

## Frumvarp til laga

### um breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum (auknar rannsóknarheimildir lögreglu).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

#### 1. gr.

Á eftir 52. gr. laganna kemur ný grein, 52. gr. a, svohljóðandi:

Lögreglu er heimilt að hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að verið sé að undirbúa eða leggja á ráðin um að fremja brot gegn 175. gr. a almennra hegningarlaga.

Lögregla getur gert ráðstafanir sem hún telur nauðsynlegar í þágu rannsóknar skv. 1. mgr., enda sé henni það heimilt lögum samkvæmt. Þá er lögreglu heimilt að grípa til ráðstafana skv. XI. kafla þó svo að ekki sé fullnægt skilyrði 2. mgr. 83. gr. um að brot geti varðað átta ára fangelsi að lögum. Ekki þarf að leika rökstuddur grunur á að framið hafi verið brot til að dómsúrskurður verði kveðinn upp ef skilyrði 1. mgr. eru til staðar.

Ríkissaksóknari hefur eftirlit með rannsókn og aðgerðum lögreglu samkvæmt þessari grein. Í því skyni skal hann setja reglur um skyldu lögreglu til að tilkynna honum um framvindu rannsóknar. Ríkissaksóknari skal gefa allsherjarnefnd Alþingis skýrslu árlega um framkvæmd ákvæðis þessa.

Að öðru leyti gilda ákvæði laga þessara um rannsókn og aðgerðir lögreglu samkvæmt þessari grein, eftir því sem við á.

#### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið að tilhlutan innanríkisráðherra. Með frumvarpinu er lögreglu fengin heimild til að hefja rannsókn á grundvelli vitneskju eða gruns um að verið sé að undirbúa eða leggja á ráðin um að fremja brot sem fellur undir ákvæði 175. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um starfsemi skipulagðra brotasamtaka. Jafnframt er lögreglu heimilað að beita rannsóknarræðum þeim sem kveðið er á um í XI. kafla almennra hegningarlaga þegar grunur leikur á að verið sé að undirbúa brot þó svo að refsiramma þess brots sem grunur leikur á að sé í undirbúningi sé að lágmarki fjögur ár en ekki átta ár eins og kveðið er á um í 2. mgr. 83. gr. Með hliðsjón af því að skipulögð glæpastarfsemi grefur undan grundvallarmannréttindum þarf að beita öllum tiltækum rannsóknarræðum til þess að koma í veg fyrir að alvarleg brot verði framin og að unnt verði að stemma stigu við skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi.

Á fundi ríkisstjórnarinnar 4. mars 2011 kynnti innanríkisráðherra það mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að alvarleg skipulögð glæpastarfsemi væri að færast í vöxt héraendis og að alþjóðlegir glæpahringir væru að skjóta hér rótum. Samþykkti ríkisstjórnin að veita 47 millj. kr. til þess að ráðast í átak lögreglu til að vinna gegn skipulagðri brotastarfsemi á næstu 12–18 mánuðum. Á fundi innanríkisráðherra með stýrihópi lögreglunnar um aðgerðir gegn skipulagðri glæpastarfsemi kom fram að hópurinn teldi brýnt að rannsóknarheimildir lögreglu gerðu þeim kleift að rannsaka starfsemi skipulagðra glæpahópa. Markmiðið með frumvarpi þessu er að koma til móts við þessar þarfir lögreglunnar.

Samkvæmt 52. gr. laga um meðferð sakamála getur lögregla hafið rannsókn þegar hún hefur vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið. Þannig hefur lögreglan í dag heimild til að hefja rannsókn þegar ljóst er að brot er fullframið en einnig þegar um tilraun til brots er að ræða. Samkvæmt íslenskum rétti geta undirbúningsathafnir fallið undir hið almenna tilraunaákvæði í 20. gr. almennra hegningarlaga og hið sama á við í dönskum rétti. Er staðan því önnur í þessum efnum en samkvæmt rétti margra annarra ríkja þar sem miðað er við að athöfn hafi að einhverju leyti komið til framkvæmda til þess að unnt sé að beita ákvæðum laga um tilraun. Í löggjöf annarra ríkja, t.d. Svíþjóðar og Noregs, er því þannig háttáð að undirbúningsathafnir vegna margvíslegra brota eru sérstaklega lýstar refsiverðar. Þannig er í norskum lögum um meðferð sakamála sérstakt ákvæði sem heimilar lögreglu að hefja rannsókn þegar grunur leikur á að tiltekið alvarlegt brot hafi verið framið svo að unnt sé að koma í veg fyrir brotið. Er þar um að ræða nánar tilgreind alvarleg brot, svo sem manndráp, rán og alvarleg fíkniefnabrot sem skipulögð eru í starfsemi skipulagðra brotasamtaka. Það eru þó ekki hvers konar undirbúningsathafnir sem geta fallið undir ákvæði 20. gr. almennra hegningarlaga um tilraun heldur þurfa ákveðin skilyrði að vera fyrir hendi til þess að svo geti verið. Þannig þarf sá sem í hlut á að hafa ótvírætt sýnt þann ásetning sinn að fremja tiltekið brot í verki. Í athugasemdum við 20. gr. í frumvarpi til almennra hegningarlaga segir að ásetningurinn verði að vera það ákveðinn að ákvörðun um framkvæmd brotsins hafi verið tekin þótt viðkomandi hafi ekki verið búinn að leggja niður fyrir sér í einstökum atriðum hvernig framkvæmdinni skuli háttáð. Er þar sérstaklega tekið fram að „frásögn eða hótun um framkvæmd brots [sé] ekki nægileg“ enda þurfi að hafa verið framinn tiltekinn verknaður sem ótvírætt beri vitni um ásetninginn. Fá dæmi eru í íslenskri réttarframkvæmd um sakfellingu fyrir refsiverðar tilraunir þar sem um undirbúningsathöfn hefur verið að ræða. Þó má benda á að í dómi Hæstaréttar 1948:1 var sakfellt fyrir ráðagerðir og samtök fjögurra manna um að útvega bát og sökkva honum ásamt vátryggðum vörum. Var sakfellt fyrir tilraun til brots þar sem umræddir menn hefðu haft nokkurn viðbúnað í þessu skyni þótt sá viðbúnaður hefði ekki verið langt á veg kominn.

Á grundvelli gildandi löggjafar getur lögreglan því hafið rannsókn máls skv. 52. gr. laga um meðferð sakamála þegar hún hefur vitneskju eða grun um að verið sé að skipuleggja t.d. innflutning á fíkniefnum. Til þess að unnt sé að hefja rannsókn á þessum grunni þarf líkt og áður sagði að vera ljóst að einhver hafi sýnt ásetning í verki sem miðar að eða er ætlað að miða að því að brot sé framið. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til er skotið enn sterkari stöðum undir ákvæði 20. gr. almennra hegningarlaga að því er varðar refsineami undirbúningsathafna afbrota þegar um starfsemi skipulagðra glæpahópa er að ræða sem og heimildir lögreglu til þess að bregðast við slíkum tilraunum. Þannig verði lögreglunni heimilt, við tilteknar aðstæður, að hefja rannsókn þrátt fyrir að ekki verði sýnt fram á að tilteknir einstaklingar hafi sýnt ótvíræðan ásetning í verki um að fremja brot. Verður lögreglu þannig t.d. heimilt að beita þeim rannsóknarræðum sem hún hefur samkvæmt lögum um meðferð

sakamála þegar hún hefur vitneskju um að einhverjir hyggist fremja alvarlegt afbrot án þess að vitneskja eða rökstuddur grunur sé um hvar og hvenær tiltekið afbrot kunni að eiga sér stað. Í þessum tilvikum verði lögreglu heimilt að beita öllum þeim úrræðum sem hún hefur til að rannsaka mál, þar á meðal að beita þeim rannsóknaraðgerðum sem kveðið er á um í XI. kafla laga um meðferð sakamála, þrátt fyrir að grunur sé um að í undirbúningi sé brot þar sem viðurlögin eru að lágmarki fjögurra ára fangelsi en ekki átta ára fangelsi eins og skilyrðið er skv. 2. mgr. 83. gr. laga um meðferð sakamála.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, skal lögregla hvenær sem þess er þörf hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið, auk þess sem henni er ætlað að rannsaka mannlát, mannhvörf, eldsvoða, slys og aðrar ófárir þótt ekki liggi fyrir grunur um refsiverða háttsemi. Samkvæmt þessu er gengið út frá því að lögregla hefji því aðeins rannsókn á grundvelli laga um meðferð sakamála að vitað sé um eða grunur leiki á að refsivert brot hafi verið framið.

Eins og gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum með frumvarpinu er í íslenskri löggjöf gert ráð fyrir því að undirbúningsaðgerðir geti að vissum skilyrðum uppfylltum talist til tilraunar til brots og þar með sé lögreglu heimilt að hefja rannsókn máls. Í 1. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögreglu verði heimilt að hefja rannsókn þótt ekki liggi fyrir vitneskja eða grunur um að refsivert brot hafi verið framið. Þannig verði talið nægjanlegt að fyrir hendi sé vitneskja eða grunur um að verið sé að undirbúa eða leggja á ráðin um að fremja alvarlegt afbrot og brot það sé hluti af starfsemi skipulagðra glæpasamtaka. Með því að áskilja að vitneskja eða grunur þurfi að vera fyrir hendi er vísað til þess að einhverjar upplýsingar, sem lögreglu hafa borist, bendi til að afbrot sé eða kunni að vera yfirvofandi. Með orðalaginu „að verið sé að leggja á ráðin um brot“ er átt við að upplýsingar bendi til þess að annaðhvort hafi verið gripið til einhverra ráðstafana til undirbúnings broti eða menn hafi að minnsta kosti rætt eða skipst á skoðunum um það sín á milli að fremja brot, svo sem í símtölum eða með tölvusamskiptum.

Heimildum lögreglu til að hefja rannsókn á þessum grunni er þröngur stakkur skorinn. Gert er að skilyrði að um sé að ræða verknað sem unnt er að heimfæra undir 175. gr. a í almennum hegningarlögum en þar er kveðið á um að sá sem sammælist við annan mann um að fremja verknað sem varðar að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi og framkvæmd hans er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka skuli sæta fangelsi allt að fjórum árum, nema brot hans varði þyngri refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga eða annarra laga. Hafi lögreglan vitneskju eða grun um að í starfsemi skipulagðra brotasamtaka sé verið sé að undirbúa eða leggja á ráðin um brot sem varðar a.m.k. fjögurra ára fangelsi er henni samkvæmt frumvarpi þessu heimilt að hefja lögreglurannsókn. Með skipulögðum brotasamtökum er skv. 2. mgr. 175. gr. almennra hegningarlaga átt við félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskyni, að fremja með skipulegum hætti refsiverðan verknað sem varðar að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað. Er þessi skilgreining í samræmi við ákvæði svokallaðs Palermó-samnings, þ.e. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi, sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 15. nóvember 2000. Samkvæmt þessu er það áskilið að tilvist og mótun félagsskaparins sé ekki tilviljunarkennd heldur sé um að ræða meðvitað samstarf á milli

þriggja eða fleiri manna um skipulega framkvæmd refsiverðra verka sem fullnægja framan- greindum skilyrðum eða að verulegur þáttur í starfseminni felist í því að fremja slíkan verknað. Þá verður framkvæmd refsiverðs verknaðar að vera beint eða óbeint í ávinningsskyni. Með þessu móti er skýrt að heimildir þær sem kveðið er á um hér beinast að skipulögðum glæpasamtökum sem stunda glæpastarfsemi í ávinningsskyni, en ekki að öðrum hópum, svo sem pólitískum samtökum eða grasrótahópum.

Í 2. mgr. er miðað við að heimildir lögreglu til þess að gera þær ráðstafanir, sem hún telur nauðsynlegar í þágu rannsóknar skv. 1. mgr., séu hinar sömu og hún hefur endranær lögum samkvæmt og með sömu skilyrðum. Hins vegar þarf ekki að leika rökstuddur grunur á að framið hafi verið brot til að dómsúrskurður skv. 2. mgr. verði kveðinn upp séu skilyrði þau, sem fram koma í 1. mgr., fyrir hendi. Þetta hefði það t.d. í för með sér að unnt væri að kveða upp úrskurð um húsleit þótt ekki léki rökstuddur grunur á að framið hafi verið brot, sbr. 3. mgr. 74. gr. laga nr. 88/2008. Hins vegar yrðu önnur skilyrði fyrir húsleit, sem fram koma í þeirri grein, að vera fyrir hendi svo að úrskurður yrði upp kveðinn, sbr. 4. mgr. þessarar greinar, þar sem tekið er fram að ákvæði laganna gildi að öðru leyti um umrædda rannsókn og aðgerðir lögreglu, eftir því sem við á. Þá yrði lögreglu heimilt í þágu rannsóknar máls skv. 1. mgr. að beita símhlustunum og öðrum sambærilegum úrræðum skv. XI. kafla laga um meðferð sakamála þó svo að skilyrðum 83. gr. laganna um að brot það sem rannsókn beinist að varði átta ára fangelsi að lögum sé ekki uppfyllt.

Eins og fram hefur komið hér að framan er lögreglu einungis heimilt að hefja rannsókn á þessum grunni þegar grunur leikur á verið sé að undirbúa brot sem varða a.m.k. fjögurra ára fangelsi og sá undirbúningur er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka. Starfsemi skipulagðra brotasamtaka er alvarleg ógn við almenning. Unnt væri með réttu að segja að almennt krefðust ríkir almannahagsmunir þess að komið væri í veg fyrir slík brot og það gæti því fallið undir skilyrði 83. gr. laga um meðferð sakamála um að ríkir almanna- eða einka- hagsmunir krefjist aðgerða lögreglu. Rétt þykir að taka af allan vafa um að skilyrðið um að átta ára fangelsi liggi við broti sem rannsókn beinist að þurfi ekki að vera uppfyllt svo unnt sé að beita úrræðum XI. kafla laga um meðferð sakamála við rannsókn máls. Þá er rétt að hafa í huga að 175. gr. a almennra hegningarlaga gerir að skilyrði að um sé að ræða brot sem a.m.k. fjögurra ára fangelsisrefsing liggur við. Samkvæmt fyrrgreindun Palermó-samningi eru brot sem varða a.m.k. fjögurra ára fangelsi talin stórfelld brot (e. serious crime). Þykir því ekki óvarlegt að veita lögreglu heimild til að beita þessum úrræðum við rannsókn á brotum skipulagðra brotasamtaka en eins og kveðið er á um í 84. gr. laga um meðferð sakamála þarf úrskurð dómara til beitingar þessara heimilda.

Með það að markmiði að veita lögreglu eðlilegt aðhald við framkvæmd þessarar greinar er í 3. mgr. lagt til að ríkissaksóknari skuli hafa eftirlit með rannsókn og aðgerðum hennar samkvæmt greininni. Í því skyni skuli hann setja reglur um skyldu lögreglu til að tilkynna honum um framvindu rannsóknar á fyrirhuguðum brotum. Með því orðalagi er ráðgert að samkvæmt þeim reglum verði lögreglu skylt að tilkynna ríkissaksóknara um sérhverja rannsókn sem hafin er í þessum tilgangi, hvernig rannsókninni miðar áfram og loks með hverjum hætti henni lýkur. Þannig geti ríkissaksóknari haft eftirlit með því hvernig heimild á grundvelli þessarar greinar er nýtt og veitt lögreglu aðhald við beitingu hennar. Þá er það jafnframt lagt til að ríkissaksóknari gefi allsherjarnefnd Alþingis skýrslu um hvernig þeim heimildum sem lögreglu eru hér færðar á hverju ári en með því móti getur löggjafarvaldið fylgst með þróun úrræðisins auk þess sem slík skýrslugjöf þykir til þess fallin að veita mikilvægar upplýsingar um eðli skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi. Samkvæmt 85. gr. laga um meðferð

sakamála hefur ríkissaksóknari eftirlit með því að lögreglustjórar ræki þá skyldu sína að tilkynna þeim sem aðgerð skv. 80.–82. gr. sömu laga beindist að svo fljótt sem verða má um aðgerðina, þó þannig að það skaði ekki frekari rannsókn málsins. Ríkissaksóknara er einnig falið eftirlitshlutverk í reglugerð um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála skv. 89. gr. laga um meðferð sakamála. Þótt ekki sé sérstaklega kveðið á um það í frumvarpi þessu er rétt að stefna að því að ríkissaksóknari gefi allsherjarnefnd Alþingis árlega skýrslu um hvernig rannsóknarúrræðum lögreglu er beitt þannig að þar komi fram hversu oft tilteknum rannsóknaraðferðum var beitt, vegna hvaða brota og hvaða embætti hafa óskað eftir þeim.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum (auknar rannsóknarheimildir lögreglu).**

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögreglu verði fengin heimild til að hefja rannsókn ef hún fær vitneskju um eða hefur grun um að verið sé að undirbúa eða leggja á ráðin um að fremja brot gegn ákvæðum almennra hegningarlaga sem fjalla um þátttöku í skipulögðum brotasamtökum. Þannig verði skotið sterkari stoðum undir heimild lögreglu til að hefja rannsókn á máli þegar grunur leikur á að verið sé að undirbúa brot. Þá verði lögreglu einnig heimilt að beita þeim rannsóknarúrræðum sem hún hefur samkvæmt lögum um meðferð sakamála ef grunur leikur á að brot sé í undirbúningi sem varði að lágmarki fjögurra ára fangelsi í stað átta ára fangelsi eins og kveðið er á um í gildandi lögum. Með þessum úrræðum er stefnt að því að koma í veg fyrir að alvarleg brot verði framin og stemma stigu við starfsemi skipulagðra brotasamtaka.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir teljandi aukningu í málsmeðferð lögreglu sem kalli á aukinn mannafla eða aukningu á öðrum kostnaði þannig að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Hins vegar má benda á að á síðasta ári veittu stjórnvöld fjármunum til sérstaks tímabundins átaks til að sporna við skipulagðri glæpastarfsemi og er frumvarp þetta liður í því að árangur af því átaki verði sem mestur.

