 12 vikur skuli ákvörðun um áframhald þess borin undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar að nýju. Með þessu er leitast við að einfalda og skýra ferlið við ákvörðun um framlengingu eftirlits, án þess að afnema nauðsynlega varnagla til að tryggja meðalhóf og aðhald við beitingu heimildarinnar.

Hins vegar er lagt til að 4. mgr. ákvæðisins falli brott. Með því er felld niður ákvæði sem kveður á um að sé einstaklingur undir eftirliti lengur en fjóra mánuði í senn skuli bera ákvörðun lögreglustjóra um áframhaldandi eftirlit undir héraðsdóm til staðfestingar. Er breytingin í samræmi við framangreint um að ákvörðun um framlengingu skuli borin að nýju undir stýrihóp til staðfestingar að 12 viknum liðnum. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að eftirliti ljúki þegar þess er ekki lengur nauðsyn eða þegar eftirlit leiðir til þess að viðkomandi er grunaður um afbrot og skal þá fara fram rannsókn á grundvelli laga um meðferð sakamála.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um breytingu á 15. gr. c. sama efnis og kveðið er á um í 12. gr. frumvarpsins um niðurfellingu ákvæðis um aðkomu dómstóla að framlengingu eftirlits.

Um 14. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um viðbót við 2. mgr. 24. gr. laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984, er varðar málsmeðferð beiðna um alþjóðlega réttaraðstoð. Nánar tiltekið er kveðið á um að varði slík beiðni notkun þvingunarráðstafana sem krefjast dómsúrskurðar samkvæmt lögum viðkomandi ríkis, sé heimilt að leggja fyrir héraðsdóm kröfu um úrskurð um viðurkenningu þess að skilyrði íslenskra laga fyrir að beita viðkomandi þvingunarráðstöfun teljist uppfyllt.

Algengt er að erlend löggæsluyfirvöld krefjist þess að beiðni íslenskra yfirvalda um réttaraðstoð fylgi úrskurður íslenskra dómstóla um lögmæti aðgerðar í þeim tilvikum er beiðnin felur í sér að gripið sé til þvingunarráðstafana sem krefjast almennt dómsúrskurðar, t.d. leitar í húsnæði. Lög um meðferð sakamála gera hins vegar ekki ráð fyrir að unnt sé að

leggja fram kröfu um staðfestingu þess að skilyrði fyrir þvingunarráðstöfun séu uppfyllt í þeim tilvikum er framkvæmd hennar fer fram í öðru ríki á grundvelli réttarbeiðnar. Með ákvæði þessu er því kveðið á um sérstaka heimild til að afla úrskurðar dómara um viðurkenningu þess að skilyrði umbeðnar aðgerðar séu uppfyllt í þeim tilvikum er réttarbeiðni varðar notkun þvingunarráðstöfunar sem krefst dómsúrskurðar í hinu erlendu ríki. Þá er kveðið á um að um málsmeðferð slíkra krafa fari að öðru leyti eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Um 15. gr.

Greinin varðar gildistöku og þarfnast ekki skýringar.