



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til breytinga á hegningarlögum nr. 19/1940, lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lögreglulögum nr. 96/1990 (Skipulögð brotastarfsemi) DMR26030307
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	20.7.2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Frumvarpið mun byggja 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 og felur í sér samræmda forgangsörðun aðgerða á sviði refsivörslu, afbrotavarna og alþjóðlegs samstarfs. Stefnan byggir á þeirri forsendu að skipulögð brotastarfsemi sé ekki lengur afmörkuð við einstök brot eða tiltekna hópa heldur feli í sér fjölbætta og alþjóðlega tengda starfsemi sem hafi víðtæk áhrif á öryggi, efnahag og félagslega velferð samfélagsins. Í stefnu stjórnvalda er lögð sérstök áhersla á þrjá meginþætti; 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 fjölda aðgerða á sviði lagasetningar, þar á meðal endurskoðun refsilöggjafar, auknar heimildir til upptöku ólögsmæts ávinnings og breytingar á ákvæðum laga um meðferð sakamála og lögreglulaga.

Frumvarpið verður 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 löggæsluyfirvöld standa frammi fyrir og tryggja að lagaumhverfið endurspegli þann veruleika sem þau starfa við í dag. Með frumvarpi þessu verður því 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. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefni frumvarpsins er annars vegar að tryggja að refsilöggjöfin taki mið af þeirri auknu hættu og því samfélagslega tjóni sem leiðir af skipulagðri brotastarfsemi og hins vegar að tryggja að réttarfarsreglur og heimildir lögreglu í þágu afbrotavarnar séu þannig úr garði gerðar að þær stuðli að árangri í rannsókn og saksókn slíkra brota. Af reynslu löggæsluyfirvalda verður ráðið að gildandi refsilöggjöf á þessu sviði og reglur um meðferð sakamála geti í sumum tilvikum torvelað framgang rannsókna á flóknum og umfangsmiklum málum, einkum sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Þá verður einnig sjónum beint að því að efla heimildir til upptöku ólögsmæts ávinnings, en vísbendingar eru um að þær séu í dag ekki nægjanlega víðtækar til að ná til þeirra tilvika þar sem sýnt þykir að eignir séu af ólögsmætum uppruna, en erfitt getur reynst að ná fram sakfellingu gegn eiganda þeirra.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Af þeim leiðum sem til skoðunar hafa verið við úrlausn málsins verður ekki séð að unnt sé að ná framangreindum markmiðum með öðrum hætti en með lagasetningu. Skipulögð

brotastarfsemi er þess eðlis að hún krefst skýrra lagaheimilda á bæði sviði refsiréttar og réttarfars. Aðgerðir á borð við aukið samstarf og samráð innan lögreglu og gagnvart öðrum stjórnvöldum, ásamt breytingum á verklagi eða reglugerðum eru mikilvægar, en þær einar og sér duga ekki til að bregðast við þeirri ógn sem þjóðfélaginu stafar af skipulagðri brotastarfsemi
B. Markmið
1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki Stefna stjórnvalda á þessu sviði birtist með skýrum hætti í stefnu og aðgerðum stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi, <i>Öruggara Íslandi</i>, gefin var út í janúar 2026. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda Markmið frumvarpsins er að bregðast við framangreindum áskorunum með markvissum og samræmdum breytingum á þremur lagasviðum, þ.e. almennum hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum. Með breytingunum er leitast við að efla refsivernd gagnvart skipulagðri brotastarfsemi, styrkja heimildir til upptöku ólögmæts ávinnings og tryggja að löggjöfin veiti lögreglu og ákærvaldi nægjanlegt svigrúm til að rannsaka og sækja til saka slík brot með skilvirkum hætti. Jafnframt er lögð áhersla á að efla afbrotavarnir og samvinnu stjórnvalda með því að styrkja lagagrundvöll fyrir upplýsingaskiptum og samhæfingu aðgerða.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Ef engar breytingar verða gerðar mun lögregla og ákærvalda áfram að starfa í lagaumhverfi þar sem skortir á refsivernd og nauðsynlegar heimildir á sviði réttarfars og afbrotavarna og standa því höllum fæti í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi í samanburði við yfirvöld á hinum Norðurlöndunum. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Fyrirhugað er að gera breytingar á almennum hengingarlægum, lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Helstu breytingar frumvarpsins munu annars vegar lúta að almennum hegningarlögum. Verður lagt til að rýmka skilgreiningu á hugtakinu skipulagðir brotahópar þannig að hún taki betur mið af raunverulegri starfsemi slíkra hópa og þeirri þróun sem orðið hefur í skipulagi þeirra. Einnig verður lagt til að hækka refsiramma fyrir brot sem tengjast slíkri starfsemi og lögfesta sérstakar refsihækkunarheimildir, annars vegar þegar brot er liður í starfsemi skipulagðs brotahóps og hins vegar þegar börn eða ungmenni eru nýtt til að fremja brot. Með þessu er leitast við að tryggja að refsimat taki með skýrari hætti mið af þeirri auknu hættu sem felst í skipulagðri brotastarfsemi. Þá verður jafnframt lagt til að lögfest verði sérstök heimild til upptöku verðmæta án þess að sakfelling liggi fyrir vegna tiltekins brots. Slík heimild, sem í alþjóðlegu samhengi er oft nefnd „unexplained wealth provisions“, felur í sér að unnt sé að gera verðmæti upptæk þegar ætla má að þau séu af ólögmætum uppruna, án þess að sanna þurfi tiltekið frumafbrot með þeim sönnunarkröfum sem gilda í sakamáli. Með þessu er leitast við að svipta brotahópa þeim fjárhagslega grundvelli sem starfsemi þeirra byggir á, enda er það almennt talið ein áhrifaríkasta leiðin til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi. Slíkar heimildir hafa verið lögfestar víða í Evrópu og hafa nýlega verið teknar upp í Svíþjóð, þar sem reynsla af beitingu þeirra bendir til þess að þær séu mjög gagnlegt viðbótarúrræði við hefðbundnar sakamálarannsóknir.

Að því er varðar lög um meðferð sakamála verður lagt til að gera breytingar sem miða að því að tryggja að rannsóknarhagsmunir njóti nægilegrar verndar á fyrstu stigum mála. Þar má nefna lengingu frests til afhendingar gagna til verjanda og lengri hámarks lengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað. Sú breyting er talin nauðsynleg í ljósi þess að rannsóknir á skipulagðri brotastarfsemi eru að jafnaði tímafrekari en áður, m.a. vegna alþjóðlegs samstarfs og umfangsmikillar gagnaöflunar. Þá verður enn fremur lagt til að lögfest verði skýr heimild til að grípa til tiltekinna rannsóknaðgerða án undangengins dómsúrskurðar þegar brýn hættu er á sakarspjöllum, enda verði slíkar aðgerðir háðar eftirfarandi dómsúrskurði.

Í lögreglulögum verða lagðar til breytingar sem miða að því að efla afbrotavarnir og samhæfingu aðgerða gegn skipulagðri brotastarfsemi. Þar verður annars vegar kveðið á um að styrkja hlutverk stýrihóps um skipulagða brotastarfsemi við forgangsröðun og samhæfingu rannsókna og hins vegar að lögfesta sérstakan samráðsvettvang milli lögreglu og annarra stjórnvalda. Þá verður lögð til skýr lagastoð fyrir notkun löggæslumyndavéla og tengdrar tækni, þar á meðal gervigreindar við vinnslu myndefnis, sem hefur vaxandi þýðingu í nútíma löggæslu. Loks verður lagt til að einfalda og skýra heimildir lögreglu til eftirlits með einstaklingum í þágu afbrotavarna, þannig að þær verði raunhæfar og nothæfar í framkvæmd.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Sjá svar við lið D.1.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Við mótun frumvarpsins verður lögð sérstök áhersla á að tryggja að þær breytingar sem lagðar verða til samrýmist stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins, þar á meðal mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur verið gætt þess að takmarkanir á réttindum einstaklinga gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná lögmætu markmiði og að viðeigandi verndarráðstafanir verði fyrir hendi til að tryggja meðalhóf og réttláta málsmeðferð. Þá verður jafnframt tekið mið af því að stjórnvöldum ber að gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda borgara gegn alvarlegri brotastarfsemi, sem felur í sér jákvæðar skyldur samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Á ekki við.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Á ekki við.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almenningur, lögregla, ákærvald, dómstólar og lögmenn.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Á ekki við.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Frumvarpið mun að verulegu leyti byggja á þeirri vinnu sem fram fór í aðdraganda mótunar stefnu stjórnvalda gegn skipulagðri brotastarfsemi, *Öruggara Ísland*. 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. 4. Fyrirhugað samráð 5. Að öðru leyti verður frumvarpið unnið í samráði við helstu hagaðila innan stjórnsýslunnar, þar á meðal ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjóra. Þá verður einnig haft samráð við viðkomandi hagaðila á borð við Lögmannafélag Íslands. Frumvarpið mun því byggja á víðtæku samráði og sameiginlegri sýn þeirra aðila sem fara með framkvæmd laga á sviði löggæslu, auk þess sem tekið verður mið af alþjóðlegri þróun og reynslu nágrannaríkja.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal 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 þeim skaða sem hún hefur í för með sér. Frumvarpið mun miða að því að efla viðbragðsgetu stjórnvalda gagnvart skipulagðri brotastarfsemi og styrkja lagalegar forsendur fyrir markvissum og árangursríkum aðgerðum á því sviði. Með þeim breytingum sem lagðar verða 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 lögfesta 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. Þá má ætla að lögfesting aukinna heimilda til upptöku verðmæta muni leiða til aukinnar endurheimtu ólögmaets ávinnings og draga úr hvata til brotastarfsemi af þessu tagi. Munu þessar rýmkuðu heimildir til upptöku því án efa leiða til jákvæðra áhrifa á ríkissjóð. Ekki er gert ráð fyrir því að frumvarpið muni að öðru leyti hafa 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 verður ætlað að efla heimildir lögreglu til takast á við skipulagða brotastarfsemi, þar á meðal fíkniefnasölu, peningabætti og mansal. Af eðli þessara brota sem og útgefinni tölfræði 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.
H. Næstu skref, innleiðing 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenníngur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ekki er gert ráð fyrir að þörf sé á löngum tíma til innleiðingar breytinganna. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Á ekki við. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?
I. Annað

J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum