158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 451 — 349. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála, lögreglulögum og lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum (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 sakamál sé höfðað, með úrskurði skv. XXVII. kafla laga um meðferð sakamála.

2. gr.

Við 72. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hið sama á við hafi brot verið liður í starfsemi skipulagðs brotahóps, sbr. 2. mgr. 175. gr. a, eða brot er framið með því að fá barn yngra en 18 ára til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar barn er fengið til að fremja brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 175. gr. a laganna:

a. Í stað orðanna „brotasamtaka skal sæta fangelsi allt að 4 árum“ í 1. mgr. kemur: brotahópa skal sæta fangelsi allt að 8 árum.

b. 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 að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í samstarfinu felst í því að fremja slíkan verknað.

II. KAFLI

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

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „þrjár“ og „það“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: sex; og: aðgangur að gögnum.
b. Í stað orðsins „fimm“ í 2. mgr. kemur: átta.
c. Við 1. málsl. 3. mgr. bætist: einkum í tengslum við beiðnir um alþjóðlega réttaraðstoð.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „þrjár“ og „það“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: sex; og: aðgangur að gögnum.
b. Í stað orðsins „fimm“ í 2. mgr. kemur: átta.
c. Við 1. málsl. 3. mgr. bætist: einkum í tengslum við beiðnir um alþjóðlega réttaraðstoð.

6. 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 skv. IX. kafla.

7. gr.

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

a. Í stað orðsins „húsleit“ í 1. málsl. kemur: leit.
b. Í stað orðsins „húsleitinni“ í 2. málsl. kemur: leitinni.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 80. gr. laganna:

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

9. gr.

Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtæki í 1. málsl. 81. gr. laganna kemur: eða annan sambærilegan þjónustuveitanda.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 84. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: 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 24 klukkustundum eftir að aðgerð hófst. Hafni dómari kröfunni skal aðgerð þegar í stað hætt og öllum upplýsingum og gögnum sem aflað hefur verið með henni eytt og viðkomandi tilkynnt um aðgerðina í samræmi við ákvæði 1. og 2. mgr. 85. gr.
b. Í stað orðsins „fjórar“ í 4. mgr. kemur: átta.
c. Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtækja“ í 5. mgr. kemur: og annarra sambærilegra þjónustuveitenda.

11. gr.

Á eftir orðunum „tólf vikur“ í 4. mgr. 95. gr. laganna kemur: eða sex mánuði beinist rannsókn að broti sem að lögum getur varðað 10 ára fangelsi.

III. KAFLI
Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

12. gr.

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

3. 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 stafa. Lögregla og samstarfsaðilar skulu að eigin frumkvæði skiptast á öllum þeim upplýsingum, þar á meðal persónuupplýsingum, sem nauðsynlegt er til að ná markmiði þessu.

13. gr.

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

Löggæslumyndavélar.

1. Til að sinna hlutverki sínu skv. 2. mgr. 1. gr. er lögreglu heimilt að nota löggæslumyndavélar á almannafæri og skal hún í því skyni starfrækja miðlægt kerfi þar sem vinnsla myndefnis fer fram og það varðveitt.

2. Lögreglu er aðeins heimilt að nota sjálfvirka greiningu andlitsmynda við leit að týndum einstaklingi og til að koma í veg fyrir, koma upp um eða rannsaka brot sem getur varðað að minnsta kosti sex ára fangelsi eða fullnægja refsiviðurlögum vegna slíks brots.

3. Ráðherra skal setja nánari reglur um notkun löggæslumyndavéla og rekstur hins miðlæga kerfis, þar á meðal um tilgang vinnslunnar, staðsetningu myndavéla, varðveislu myndefnis, aðgangsstýringu, notkun gervigreindar við vinnslu myndefnis, sjálfvirka greiningu andlitsmynda, notkun búkmyndavéla og myndavéla sem nema skráningarnúmer bifreiða sjálfvirkt.

14. gr.

Í stað orðanna „brotasamtökum eða hafi annars konar bein tengsl við slík samtök“ í 1. mgr. 15. gr. b laganna kemur: brotahópi eða hafi annars konar bein tengsl við slíkan hóp.

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

15. gr.

Við 2. mgr. 24. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Varði beiðnin notkun þvingunarráðstafana sem krefjast dómsúrskurðar samkvæmt íslenskum lögum 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.

16. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og byggist 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. Jafnframt felur hún í sér samræmda forgangsröðun 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 víðtæk áhrif á öryggi, efnahag og félagslega velferð í samfélaginu.

Við mótun 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 m.a. mælt fyrir um tilteknar lagabreytingar, þar á meðal endurskoðun refsilöggjafar, auknar heimildir til upptöku ólögmæts ávinnings og breytingar á ákvæðum laga um meðferð sakamála og lögreglulaga. Frumvarp þetta er liður í þessum aðgerðum 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. Nánar tiltekið er lagt til að auka refsivernd þegar brot eru framin sem liður í starfsemi skipulagðra brotahópa og vernda börn fyrir því að brotahópar hagnýti þau í starfsemi sinni. Þá er í frumvarpinu jafnframt lagt til að heimildir til upptöku verðmæta verði efldar 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 ólögmætri 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 hámarkstíma sem sakborningur getur sætt gæsluvarðhaldi áður en mál er höfðað og lögfesta heimildir til ákveðinna rannsóknaraðgerða áður en dómsúrskurðar er aflað. Loks eru lagðar til breytingar á lögreglulögum til að styrkja lagastoð til handa stjórnvöldum til að skiptast á upplýsingum og nota löggæslumyndavélar við störf sín.

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 undanförnum árum og tekið á sig flóknari og alvarlegri mynd. Brotahópar, jafnt erlendir sem innlendir, hafa skotið hér rótum og stunda fjölbreytta skipulagða brotastarfsemi. Þessi þróun birtist m.a. 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 Norðurlöndum. 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 peningaþvætti og aukinni hagnýtingu einstaklinga í viðkvæmri stöðu. Greiningardeildin bendir jafnframt á að eðli brotastarfseminnar hafi breyst á þann veg að hún sé bæði faglegri og aðlögunarhæfari en áður. Brotahópar nýta sér í auknum mæli tækniframfarir, alþjóðleg tengslanet og flóknar fjármálaafurðir til að skipuleggja brot og fela ólögmætan ávinning. Sérstaklega er bent á að fíkniefnaviðskipti, peningaþvætti, 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 opinberri stjórnsýslu. Þá hefur komið fram ný og alvarleg birtingarmynd ofbeldis þar sem einstaklingar, þar á meðal börn, eru fengin 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 byggist á fjárhagslegum ávinningi og alþjóðlegum tengslum. Slík þróun gerir auknar kröfur til löggæsluyfirvalda og kallar á að lagaumhverfi sé þannig úr garði gert að það styðji við skilvirkar rannsóknir og árangursríkar aðgerðir gegn brotahópum. Reynsla lögreglu og ákæruvalds sýnir að gildandi refsilöggjöf og heimildir til upptöku ólögmæts ávinnings endurspeglar ekki að fullu þá hættu sem stafar 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 taki að verulegu leyti mið af rannsókn hefðbundinna brota og kunni 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 hámarkslengd 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 skipulagðri brotastarfsemi, efla heimildir til upptöku verðmæta og tryggja að réttarfarsreglur veiti lögreglu og ákæruvaldi nægjanlegt svigrúm til að rannsaka og sækja til saka fyrir 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 þannig að eftir því sem refsiverð háttsemi veldur meiri skaða eða hættu liggi þyngri refsing 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 m.a. 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 sakfellt fyrir brot gegn 175. gr. a. Þá er ekki fyrir að finna tilvik þar sem einungis hefur verið ákært og sakfellt 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 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 dæmt hafi verið fyrir brot gegn ákvæðinu þegar meðlimir í skipulögðum brotahópi hafa lagt á ráðin og sammælst um að fremja slík brot, en þá er um fullframið brot að ræða.

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 mælir fyrir um fjögurra ára hámarksfangelsi. Enn fremur er talið tilefni til að lögfesta sérstaka refsihækkunarheimild þegar 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 Norðurlöndum og vísbendingar eru um að eigi sér jafnframt stað hér á landi, er einnig lagt til að lögfesta heimild til refsihækkunar þegar brot felur í sér hagnýtingu barna eða ungmenna, t.d. þegar börn eru fengin til að fremja brot gegn greiðslu.

Að sama skapi er þörf á að meta hvort gildandi 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 eru í gildi víðs vegar 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 um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

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. Á undanförnum árum hafa löggæsluyfirvöld og ákæruvald bent á að í lögum um meðferð sakamála megi greina tiltekin atriði sem talin eru geta stefnt rannsóknarhagsmunum í hættu. Á það 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 síður við það landslag sem blasir nú við í brotastarfsemi hér á

landi, þar sem á annan tug skipulagðra brotahópa fremja fjölda ólíkra afbrota og beita öllum ráðum til að hylja ólögmætan ávinning. Er því nauðsynlegt að taka til endurskoðunar ýmis atriði í regluverkinu til að laga það að breyttum aðstæðum og færa jafnframt til betra samræmis við það sem gildir annars staðar á Norðurlöndum.

Á meðal þess sem lögregla og ákæruvald hafa vakið athygli á er að ákveðin vandkvæði hafa komið upp í tengslum við víðtækan rétt verjanda til að fá aðgang að skjölum máls í síðasta lagi þremur vikum eftir að þeirra hefur verið aflað í samræmi við 1. mgr. 37. gr. laganna. Vegna þessa skapast m.a. hætta á að sakborningar fái upplýsingar um þau sönnunargögn sem lögreglan hefur á hendi áður en hægt er að yfirheyra þá með hliðsjón af gögnunum. 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 þrjár vikur, t.d. á grundvelli öryggis ríkisins, afar þröng. Þessu til viðbótar 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 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 rannsóknar.

Annað atriði lýtur að hámarkslengd gæsluvarðhalds en lögregla og ákæruvald hafa ítrekað bent á að núverandi tólf 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 oftar en ekki samskipta við erlend yfirvöld þar sem lögregla hér á landi hefur ekki forræði á tímafrestum, t.d. vegna beiðna um alþjóðlega réttaraðstoð. 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 fyrir að unnt sé að halda einstaklingum í haldi lengur en 24 klukkustundir 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 gæsluvarðhaldsúrskurðum þar sem unnt væri að ljúka rannsókn gagnvart sakborningum innan 48–72 klukkustunda. Meira svigrúm er að þessu leyti í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum, einkum í Svíþjóð og Noregi. Þó er ljóst að til að bregðast við þessu er þörf á því að breyta ákvæði 3. mgr. 67. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sem kveður skýrt á um að leiða skuli sakborning án undandráttar fyrir dómara, en það felur í sér kröfu um að ekki megi líða lengri tími en 24 klukkustundir. 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 eftirfararbúnaðar, án úrskurðar dómara þegar brýn hætta 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 fyrir að tímalengd umræddra aðgerða skv. 84. gr. geti verið lengri en fjórar vikur hverju sinni. Er það rökstutt með því að gildandi 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.

Lykillinn að víðtækum og virkum afbrotavörnum gegn skipulagðri brotastarfsemi felst m.a. í virku 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.

Þá er jafnframt talið mikilvægt að skjóta skýrri lagastoð undir notkun lögreglu á löggæslumyndavélum, en slíkur búnaður hefur á undanförnum árum orðið sífellt mikilvægari þáttur í almennri löggæslu. Notkun löggæslumyndavéla þjónar ýmsum tilgangi, m.a. við að gæta almannaöryggis, stemma stigu við afbrotum, fylgjast með aðstæðum á stórum viðburðum á almannafæri auk þess að afla sönnunargagna við rannsókn sakamála. Lögregla hefur þegar um nokkurt skeið notað löggæslumyndavélar við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna og hefur sú starfsemi byggst á almennum ákvæðum lögreglulaga um hlutverk hennar, einkum 2. mgr. 1. gr. laganna. Í lögreglulögum er hins vegar ekki að finna sérstaka heimild til notkunar slíks búnaðar eða nánari ákvæði um framkvæmd myndvöktunar í löggæslutilgangi. Í ljósi aukinnar notkunar löggæslumyndavéla og þeirrar tækniþróunar sem orðið hefur á sviði myndvinnslu og sjálfvirkrar greiningar myndefnis verður að telja mikilvægt að um starfsemina gildi skýr lagaumgjörð, enda getur hún falið í sér inngrip í friðhelgi einkalífs einstaklinga. Er því lagt til að lögfest verði sérstök heimild til notkunar löggæslumyndavéla og jafnframt kveðið á um heimild ráðherra til að setja nánari reglur um notkun þeirra og vinnslu myndefnis.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála, lögreglulögum og lögum um framsal og aðra aðstoð í sakamálum. Verður hér fjallað almennt um réttarþróun og gildandi rétt auk þess sem tillögur að breytingum eru rökstuddar. Í ljósi þess sem að framan greinir um nauðsyn þess að réttarfarsreglur hamli ekki samstarfi við önnur ríki og að samræma þurfi í meiri mæli efni einstakra ákvæða við það sem gildir í nágrannaríkjum verður einnig gerð sérstök grein fyrir gildandi rétti annars staðar á Norðurlöndum 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 skipulagðra brotahópa geti hlotið helmingi hærri refsingu en ella auk þess sem hámarksrefsing skv. 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. Þá er það til þess fallið að auka á skýrleika að til staðar sé í lögum sértæk heimild til refsiþyngingar umfram ákvæði 77. gr. laganna að því er varðar brot sem framin eru í starfsemi skipulagðra brotahópa.

Með breytingu þessari er ætlunin að hinu nýja ákvæði um aukna refsingu verði beitt við refsimat þegar brot eru framin sem liður í starfsemi skipulagðs brotahóps en að fyrst og fremst muni reyna á þyngri refsingu skv. 175. gr. a í þeim tilvikum þegar einungis er sakfellt fyrir brot gegn því ákvæði, enda um sjálfstæða refsiheimild að ræða. Beiting heimildarinnar um aukna refsingu verður því ekki háð því að jafnframt sé sakfellt fyrir brot gegn 1. mgr. 175. gr. a. Tilvísun til 2. mgr. þeirrar greinar hefur aðeins þann tilgang að skilgreina og afmarka hvað teljist skipulagður brotahópur í skilningi ákvæðisins. Verður því unnt að beita refsihækkunarheimildinni þegar sakfellt er fyrir brot sem varðað getur að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi, enda sé sannað að brotið hafi verið framið sem liður í starfsemi hóps sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. 175. gr. a. Ákvæðinu svipar því nokkuð til refsiþyngingarákvæðis 138. gr. sömu laga um misnotkun á stöðu opinbers starfsmanns, að því leyti að heimild til aukinnar refsingar er bundin tilteknu efnisskilyrði sem varðar framkvæmd brotsins og verður því að koma fram í ákæruskjali. Ákvæðið mun þannig koma til álita þegar sakfellt er t.d. fyrir stórfellt fíkniefnabrot en taka þarf þá sérstaklega mið af tengslum þess brots við starfsemi viðkomandi brotahóps.

Ekki er því verið að hreyfa við grundvallarviðhorfum refsiréttar um einstaklingsbundið refsimat, heldur áréttað að þátttaka í skipulagðri brotastarfsemi skuli vega þungt við ákvörðun refsingar. Er það í samræmi við þróun í norrænum rétti og alþjóðlega áherslu á 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 hegningarlaganna (s. brottsbalken), 3. tölul. 81. gr. dönsku hegningarlaganna (d. straffeloven) og e-lið 77. gr. norsku hegningarlaganna (n. straffeloven) er að finna ákvæði sem 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 sem heimilar að þyngja refsingu umfram hámarksrefsingu þegar brot er framið sem liður í starfsemi skipulagðs brotahóps, en hugtakið er jafnframt skilgreint í ákvæðinu.

3.2. Refsihækkunarheimild þegar börn eru fengin til að fremja afbrot.

Í almennum hegningarlögum er hvorki að finna sérstaka refsihækkunarheimild né annað almennt ákvæði sem 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, við framkvæmd 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 refsiþyngingar þegar brot hefur verið framið í nærveru barns yngra en 15 ára. Að öðru leyti varða þau atriði, sem hafa áhrif á refsihæð skv. VIII. kafla laganna, ekki beinlínis börn.

Á undanförnum árum hefur orðið vart við þá þróun á Norðurlöndum að skipulagðir brotahópar nýta sér í auknum mæli börn til að fremja refsiverð brot gegn greiðslu eða öðrum ávinningi (e. crime as a service). Sú háttsemi að draga börn vísvitandi inn í skipulagða brotastarfsemi hefur verið talin sérstaklega varhugaverð, enda felur hún í sér 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 hegningarlaganna, sem mælir fyrir um refsinæmi þess að ráða, greiða, leiðbeina eða á annan hátt 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 þekkt er að börn sækist sérstaklega eftir því að taka að sér að fremja alvarleg brot gegn greiðslu. Þá er sérstaklega kveðið á um að nægjanlegt sé að brot hafi verið framið í gáleysi um aldur barnsins til að komið verði fram refsiábyrgð.

Í rétti annarra Norðurlandaþjóða er ekki að finna sambærilegt sjálfstætt refsiákvæði 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. Slík sjónarmið eru því ríkjandi 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 Norðurlöndum hefur verið í þá átt að bregðast sérstaklega við þeirri hættu sem felst í því að skipulagðir brotahópar nýti sér börn 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 þyngingar við refsiákvörðun.

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 sem kveði á um að hafi brot verið framið með því að fá barn yngra en 18 ára til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar barn er fengið 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 lögunum.

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 gildandi 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 undanförnum 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 hugtakið „skipulagðir brotahópar“ notað, en það samræmist einnig betur enska hugtakinu „organised criminal group“ sem notað er og skilgreint er sérstaklega í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri 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 sakfellt 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 því sem virtist skipulögð og markviss brotastarfsemi.

Í dómi Landsréttar frá 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 sönnunarkrafa um 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 um að fremja brotið sem lið í starfsemi slíkra samtaka. Í dómi Landsréttar frá 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. Þrír ákærðu voru sakfelldir fyrir brot gegn ákvæðinu vegna innflutnings á amfetamínbasa en þrátt fyrir að það teldist sannað að fjórir ákærðu hefðu unnið saman að umfangsmikilli kannabisræktun var þeim ekki gerð refsiábyrgð 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. Í dómi Hæstaréttar 14. febrúar 2024 í máli nr. 43/2023 var svo til umfjöllunar framangreint brot um innflutning á amfetamínbasa. Í niðurstöðu dómsins segir að þótt ekki verði fullyrt að uppbygging og hlutverkaskipting þeirra samtaka manna sem stóðu að brotinu hafi verið fastmótuð liggi fyrir að þátttakan var ekki með tilviljunarkenndum hætti heldur var um þaulskipulagða verkskiptingu að ræða þar sem þeir sammæltust um framkvæmd brotsins. Með hliðsjón af þessu voru ákærðu sakfelldir fyrir brot gegn ákvæði 175. gr. a.

Umrætt brot er á meðal skipulögðustu fíkniefnabrota sem komið hafa upp í íslenskri réttarsögu og því eitt skýrasta dæmið um skipulagða brotastarfsemi með alþjóðlega tengingu. Erfitt getur því reynst að draga ályktanir af dóminum um hvort rétturinn myndi jafnframt heimfæra brot sem teldust ívið lauslegar skipulögð til ákvæðisins. Þrátt fyrir dómafordæmi Hæstaréttar virðist því mega ráða af dómaframkvæmd að samverknaður fleiri aðila og skipulagning brota sé 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 dómstólar hafi túlkað hugtakið „skipulögð brotasamtök“ tiltölulega þröngt, 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 á skipulögðum brotasamtökum er efnislega þrengri en sú skilgreining sem lögð er til grundvallar í Palermó-samningnum. Skv. 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 gildandi skilgreining nái ekki með fullnægjandi hætti til allra þeirra skipulögðu brotahópa sem starfa hér á landi. Nauðsynlegt er því að laga ákvæðið að

þeirri þróun sem orðið hefur frá þeim tíma þegar 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 að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í samstarfinu felst í því fremja slíkan verknað.“ Með þessu er leitast við að tryggja að ákvæðið taki almennt til þeirra skipulögðu brotahópa sem starfa hér á landi og fremja að staðaldri fjölda brota, án þess þó að rýmka gildissvið þess umfram alþjóðlegar skuldbindingar eða stjórnskipulegar kröfur um skýrleika refsiheimilda.

3.4. Heimild til upptöku ólögmæts ávinnings án þess að sakfellt sé fyrir tiltekið brot.

Á undanförnum árum hefur vestræn refsilöggjöf þróast í þá átt að aukin áhersla er lögð á að svipta brotamenn ólögmætum 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 byggist á vægara sönnunarmati en almennt gildir við meðferð sakamála. 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 mafíustarfsemi. Þá skal þess sérstaklega getið að í nýlegri tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2024/1260 frá 24. 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 á því hvort skilyrði til upptöku séu fyrir hendi er annars vegar hvort 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 26. nóvember 2026.

Að baki úrræða af þessu tagi búa þau rök að hefðbundin úrræði refsiréttar, sem byggjast á því að sanna tiltekið frumafbrot og tengja við það tiltekin verðmæti, dugi skammt til að endurheimta svo um munar þann mikla fjárhagslega ávinning sem einkennir skipulagða brotastarfsemi 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 til 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 byggist 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 hafi til rannsóknar sakamál gagnvart einstaklingi vegna tiltekins brots og við rannsóknina kæmi í ljós að viðkomandi væri skráður eigandi þriggja verðmætra bifreiða þrátt fyrir að upplýsingar sem lögregla hefði aflað um fjármál hans gæfi til kynna að hann hefði litlar sem engar tekjur. Hald væri því lagt á bifreiðarnar þar sem grunur léki á um að þær væru ávinningur af refsiverðri háttsemi. Samkvæmt hefðbundnum reglum sakamálaréttar yrðu lögregla og ákæruvald fyrst að sanna það brot sem væri andlag rannsóknar, svo sem peningaþvætti eða fíkniefnabrot, og tækist að ná fram sakfellingu væri jafnframt unnt að krefjast upptöku á bifreiðunum þar sem verðmætin væru annaðhvort metin vera ávinningur af brotinu eða brotið þess eðlis að það hefði almennt í för með sér ávinning. Væri málið hins vegar látið niður falla vegna sönnunarskorts eða ákærði sýknaður af brotinu yrði upptöku ekki komið fram. Á grundvelli upptökuheimildar sem krefst ekki sakfellingar gæti ákæruvaldið hins vegar haldið upptöku til streitu þrátt fyrir að ekki tækist að sanna brotið og lagt fram kröfu fyrir dómi um upptöku á hinum óútskýrðu verðmætum. Ákæruvaldið þyrfti í kjölfarið að sýna fram á að mun líklegra væri en ekki að verðmætin væru afrakstur refsiverðrar háttsemi. Að sama skapi gæfist upptökuþola, áður sakborningi, tækifæri til að leggja fram gögn sem sýndu fram á að verðmætanna hefði verið aflað með lögmætum hætti og kæmist dómstóll í kjölfarið að niðurstöðu sem byggðist á heildstæðu mati á atvikum málsins.

Rökin fyrir lögfestingu heimilda af þessu tagi eru einkum þau að með þeim er unnt að ráðast markvisst 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 byggist hún í meginatriðum á fjárhagslegum ávinningi. Þá er jafnframt talið að slík úrræði geti stuðlað að auknum árangri í baráttunni gegn peningaþvætti 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 þeim 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 upptökuþoli eigi óskoraðan 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 sem 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 gildandi heimildir til upptöku nái ekki með fullnægjandi hætti til þeirra tilvika þar sem þykir nægilega sýnt fram á að um eignir af ólögmætum uppruna sé að ræða, en sönnun um tiltekið frumafbrot reynist torfengin.

Í gildandi rétti er upptaka ólögmæts ávinnings að jafnaði háð því að sakfelling liggi fyrir vegna refsiverðrar háttsemi sem tengist viðkomandi verðmætum. Með gildistöku 69. gr. b almennra hegningarlaga, sem felur í sér heimild til svokallaðrar rýmkaðrar upptöku, var að nokkru bætt úr þessu með því að heimila upptöku eigna sem tilheyra einstaklingi sem dæmdur hefur verið fyrir brot sem er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning. Við þær aðstæður er því ekki þörf á að sýna fram á tengsl verðmæta við hina refsiverðu háttsemi. Þá gilda sérstök ákvæði hegningarlaga um upptöku án sakfellingar í þeim tilvikum er eigandi eða vörsluhafi verðmæta er látinn, finnst ekki eða ekki er vitað hver hann er. Reynsla hefur hins vegar sýnt að núverandi fyrirkomulag getur torveldað endurheimt ólögmæts ávinnings, einkum í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi. Sönnunarfærsla slíkra brota er oft flókin, þau fela í sér fjölþættar og alþjóðlegar fjármagnshreyfingar og eru framkvæmd á þann veg 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 fjármálarannsóknum samhliða hefðbundnum sakamálarannsóknum 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. Við slíkar aðstæður kann að vera unnt að sýna fram á að eignir séu að öllum líkindum af ólögmætum uppruna, án þess þó að unnt sé að færa sönnur á tiltekna refsiverða háttsemi.

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 byggist 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 Norðurlöndum. Í Svíþjóð hafa nýlega verið gerðar veigamiklar breytingar á reglum sem varða upptöku ólögmæts ávinnings með lögfestingu svokallaðrar sjálfstæðrar upptöku (s. självständigt förverkande), en ákvæði þess efnis tók gildi 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 að jafnframt sé sakfellt 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 andvirði hennar upptækt. Með þessari lagasetningu var að nokkru leyti vikið frá hefðbundnum reglum um upptöku sem byggjast á tengslum við tiltekið brot og jafnframt gengið lengra en lagaákvæði sem heimila rýmkaða upptöku. Áherslan með sjálfstæðri upptöku er í stað þess lögð á mat á því hvort verðmæti séu af ólögmætum 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. Sönnunarkröfur eru því aðrar en almennt gildir um sönnun í sakamálum. Þá er gildissvið ákvæðisins ekki takmarkað á sama hátt og til að mynda framangreint ákvæði tilskipunar Evrópusambandsins (ESB)

2024/1260 sem einskorðast við verðmæti sem eru afrakstur skipulagðrar brotastarfsemi og lagt er hald á við rannsókn sakamáls.

Framkvæmd sænsku laganna felst í því að lögregla eða ákæruvald getur hafið sérstaka rannsókn vegna þeirra verðmæta sem krefjast skal sjálfstæðrar upptöku á, þar sem litið er til eðlis og uppruna þeirra án tillits til þess hvort grunur sé um að tiltekið brot hafi verið framið. 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 fyrir dómstóla til úrskurðar. 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 eins 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 heimildum 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 víðtækari heimildum til upptöku án sakfellingar. Þróunin á 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 einnig 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 á að ríki tryggi að fyrir hendi séu virk úrræði til að svipta brotamenn ólögmætum ávinningi, óháð því hvort unnt sé að koma fram sakfellingu í hverju tilviki. Í nýjustu úttekt hópsins hér á landi sem er ólokið hafa komið fram tilmæli um að lögfestar verði rýmri heimildir til að koma fram upptöku án þess að sakfelling fyrir tiltekið brot eigi sér stað.

Á vettvangi Evrópuráðsins hefur jafnframt átt sér stað þróun í sömu átt. Samningur Evrópuráðsins um peningaþvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum og fjármögnun hryðjuverka frá 2005 (CETS nr. 198), svonefndur Varsjársamningur, felur í sér heildstæða nálgun um aðgerðir til að rekja, kyrrsetja og gera upptækan ávinning af brotastarfsemi og um alþjóðlegt samstarf á því sviði. Ísland undirritaði samninginn við opnun hans til undirritunar árið 2005 en hefur ekki fullgilt hann. Hinn 15. maí 2026 samþykkti ráðherranefnd Evrópuráðsins nýja viðbótarbókun við samninginn sem verður opnuð til undirritunar 14. október sama ár. Með bókuninni eru reglur samningsins um endurheimt ólögmæts ávinnings þróaðar frekar, m.a. með ákvæðum sem ætlað er að greiða fyrir upptöku án sakfellingar og rýmkaðri upptöku, auk þess að styrkja alþjóðlegt samstarf um beitingu slíkra úrræða. Bókunin endurspeglar þannig þá þróun sem orðið hefur á alþjóðavettvangi í þá átt að upptaka ólögmæts ávinnings sé ekki í öllum tilvikum háð því að unnt sé að sanna tiltekið frumafbrot.

Sú upptökuheimild sem lögð er til í frumvarpi þessu fellur vel að þessari þróun. Samkvæmt henni verður unnt að gera verðmæti upptæk þegar ætla má að þau séu ávinningur af refsiverðri háttsemi eða standi í beinum tengslum við slíka háttsemi, án þess að sakfelling liggi fyrir vegna tiltekins brots. Upptaka verður því ekki háð því að ákæruvaldið nái að færa fullar sönnur á tiltekna refsiverða háttsemi á borð við peningaþvætti skv. 264. gr. almennra hegningarlaga. Áherslan færist þannig, líkt og í þeim alþjóðlegu viðmiðum sem að framan greinir, frá því að

rekja þurfi verðmæti til tiltekins sannaðs frumafbrots yfir í heildstætt mat á uppruna verðmætanna og tengslum þeirra við refsiverða háttsemi. Jafnframt er tryggt að ákvörðun um upptöku sé ávallt háð úrlausn dómstóls og að eiganda verðmætanna gefist kostur á að koma að skýringum og gögnum um lögmætan uppruna þeirra. Tillagan er því í samræmi við þá þróun sem birtist í nýrri viðbótarbókun við Varsjársamninginn um að styrkja heimildir ríkja til að svipta brotamenn ólögmætum ávinningi þótt ekki sé unnt að koma fram sakfellingu vegna þess brots sem verðmætin kunna að eiga rætur að rekja til.

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 byggist 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 annars staðar á Norðurlöndum, einkum í Svíþjóð, og þeim kröfum sem leiða af alþjóðlegu samstarfi í baráttu gegn peningaþvætti og skipulagðri brotastarfsemi. Við efnisafmörkun ákvæðisins var því einkum litið til umrædds ákvæðis í sænskum hegningarlögum.

Áréttað skal að með tillögunni er ekki vikið frá grundvallarsjónarmiðum um réttaröryggi eða sönnunarbyrði í sakamálum. Í því sambandi skal einkum bent á að sönnunarbyrðin hvílir eftir sem áður á ákæruvaldinu í samræmi við 108. gr. laga um meðferð sakamála en að hins vegar eigi sönnunarkröfur skv. 109. gr. sömu laga ekki við þar sem upptaka byggist ekki á að sanna sekt eða ákvarða viðurlög vegna tiltekinnar refsiverðrar háttsemi. 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 rannsóknar, haldlagningar eða kyrrsetningar í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála. Með því er einkum vísað til skilyrðis 2. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála um að lögregla geti aðeins hafið sakamálarannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið. Af því leiðir að lögregla getur ekki hafið sakamálarannsókn á þeim grundvelli einum að sakborningur kunni að eiga eignir sem sæta skuli upptöku. 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 mótun 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 ákæruvald 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 tiltekins brots er ætlað að vernda sé stefnt í hættu.

3.5.1. Réttarþróun.

Réttur sakbornings og verjanda til aðgangs að gögnum hefur um langt skeið verið hluti af íslensku réttarfari en fyrst var kveðið á um hann 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 sökunauts 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 um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, en 43. gr. þeirra laga 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 lögreglu veitt heimild til að neita að veita verjanda um 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 ákæruvald 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 um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og er nú að finna í 37. gr. laganna. Framangreind þróun réttarreglna um afhendingu gagna í sakamáli sýnir glöggt hve vandasamt það getur verið að finna jafnvægið á milli hagsmuna sakbornings af því að verjandi geti kynnt sér gögn málsins eins og fljótt og unnt er í því skyni að halda uppi fullnægjandi vörnum og nauðsyn þess að yfirvöld geti verndað rannsóknarhagsmuni.

3.5.2. Gildandi réttur og tillaga að breytingum.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga um meðferð sakamála 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 laga um meðferð sakamála var einnig 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 athugasemdum við frumvarp til laganna (233. mál á 135. löggjafarþingi) 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 undanförnu. 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 meginreglu 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 við vinnslu frumvarpsins 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 fyrr greinir í kafla 2.2 um þau vandkvæði sem meginreglan um þriggja vikna frest kann að hafa í för með sér við rannsókn flókinna og alvarlegra brota, ekki síst sem tengjast 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 sakamálaréttarfar 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 líkt og er annars staðar á Norðurlöndum. 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 óskoraðs 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 Norðurlöndum. Í stuttu máli 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 rannsóknarhagsmuni 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 jafn skjótt og unnt er.

3.6. Hámarkslengd gæsluvarðhalds.

Gæsluvarðhald er án efa mest íþyngjandi þvingunarráðstöfun sem beitt er við rannsókn sakamála og felur í sér frelsissviptingu 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 þannig að meðalhófs sé gætt. Ljóst er 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 frelsissviptingu 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 um meðferð sakamála, nr. 88/2008, 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 tólf vikur að hámarki, sbr. 4. mgr. 95. gr. laganna, nema brýnir rannsóknarhagsmunir krefjist annars. Af greinargerð með frumvarpi til laganna verður ekki ráðið að sú tiltekna tímamörkun hafi byggst 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 byggjast á umfangsmikilli gagnaöflun, m.a. frá erlendum yfirvöldum og alþjóðlegum tæknifyrirtækjum.

3.6.2. Gildandi réttur og tillaga að breytingum.

Samkvæmt gildandi rétti er hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað gegn sakborningi að jafnaði tólf vikur, sbr. 4. mgr. 95. gr. laga um meðferð sakamála. Undantekningar frá þeirri meginreglu eru afar takmarkaðar og hefur framkvæmd ákvæðisins verið á þann veg að lögregla og ákæruvald 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 án þess þó að þeir geti talist brýnir í skilningi undantekningarreglu 4. mgr. 95. gr. laganna. Slíkar rannsóknir fela oft í sér umfangsmikla gagnaöflun, greiningu fjármagnshreyfinga, samskipti við erlend yfirvöld og notkun beiðna um alþjóðlega réttaraðstoð, 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 tólf 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 tólf vikna frestsins og gefið út ákæru án þess að ráðrúm hafi gefist til að ljúka rannsókninni með fullnægjandi hætti. Virðist því mega fullyrða að gildandi 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 þegar rannsókn beinist að broti sem getur varðað að minnsta kosti 10 ára fangelsi. Að tólf vikum liðnum eru alla jafna ekki til staðar rannsóknarhagsmunir sem krefjast gæsluvarðhalds í skilningi a-liðar 1. mgr. 95. gr. laganna en engu að síður getur mikilvægum rannsóknaraðgerðum verið ólokið á borð við skýrslutökur af vitnum, skýrslu réttarlæknis eða beiðnum til erlendra ríkja um réttaraðstoð sem valda því að ekki er hægt að gefa ákæru út og krefjast þess þar af leiðandi að sakborningur sæti áfram gæsluvarðhaldi. Er breyting þessi því talin nauðsynleg til að tryggja að unnt sé að ljúka rannsóknum alvarlegra og umfangsmikilla eða flókinna brota svo fullnægjandi sé án þess þó að sakborningar séu frelsissviptir lengur en nauðsynlegt er. Í því sambandi er talið hæfilegt að miða við að brot geti varðað 10 ára fangelsi enda tekur ákvæðið þá aðeins til alvarlegustu brota á almennum hegningarlögum, en slík brot eru almennt andlag umfangsmikilla rannsókna sem varða skipulagða brotastarfsemi. Áfram er því miðað við að rannsókn á vægari afbrotum skuli lokið innan hins almenna tólf vikna frests. Þá skal áréttað að breytingin felur ekki í sér sjálfkrafa heimild til lengra 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 hverju sinni og ætla má að ríkari kröfur verði gerðar til framlengingar gæsluvarðhalds eftir því sem það varir lengur, einkum með hliðsjón af málshraðareglu 2. mgr. 53. gr. laga um meðferð sakamála.

Með tillögu frumvarpsins er því ekki hróflað við meginreglunni um tólf vikna hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað, en þess í stað kveðið á um skýra undanþágu að því er varðar rannsókn alvarlegra brota. Er fyrirsjáanlegt að breytingin muni einkum hafa áhrif við þær aðstæður er sakborningur sætir gæsluvarðhaldi á grundvelli almannahagsmuna skv. 2. mgr. 95. gr. laganna sem gerir kröfu um að hann sé undir sterkum grun um að hafa framið brot sem getur varðað 10 ára fangelsi. Er það vegna þess að í framkvæmd er það langalgengast að sakborningar sæti gæsluvarðhaldi í tólf vikur á grundvelli 2. mgr. 95. gr. Eðlilegt er því að samræmi sé á milli skilyrða ákvæðanna að því er varðar alvarleika brots. Með því er einnig leitast við að tryggja að breytingin muni ekki leiða til þess að sakborningar sæti almennt lengur gæsluvarðhaldi áður en ákæra er gefin út í máli þeirra.

3.6.3. Norrænn samanburður.

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

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 fjórar vikur 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 gæsluvarðhald 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 réttlæti 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. rättegangsbalk) eftir að þeim var breytt árið 2021 og er nú kveðið á um skýrt hámark á lengd gæsluvarðhalds áður en ákæra er gefin út. Skv. 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 þegar rannsókn beinist að broti sem getur varðað 10 ára fangelsi, sé nokkuð varfærin í samanburði við réttarþróun annars staðar á Norðurlöndum. 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 og hið almenna viðmið um að sakborningur skuli ekki sæta gæsluvarðhaldi umfram tólf vikur áður en mál er höfðað helst óbreytt.

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

lögjöfnunar 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 lögjöfnun frá ákvæðum sem samin voru með annars konar samskipti í huga. Jafnframt 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 skv. 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 stafræna 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 lögjöfnunar.

3.8. Framkvæmd rannsóknaraðgerða skv. 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála áður en dómsúrskurðar 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 24 klukkustundum frá því að aðgerð hófst. Komist dómari að þeirri niðurstöðu að skilyrði hafi ekki verið uppfyllt ber lögreglu að hætta henni þegar í stað, eyða gögnum og tilkynna viðkomandi um aðgerðina í samræmi við ákvæði 85. gr. laganna.

Sambærilegar heimildir er að finna í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Skv. 4. mgr. 783. gr. dönsku réttarfarslaganna getur lögregla ákveðið að hefja hlustun ef tilgangi aðgerðar yrði stefnt í hættu með því að bíða eftir dómsúrskurði. Málið skal þá lagt fyrir dómstól svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 24 klukkustundum eftir að aðgerð hófst. Dómstóll tekur afstöðu til þess hvort staðfesta megi aðgerðina og hvort henni verði haldið áfram. Sama málsmeðferð gildir um leynilega myndvöktun og öflun staðsetningarupplýsinga, sbr. 8. mgr. 791. gr. a laganna. Í Noregi er ákæruvaldinu skv. 216. gr. d norsku sakamálalaganna heimilt að ákveða að grípa til sams konar aðgerða þegar veruleg hætta er á að rannsókn bíði tjón af

því að beðið sé úrskurðar dómstóls. Ákvörðunin skal lögð fyrir dómstól svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 24 klukkustundum eftir að aðgerð hófst. Skv. 21. gr. a 27. kafla sænsku réttarfarslaganna getur ákærandi heimilað hlustun, öflun fjarskiptagagna, leynilega myndvöktun eða hljóðupptöku í rými meðan beðið er ákvörðunar dómstóls, ef bið myndi hafa í för með sér töf sem hefði verulega þýðingu fyrir rannsókn máls. Ákæranda ber að tilkynna dómstólnum skriflega um ákvörðunina svo fljótt sem unnt er og skal dómstóll taka málið til meðferðar án tafar. Í 10. kafla finnskra laga um beitingu þvingunarráðstafana, nr. 806/2011, er jafnframt að finna heimildir til að hefja tilteknar leynilegar rannsóknaraðgerðir þegar málið þolir ekki bið. Heimildirnar taka m.a. til öflunar fjarskiptagagna, upplýsinga frá fjarskiptamöstrum, tæknilegrar eftirfarar manns og tæknilegs eftirlits með búnaði, sbr. 9., 11., 22. og 24. gr. 10. kafla laganna. Málið skal lagt fyrir dómstól svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 24 klukkustundum eftir að aðgerð hófst.

Tillaga frumvarpsins er því í fullu samræmi við lagaumhverfið annars staðar á Norðurlöndum, þ.e. að í sérstaklega brýnum tilvikum sé heimilt að hefja rannsóknaraðgerð áður en dómsúrskurður liggur fyrir, enda sæti ákvörðunin tafarlausri endurskoðun dómstóls. Þá gildir það einnig í framangreindum nágrannaríkjum að hafni dómari kröfunni verði ekki byggt á þeim gögnum sem þegar hefur verið aflað og lögreglu ber almennt að eyða þeim í samræmi við fyrirmæli laga.

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

Tækniþróun undanfarinna ára hefur leitt til þess að einstaklingar geta auðveldlega skipt um símanúmer eða fjarskiptatæki og haft fleiri en eitt númer í notkun samtímis. Rafrænum símkortum og óskráðum símanúmerum getur m.a. verið beitt til að torvelda lögreglu að rekja fjarskipti og tengsl manna. Þetta á ekki síst við um 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 fyrirframtilgreindan 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 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 skýrt 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 afturvirkt upplýsinga um fjarskipti. Við rannsókn alvarlegra og umfangsmikilla sakamála getur verið nauðsynlegt að afla slíkra upplýsinga jafnóðum og þær verða til, m.a. 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 símahlustun, 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 heimilt að úrskurða að beiðni skv. 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 taki eingöngu til upplýsinga sem þegar hafa orðið til, upplýsinga sem verða til á gildistíma úrskurðar eða hvort tveggja.

3.10. Breytingar á lögreglulögum.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á lögreglulögum til að efla getu lögreglu til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og tryggja að heimildir hennar til að nota löggæslumyndvélar í störfum sínum byggist á skýrum lagagrundvelli. Í því skyni er annars vegar mælt fyrir um að lögregla skuli starfrækja samráðsvettvang með öðrum stjórnvöldum til 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 stafa. Lögregla og samstarfsaðilar skulu að eigin frumkvæði skiptast á öllum þeim upplýsingum, þar á meðal persónuupplýsingum, sem nauðsynlegt er til að ná markmiði þessu.

Hins vegar er lagt til að sett verði sjálfstæð lagastoð fyrir notkun löggæslumyndavéla og tengdra tæknilausna sem hafa vaxandi þýðingu í nútímalöggæslu. Í því skyni er lagt til að lögreglu verði heimilt að nota löggæslumyndavélar á almannafæri við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna og að starfrækt verði miðlægt kerfi fyrir vinnslu og varðveislu myndefnis. Jafnframt er lagt til að notkun sjálfvirkrar greiningar andlitsmynda verði bundin sérstökum skilyrðum, en slík tækni er lykilatriði við að nýta löggæslumyndavélar á eins skilvirkan og árangursríkan hátt og unnt er. Þá er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að setja nánari reglur um notkun löggæslumyndavéla, þar á meðal um staðsetningu þeirra, varðveislu myndefnis, aðgangsstýringu og notkun gervigreindar. Með frumvarpinu er því leitast við að gera lögreglu kleift að geta nýtt þá möguleika sem nútímatækni býður upp á við framkvæmd lögbundinna verkefna, en jafnframt tryggja að skýr lagaumgjörð gildi um notkun hennar og að viðeigandi persónuvernd og friðhelgi einkalífs sé virt.

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 refsimáli 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 nái 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. viðauka nr. 1 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 peningaþvætti. Við mat á nauðsyn og meðalhófi var einkum litið til þeirrar þróunar sem lýst er í 2. kafla 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 í 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 í sex mánuði þegar rannsókn beinist að broti sem getur varðað að minnsta kosti 10 ára fangelsi. Slík breyting varðar rétt einstaklinga til frelsis skv. 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 eru ekki rýmkuð skilyrði fyrir beitingu gæsluvarðhalds, heldur einungis veitt rýmra svigrúm að því er varðar tímalengd þess við tilteknar aðstæður 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. Þá hefur breytingin ekki mikil áhrif á þann heildartíma sem sakborningar geta sætt almennt gæsluvarðhaldi, þ.e. allt frá því að rannsókn hefst og þar til dómur fellur í máli auk þess sem hafa verður í huga að við útreikning afplánunar refsidóms dregst gæsluvarðhaldsvist ávallt frá. 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. Upptaka verðmæta án sakfellingar.

Tillaga frumvarpsins um upptöku verðmæta án sakfellingar felur í sér inngrip í eignarrétt skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. viðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt framangreindum ákvæðum er heimilt að skerða eignarrétt með lögum þegar almenningsþörf 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 við refsiverða háttsemi og fjárhagsstöðu upptökuþola. Þá er gert ráð fyrir að viðkomandi geti komið á framfæri skýringum um uppruna verðmæta og fer því upptaka ekki fram nema sýnt sé fram á að mun líklegra sé en ekki að

þeirra hafi verið aflað með refsiverðum hætti. Sönnunarkröfur eru því ekki eins strangar og skv. 109. gr. laga um meðferð sakamála, sbr. það sem fyrr greinir í kafla 3.4.

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 ólögmætan 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 er 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 í 175. gr. a í almennum hegningarlögum á skipulögðum brotahópum.

Tillaga frumvarpsins um breytingu á 175. gr. a almennra hegningarlaga felur í sér að skilgreining á skipulögðum brotahópum verði 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 fjölþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningnum), þar sem lögð er til grundvallar víðtækari 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. Stafræn leit í haldlögðum raftækjum.

Leit í farsíma, tölvu eða öðru raftæki getur falið í sér verulegt inngrip í friðhelgi einkalífs skv. 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. Leitin telst þar með leit í skilningi ákvæðisins og um ákvörðun hennar fer skv. 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 brýn 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 skv. IX. kafla laga um meðferð sakamála. Haldlagning og stafræn leit eru þannig tvær sjálfstæðar rannsóknaraðgerðir og þurfa 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, leitin er að meginreglu háð úrskurði dómara og áfram verður að gæta

nauðsynjar og meðalhófs verður ekki séð að hún gangi lengra en heimilt er skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

4.6. Rannsóknaraðgerðir skv. 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála.

Aðgerðir skv. 80.–82. gr. laga um meðferð sakamála geta falið í sér verulegt inngrip í friðhelgi einkalífs og samskipta, m.a. 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 skv. 80.–82. gr. Frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir afmarkaðri undantekningu þegar brýn 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. Sé þess kostur skal lögregla því ávallt leita fyrst til dómstóla í ljósi þess að um þrönga undantekningarheimild er að ræða.

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 24 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.

4.7. Notkun löggæslumyndavéla og vinnsla myndefnis.

Notkun löggæslumyndavéla og varðveisla og greining myndefnis geta falið í sér inngrip í friðhelgi einkalífs skv. 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 sjálfvirkt 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 almannaöryggi. 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 m.a. 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 á viðkvæmum persónuupplýsingum er skv. 6. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi aðeins heimil þegar brýna nauðsyn ber til og sérstök lagaheimild stendur til hennar. Sú sérstaka lagaheimild sem 13. gr. frumvarpsins mælir fyrir um takmarkar vinnslu af þessu tagi við tilvik þar sem leitað er að týndum einstaklingi eða til að koma í veg fyrir, rannsaka eða fullnusta broti sem varðað getur sex ára fangelsi. Ákvæðið 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 andlitsmynda. Þá felur umrætt ákvæði ekki í sér heimild til að taka ákvarðanir sem hafa skaðleg réttaráhrif eða önnur veruleg áhrif á einstakling og byggjast eingöngu á sjálfvirkri vinnslu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Niðurstöður sjálfvirkrar greiningar geta því aldrei verið einar og sér grundvöllur ákvörðunar samkvæmt þessu ákvæði frumvarpsins. Niðurstöður sjálfvirkrar greiningar verða því ávallt að sæta 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, staðsetningu myndavéla, varðveislu myndefnis, aðgangsstýringu, notkun búkmyndavéla, sjálfvirka greiningu skráningarnúmera bifreiða, andlitsgreiningu og aðra vinnslu með gervigreind, enda getur umfang og eðli inngrips í einkalíf verið mismunandi eftir þeirri tækni sem notuð er og tilgangi vinnslunnar.

Með hliðsjón af markmiði breytingarinnar og þeim skilyrðum og verndarráðstöfunum sem leiðir 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 víðtækt 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 byggjast tillögur embættanna á reynslu þeirra og áskorunum sem þau standa frammi fyrir í daglegu starfi. Frumvarpið byggist því að verulegu leyti á þeim sjónarmiðum, ábendingum og tillögum sem bárust frá embættunum í tengslum við gerð stefnunnar.

Þá var einnig haft náið samráð við tengslafulltrúa Íslands hjá Europol og Eurojust, sem veittu ráðuneytinu upplýsingar um þróun skipulagðrar brotastarfsemi á alþjóðavettvangi og þá aðferðafræði 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 annarra Norðurlandaþjóða 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 gripið til aðgerða sem reynslan 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 og tillit tekið til þeirra umsagna sem bárust. Frumvarpið byggist því á víðtæku 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.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 21. júlí – 18. ágúst 2026 og bárust alls þrjár umsagnir (mál nr. S-137/2026). Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 2.–16. september 2026 (mál nr. S-163/2026). Umsagnir bárust frá Lögmannafélagi Íslands, Mannréttindastofnun Íslands, Persónuvernd, Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, Gagnsæi, samtök gegn spillingu, Samtökum um mannvæna tækni, Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu, Samtökum verslunar og þjónustu og fjórum einstaklingum.

Umsagnaraðilar tóku almennt undir mikilvægi þess að efla aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi en komu jafnframt á framfæri rökstuddum athugasemdum varðandi einstök ákvæði frumvarpsins, einkum um upptöku verðmæta án sakfellingar, afhendingu gagna til verjanda, hámarkslengd gæsluvarðhalds og heimild til að grípa til rannsóknaraðgerða áður en dómsúrskurður liggur fyrir. Þá var lögð áhersla á að skýrar yrði kveðið á um skilyrði upplýsingaskipta á sérstökum samráðsvettvangi og að heimildir til notkunar löggæslumyndavéla, gervigreindar og sjálfvirkrar greiningar andlitsmynda yrðu afmarkaðar nánar í lögum. Einnig komu fram ábendingar um eftirlit með aðgerðum lögreglu í þágu afbrotavarna, stafræna leit í raftækjum og meðferð einkaréttarkrafna í sakamálum.

Í kjölfar samráðsins voru gerðar breytingar á frumvarpinu með hliðsjón af framangreindum athugasemdum. Frestur til að bera rannsóknaraðgerð undir dómara þegar gripið hefur verið til hennar án undangengins dómsúrskurðar var styttur úr 48 klukkustundum í 24 klukkustundir. Þá var ákvæði um samráðsvettvang afmarkað nánar þannig að upplýsingaskipti taki aðeins til þeirra upplýsinga sem nauðsynlegt er að miðla hverju sinni til að ná markmiði hans. Loks var heimild lögreglu til notkunar löggæslumyndavéla bundin við framkvæmd hlutverks hennar skv. 1. gr. lögreglulaga og sérstaklega kveðið á um í ákvæðinu að sjálfvirk greining andlitsmynda verði aðeins heimil við leit að týndum einstaklingum og vegna brota sem varðað geta að minnsta kosti sex ára fangelsi. Auk þess var umfjöllun um mat á áhrifum á persónuvernd bætt við 6. kafla frumvarpsins með vísan til þess sem fram kemur í umsögn Persónuverndar um 13. gr. þess.

5.1. Álit réttarfarsnefndar og refsiréttarnefndar.

Við vinnslu frumvarpsins óskaði dómsmálaráðuneytið eftir umsögnum refsiréttarnefndar og réttarfarsnefndar 8. september 2026. Refsiréttarnefnd var falið að fjalla um fyrirhugaðar breytingar á almennum hegningarlögum en réttarfarsnefnd um breytingar á lögum um meðferð sakamála og eftir atvikum lögreglulögum. Umsögn refsiréttarnefndar barst 7. október 2026 og

umsögn réttarfarsnefndar 12. október sama ár. Réttarfarsnefnd fjallaði jafnframt um fyrirhugaðar breytingar á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum og heimild til upptöku án sakfellingar.

Í umsögn refsiréttarnefndar var talið tilefni til að skýra nánar sönnunarkröfur vegna upptöku án sakfellingar, þau sjónarmið sem líta beri til við mat á tengslum verðmæta við refsiverða háttsemi og samspil heimildarinnar við gildandi upptökuákvæði. Jafnframt var talin þörf á að skýra tengsl fyrirhugaðrar refsihækkunarheimildar vegna skipulagðrar brotastarfsemi við sjálfstætt brot skv. 175. gr. a almennra hegningarlaga. Varðandi heimild til refsihækkunar vegna þátttöku barna í brotastarfsemi taldi nefndin tilefni til nánari afmörkunar á gildissviði heimildarinnar og umfjöllunar um m.a. aldursmun, vitneskju geranda um aldur barns og frumkvæði barns að þátttöku. Þá vakti nefndin athygli á frekari samræmingu ákvæðis 175. gr. a við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi og benti á þörf á nánari umfjöllun um dómaframkvæmd.

Í umsögn réttarfarsnefndar var m.a. lögð áhersla á að tólf vikna hámark á gæsluvarðhaldsvist áður en mál er höfðað skyldi haldast óbreytt en að rýmkuð yrði undanþáguheimild 2. mgr. 95. gr. laga um meðferð sakamála svo hún tæki til sérstaklega umfangsmikilla eða flókinna mála þegar sýnt þætti að tólf vikna fresturinn nægði ekki til að ljúka rannsókn. Þá var talin þörf á að skerpa á umfjöllun um undanþáguheimild til rannsóknaraðgerða áður en dómsúrskurðar er aflað og árétta að í langflestum tilvikum væri rétt að leita fyrst til dómara áður en gripið er til aðgerða af þessu tagi. Að því er varðar upptöku án sakfellingar lagði nefndin áherslu á skýrar sönnunarkröfur, eignarréttarvernd, meðalhóf og raunhæfan andmælarétt eiganda. Loks taldi nefndin að skýra þyrfti betur að úrskurður íslensks dómstóls vegna beiðni um réttaraðstoð til erlends ríkis lyti eingöngu að því hvort skilyrði íslenskra laga fyrir viðkomandi þvingunarráðstöfun væru uppfyllt.

Tekið var tillit til umsagnanna við lokagerð frumvarpsins og tók efni þess breytingum í samræmi við ábendingar nefndanna. Í því sambandi skal sérstaklega nefna tillögu réttarfarsnefndar um breytingu á 11. gr. frumvarpsins um hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað, þess efnis að í stað þess að framlengja frestinn í sex mánuði mætti mæla fyrir um undanþágu frá tólf vikna frestinum þannig að heimilt yrði að framlengja gæsluvarðhald umfram þann tíma ef mál er sérstaklega umfangsmikið eða flókið og sýnt þykir að sá frestur sé ekki fullnægjandi til að ljúka rannsókn máls.

Tekið er að öllu leyti undir þau sjónarmið sem búa að baki þessarar tillögu, þ.e. að finna rétta jafnvægið á milli þess að gefa lögreglu nægjanlegt svigrúm til að ljúka rannsóknum á umfangsmiklum eða flóknum sakamálum með fullnægjandi hætti og mikilvægi þess að vernda rétt sakbornings til að sæta ekki gæsluvarðhaldi lengur en nauðsynlegt er. Í því skyni að koma betur til móts við þessi sjónarmið var ákveðið að kveða á um framlengingu frestsins í allt að sex mánuði í þeim tilvikum er rannsókn beinist að broti sem lögum samkvæmt getur varðað 10 ára fangelsi, í stað þess að lengja frestinn almennt í sex mánuði eins og fyrri drög frumvarpsins gerðu ráð fyrir. Samhliða var bætt við ítarlegri umfjöllun í greinargerð um þetta atriði. Með breytingunni er meðalhóf virt í meira mæli enda ekki hróflað við þeirri meginreglu að ákæra skal almennt gefin út eigi síðar en tólf vikum eftir að sakborningur er fyrst úrskurðaður í gæsluvarðhald. Þá er jafnframt betur tryggt að hinn lengri frestur eigi aðeins við þegar um er að ræða alvarleg og umfangsmikil afbrot.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almenn áhrif.

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 lögfesta sérstakar refsihækkunarástæður er unnt að tryggja að refsimat taki með markvissari hætti mið af þeirri auknu hættu og ógnum sem leiðir 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 gera ólögmætan ávinning af refsiverðri háttsemi upptækan. 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 byggist á. Slík úrræði eru almennt talin meðal áhrifaríkustu aðgerða gegn skipulagðri brotastarfsemi og geta skilað verulegum árangri þar sem sönnunarfærsla í hefðbundnum sakamálarannsóknum reynist erfið. Ætla má að breytingin leiði til aukinnar endurheimtar ólögmæts 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 ákæruvaldi 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, peningaþvætti og mansal. Af eðli þessara brota sem og útgefinni tölfræði lögreglu má ráða að stór hluti brotaþola 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.

6.2. Mat áhrifum á persónuvernd.

Notkun löggæslumyndavéla er mikilvægur þáttur í því hlutverki lögreglu að gæta almannaöryggis, stemma stigu við afbrotum og rannsaka refsiverða háttsemi. Með notkun þeirra er unnt að efla yfirsýn lögreglu, styðja við rannsókn sakamála og tryggja skjótari og markvissari viðbrögð þegar hætta steðjar að. Á móti kemur að söfnun, varðveisla og greining myndefnis getur falið í sér inngrip í friðhelgi einkalífs og vinnslu umfangsmikilla persónuupplýsinga, þar á meðal lífkennaupplýsinga þegar sjálfvirk greining andlitsmynda er notuð. Er því nauðsynlegt að heimildir lögreglu séu skýrt afmarkaðar og að við vinnsluna sé gætt að meðalhófi, nauðsyn, öryggi upplýsinga og réttindum þeirra einstaklinga sem hún tekur til.

Lögregla starfrækir í dag víðtækt kerfi löggæslumyndavéla sem grundvallast á lögbundnu hlutverki hennar. Með frumvarpi þessu er leitast við að skjóta skýrri lagastoð undir þá starfsemi. Í frumvarpinu er heimild til notkunar löggæslumyndavéla bundin við framkvæmd lögbundins hlutverks lögreglu samkvæmt lögreglulögum. Sjálfvirk greining andlitsmynda er

aðeins heimiluð við leit að týndum einstaklingi og til að koma í veg fyrir, koma upp um eða rannsaka brot sem getur varðað sex ára fangelsi eða fullnægja refsiviðurlögum vegna slíks brots. Er það skilyrði sett í ljósi þess að um vinnslu lífkennaupplýsinga er að ræða sem teljast til viðkvæmra persónuupplýsinga. Þá er það engum vafa undirorpið að um alla vinnslu myndefnis af hálfu lögreglu munu lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi gilda fullum fetum. Af því leiðir m.a. að vinnslan verður að vera lögmæt, sanngjörn og nauðsynleg vegna lögbundinna verkefna lögreglu, að tilgangur hennar sé skýrt afmarkaður og að persónuupplýsingar séu ekki varðveittar lengur eða unnar í ríkari mæli en nauðsynlegt er. Jafnframt ber að tryggja viðeigandi aðgangsstýringu, skráningu vinnsluaðgerða og fullnægjandi tæknilegt og skipulagslegt öryggi upplýsinganna. Öll þessi atriði laganna munu eiga við um vinnslu myndefnis í löggæslutilgangi og er því ekki ástæða til að taka þau sérstaklega fram í viðkomandi ákvæði lögreglulaga enda er samspil og samræmi þessara laga að öllu leyti skýrt.

Samkvæmt 26. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi skal ábyrgðaraðili láta fara fram sérstakt mat á áhrifum vinnslu á persónuvernd áður en hún hefst, þegar líklegt er að hún geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga. Lögregla verður ábyrgðaraðili þeirrar vinnslu sem frumvarpið tekur til að þessu leyti og fellur það í hennar hlut að meta nauðsyn þess að framkvæma slíkt mat áður en þær vinnsluaðgerðir sem frumvarpið heimilar verða teknar í notkun. Fullnaðarmat skv. 26. gr. laganna getur því eðli máls samkvæmt ekki farið fram fyrr en frumvarpið hefur náð fram að ganga og nánari útfærsla vinnslunnar, tæknilausna og öryggisráðstafana liggur fyrir. Áhrifamatið við gerð frumvarpsins takmarkaðist því við almenn áhrif fyrirhugaðrar lagasetningar á persónuvernd og þær lagalegu afmarkanir og verndarráðstafanir sem nauðsynlegt er að kveða á um í lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er 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 liggi 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 greinir í kafla 3.4 byggist ákvæðið á þeirri þróun sem orðið hefur í löggjöf annarra ríkja, þar sem í auknum mæli hefur verið lögð áhersla á að gera ólögmætan ávinning af refsiverðri háttsemi upptækan án þess að sakfelling verði að liggja fyrir. Markmið slíkra úrræða er einkum að svipta brotamenn þeim fjárhagslega ávinningi sem brotastarfsemi þeirra byggist 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 ólögmætan uppruna. Ákvæðinu er því ætlað að vera til fyllingar gildandi heimildum til upptöku, einkum í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi.

Samkvæmt 1. mgr. 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 ólögmætum uppruna. Með verðmætum sem standa í beinum tengslum við refsiverða háttsemi er m.a. átt við verðmæti sem ætluð eru til notkunar við refsiverða háttsemi, þótt þau séu ekki sjálf ávinningur af henni. Sem dæmi má nefna bifreið sem aflað hefur verið með lögmætum hætti en hefur verið sérstaklega útbúin til að smygla fíkniefnum. Tengsl verð-

mætanna við hina refsiverðu háttsemi felast því einkum í notkun þeirra, tilgangi eða fyrirhuguðu hlutverki við framkvæmd brots. Það eitt að verðmæti séu í eigu einstaklings sem tengist brotastarfsemi nægir því ekki, heldur verður að liggja fyrir grundvöllur til að ætla að verðmætin sjálf standi í beinum tengslum við refsiverða háttsemi.

Með orðalaginu „ætla má“ er vísað til þess að ekki er gerð krafa um sönnun samkvæmt þeim sönnunarkröfum sem gilda skv. 109. gr. laga um meðferð sakamála, heldur að dómstólar skuli leggja mat á hvort, að teknu tilliti til allra atvika máls, það sé mun líklegra en ekki að verðmæti séu af ólögmætum uppruna. Ákæruvaldið ber því eftir sem áður sönnunarbyrðina en sönnunarkröfur eru ekki eins strangar og í hefðbundnum sakamálum en ívið meiri en almennt gilda í einkamálaréttarfari. Áhersla skal lögð á eðli og uppruna verðmætanna sjálfra en ekki sönnun á tiltekinni refsiverðri háttsemi. Í framkvæmd má ætla að slíkt mat fari einkum fram með því að bera saman virði viðkomandi eigna eða verðmæta við ráðstöfunartekjur og fjárhagsstöðu upptökuþola auk þess að leggja mat á upplýsingar um hvort hann sé viðriðinn refsiverða háttsemi 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 sé 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 byggjast á heildarmati allra gagna. Heimildin leiðir því ekki til upptöku verðmæta nema fyrir liggi fullnægjandi sönnun um að ætla megi að verðmæti séu ávinningur af refsiverðri háttsemi eða þau standi í beinum tengslum við slíka háttsemi. Ákvæðið felur þannig ekki í sér að sönnunarbyrði sé snúið við í sakamálaréttarlegum skilningi enda er það ákæruvaldsins 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, t.d. með því að leggja fram trúverðug gögn um uppruna þeirra.

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 almennra hegningarlaga sem varðar upptöku ávinnings þegar honum hefur verið ráðstafað til þriðja aðila af hálfu þess sem hefur notið ávinnings af broti. Er rétt að hið sama gildi samkvæmt nýrri 69. gr. i 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 skv. XXVII. kafla laga um meðferð sakamála. Í framkvæmd mun því upptaka vera annars vegar ákveðin með dómi þegar jafnframt er ákært fyrir tiltekið brot og upptökuheimildir 69. gr. eða 69. gr. b eiga ekki við. Hins vegar verður upptaka ákveðin með úrskurði þegar aðeins er krafist upptöku á grundvelli hins nýja ákvæðis. Hið sama gildir um upptöku samkvæmt ákvæði 69. gr. h þegar 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.

Lagðar eru til breytingar á 72. gr. almennra hegningarlaga sem varða þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við ákvörðun refsingar og geta leitt til þess að bætt sé við hana allt að helmingi, eða hún tvöfaldast við ítrekun.

Annars vegar er lagt til að við 72. gr. laganna bætist ný málsgrein sem kveður á um að líta skuli til þess við ákvörðun refsingar hvort brot hafi verið framið sem liður í starfsemi skipulagðs brotahóps, sbr. 2. mgr. 175. gr. a. Með þessu er skýrt áréttað að slík tengsl skuli hafa þýðingu við refsimat, enda fela brot sem framin eru í starfsemi skipulagðra brotahópa 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.

Ákvæðinu verður beitt við ákvörðun refsingar fyrir það brot sem ákærði er sakfelldur fyrir, enda sé sannað að brotið hafi verið framið sem liður í starfsemi skipulagðs brotahóps eins og það hugtak er skilgreint í 2. mgr. 175. gr. a, en í því felst m.a. skilyrði um að brotið geti varðað að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi. Ákæruvaldinu ber þannig að sýna fram á að hópur sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. 175. gr. a hafi fyrirfundist og að nægileg tengsl hafi verið milli brotsins og starfsemi hópsins. Ekki er nægilegt að brotið hafi verið framið af fleiri en einum eða að ákærði hafi haft almenn tengsl við einstaklinga innan hópsins. Sýna verður fram á að brotið sjálft hafi verið hluti af starfsemi hópsins og ásetningur ákærða hafi staðið til að þess.

Um sönnun þessara atriða fer eftir almennum reglum laga um meðferð sakamála og í ljósi þess að þau geta leitt til þyngri refsingar hvílir sönnunarbyrðin á ákæruvaldinu, sbr. 108. og 109. gr. laga um meðferð sakamála. Þá verður jafnframt krafa um beitingu ákvæðisins og þau atvik sem hún byggist á að koma nægilega skýrt fram í ákæru þannig að ákærða sé unnt að taka til varna, sbr. 152. gr. sömu laga.

Hins vegar er í sömu málsgrein lögð til sérstök refsihækkunarheimild í þeim tilvikum þegar brot er framið með því að fá barn yngra en 18 ára til að taka þátt í refsiverðri háttsemi, þar á meðal þegar barn er fengið 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 Norðurlöndum, þar sem skipulagðir brotahópar nýta í auknum mæli börn við framkvæmd brota. Með því að lögfesta sérstaka refsihækkunarheimild af þessu tagi er leitast við að endurspegla alvarleika þeirrar háttsemi að draga börn 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 kynnu að nýta sér börn í brotastarfsemi. Áréttað skal að ákvæðið tekur til allra refsiverðra brota þó svo að tilefni lögfestingar þess megi einkum rekja til brota sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi.

Ákvæðið felur hins vegar ekki í sér að háttsemin verði sjálfstætt refsiverð, heldur aðeins að hún hafi áhrif til þyngri refsingar þegar sakfelling liggur fyrir vegna tiltekins brots. Eftir sem áður er það ákæruvaldsins að sýna fram á að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt, þ.e. að ákærði hafi sýnt í verki ásetning til að fá barn til að fremja viðkomandi brot. Heimildin á því ekki við hafi ákærði verið í gáleysi um aldur barnsins þegar brotið var framið. Ekki er skilyrði að barn hafi verið þvingað eða blekkt til þátttöku heldur á það jafnt við þegar barn tekur að sér að fremja brot með yfirlýstu samþykki, t.d. gegn greiðslu. Við beitingu ákvæðisins verður

að líta til þess hvort þátttaka barns hafi verið til þess fallin að setja það í hættulegar aðstæður eða auðvelda framkvæmd brots, sem og hvort barnið hafi skipulega eða markvisst verið þvingað, blekkt eða nýtt. Þá verður einnig að taka mið af aldri og stöðu þess sem hlut á að máli í samræmi við almenn sjónarmið um refsimat, t.d. ef lítill aldursmunur er á milli brotamanns og barnsins.

Um 3. gr.

Í greininni 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 a-lið 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 undanförnum 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 „brotahópar“ 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 gildandi refsirammi 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 sakfellt fyrir alvarleg brot, svo sem fíkniefnabrot. Með rýmkun refsirammans er leitast við að tryggja að brot gegn ákvæðinu hafi raunverulega þýðingu við refsimat og að refsilöggjöfin endurspegli betur þann samfélagslega skaða sem slík starfsemi hefur í för með sér.

Í b-lið 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 að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í samstarfinu felst í því að fremja slíkan verknað. Með þessari breytingu er leitast við að rýmka gildissvið ákvæðisins þannig að það taki til fjölbreyttari birtingarmynda skipulagðrar brotastarfsemi en nú er og endurspegli þannig með raunhæfari hætti þá brotahópa sem starfa hér á landi. Áherslan er lögð á kjarnaþátt starfseminnar, þ.e. að um sé að ræða samstarf eða félagsskap sem 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. Gildandi skilgreining hefur í framkvæmd verið túlkuð nokkuð þröngt 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 talið 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 skipulagt 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 með því orðalagi er 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 hefur verið til 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 gildandi 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 ólögmætt, en þeir fremja engu að síður skipulögð afbrot til að fjármagna þá starfsemi.

Um 4. og 5. gr.

Með a-lið 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 þegar hún telur að aðgangur að gögnum geti skaðað rannsókn málsins. Samkvæmt gildandi rétti ber lögreglu að afhenda verjanda og réttargæslumanni 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 ekki hróflað við meginreglunni um að verjandi og réttargæslumaður skuli fá aðgang að gögnum máls jafnskjótt og unnt er heldur leitast við að verja rannsóknarhagsmuni enn frekar þegar nauðsyn ber til með því að veita lögreglu rýmri frest 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 á borð við skýrslutökur af öllum sakborningum áður en gögn eru afhent verjanda, og koma þannig í veg fyrir sakarspjöll án þess að láta þurfi reyna á undanþáguákvæði 3. mgr. sömu greinar sem lýtur að öðrum hagsmunum. Mikilvægt er að lögregla geti haldið gögnum eftir með þessum hætti við rannsókn umfangsmikilli mála, einkum mála er varða skipulagða brotastarfsemi.

Áréttað skal að áfram gildir meginreglan um aðgang verjanda og réttargæslumanns að gögnum og þá er þeim jafnframt heimilt að bera synjun eða frestun á afhendingu gagna undir dómstóla, sem meta í hverju tilviki hvort skilyrði laganna um synjun séu uppfyllt. Er þannig tryggt að breytingin gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og að jafnvægi sé á milli rannsóknarhagsmuna og réttar sakbornings til réttlátrar málsmeðferðar og möguleika á að halda uppi vörnum. Þá er með vísan til kafla 3.5.3 ekki gengið lengra í þessum efnum en annars staðar á Norðurlöndum þar sem lögregla hefur lögum samkvæmt ótímabundna heimild til að halda gögnum frá verjanda á grundvelli rannsóknarhagsmuna.

Þá er í b-lið lagt til að ákvæði 2. mgr. taki breytingum í samræmi við breytingar á 1. mgr. og í c-lið er kveðið á um að 3. mgr. 37. og 47. gr. laganna 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 afhent

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 erlends yfirvalds byggist 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 löggæsluyfirvöld beri skaða af.

Um 6. gr.

Lagt er 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 skv. 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 m.a. 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 skv. 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 skv. 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 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, svo sem samfélagsmiðlum og samskiptaforritum, enda séu gögnin aðgengileg í gegnum tækið með aðgangsupplýsingum leitarþola. Jafnframt tekur leitin til gagna á netinu sem eru aðgengileg í gegnum tækið með aðgangsauðkennum leitarþola. 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 vistuð 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 frávik 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 skv. 75. gr. laganna. Að meginreglu þarf því úrskurð dómara áður en leit hefst. Sé brýn hætta á sakarspjöllum skv. 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 í kjölfar haldlagningar kunni að eyðast áður en unnt er að afla úrskurðar eða nauðsynlegt er að afla þeirra án tafar fyrir framhald

rannsóknar eða til að hafa upp á öðrum sakborningum. Slík takmörkuð leit á vettvangi skal þó aldrei ganga lengra en nauðsynlegt er og ber lögreglu að afla úrskurðar um stafræna leit áður en haldið er áfram að leita í viðkomandi tæki. Lögreglu ber einnig, 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 7. gr.

Breyting þessi er nauðsynleg í ljósi þess að lagt er til í 6. gr. frumvarpsins að 74. gr. laga um meðferð sakamála taki ekki aðeins til húsleitar heldur einnig til leitar í haldlögðum símum, tölvum og öðrum raftækjum.

Um 8. og 9. 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 ákvæðin nái markmiði sínu er nauðsynlegt að þau 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 ákvæðanna.

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 fyrirframtilgreindan 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 10. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 84. gr. laga um meðferð sakamála. Í a-lið er kveðið á um þrjá nýja málsliði í 1. mgr. greinarinnar um heimild til að grípa til rannsóknaraðgerða án undangengins dómsúrskurðar þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Í b-lið er mælt fyrir um að skv. 4. mgr. greinarinnar megi marka tímalengd aðgerðar að hámarki í átta vikur í stað fjögurra vikna samkvæmt gildandi lögum. Í c-lið er svo kveðið á um bætt verði við öðrum sambærilegum þjónustuveitendum og fjarskiptafyrirtækjum við 5. mgr. greinarinnar.

Í sakamálaréttarfari er meginreglan sú að beiting rannsóknaraðgerða sem fela í sér bein inngrip í líf eða réttindi einstaklinga skuli háð fyrirframúrskurði 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 af öðrum ástæðum ekki markmiði sínu sé beðið úrskurðar. Til samanburðar má nefna að skv. 2. mgr. 75. gr. laganna er heimilt að grípa til húsleitar þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Með breytingu þeirri sem kveðið er á um í a-lið er því leitast við að draga úr hættu á að rannsóknarhagsmunir skaðist með því að heimila lögreglu jafnframt að grípa til aðgerða skv. 80.–82. gr. laganna á borð við öflun símagagna og símahlustun. Heimildin er þó bundin þeim skilyrðum að ákvörðun verður aðeins tekin af hálfu ákæranda og að krafa um rannsóknaraðgerð skuli lögð fyrir héraðsdóm svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 24 klukkustundum eftir að aðgerð hefst. Með þessu er tryggt að dómstólar fari eftir sem áður með eftirlit með lögmæti aðgerða, þótt ekki sé krafist fyrirframúrskurðar í öllum tilvikum. Þá er kveðið skýrt á um að fallist dómari ekki á kröfuna skuli aðgerð þegar í stað hætt, öllum upplýsingum og gögnum sem aflað hefur verið með henni eytt og viðkomandi tilkynnt um aðgerðina í samræmi við ákvæði 1. og 2. mgr. 85. gr. Af því leiðir undantekningalaust að ekki verður byggt á þeim gögnum sem aflað hefur verið og þau verða ekki hluti af rannsóknargögnum viðkomandi máls.

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 uppfylltu því skilyrði. Á það einkum við þegar bið eftir úrskurði getur valdið alvarlegum og óafturkræfum sakarspjöllum. Einnig verður að meta hverju sinni hvort beiting aðgerðar samrýmist sjónarmiðum um meðalhóf, en í því skyni verður að líta til eðlis brots, mikilvægis rannsóknar og þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Þá leiðir af skilyrðinu um að leggja skuli kröfu fyrir héraðsdóm innan 24 klukkustunda að sé slík krafa lögð fram eftir þann tíma beri dómara hafna kröfunni.

Í b-lið er lagt til að frestur skv. 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 ákæruvaldi 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 að óska úrskurðar á fjögurra vikna fresti kann að torvelda samstarfi við erlend yfirvöld.

Í c-lið er mælt fyrir um breytingu sama efnis og kveðið er á um í 8. gr. frumvarpsins um að bæta við hugtakinu „aðrir sambærilegir þjónustuveitendur“.

Um 11. gr.

Í þessari grein er lagt til að breyting verði gerð á ákvæði 4. mgr. 95. gr. laga um meðferð sakamála sem kveður á um undanþágu er varðar hámarkslengd gæsluvarðhalds áður en mál er höfðað, þess efnis að frestur er lengdur í sex mánuði þegar rannsókn beinist að broti sem lögum samkvæmt getur varðað að minnsta kosti 10 ára fangelsi. Áfram verður hins vegar miðað við þá meginreglu að ákæru skuli gefa út eigi síðar en tólf vikum eftir að sakborningur er úrskurðaður í gæsluvarðhald. Við útreikning hins nýja hámarkstíma samkvæmt ákvæðinu skal miða við dagsetningu að sex mánuðum liðnum frá því að sakborningur var fyrst úrskurðaður til að sæta gæsluvarðhaldi.

Með vísan til kafla 2.2 og 3.6 um tilefni og rökstuðning fyrir breytingunni er henni ætlað að veita lögreglu aukið svigrúm til að ljúka rannsóknum alvarlegra og umfangsmikilla 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. Við mat

á þeim skilyrðum ber einnig að líta til 3. mgr. 97. gr. laganna um að gæsluvarðhald skuli ekki vara lengur en nauðsynlegt er og meginreglu 2. mgr. 53. gr. laganna um að rannsókn máls skuli hraða eftir því sem unnt er. Þótt skilyrði gæsluvarðhalds skv. 95. gr. laganna kunni að vera fyrir hendi, hefur ítrekað verið lagt til grundvallar í dómum Hæstaréttar að það sé sjálfstætt skilyrði fyrir áframhaldandi gæsluvarðhaldi að mál sé rekið með fullnægjandi hraða. Sé annað þessara skilyrða ekki uppfyllt ber dómara að hafna kröfu um framlengingu gæsluvarðhalds. Brot á málshraðareglunni leiðir þannig til þess að hafna beri gæsluvarðhaldi án tillits til þess hvort enn eigi eftir að ljúka tilteknum rannsóknaraðgerðum. Með hliðsjón af málshraðareglunni má einnig fullyrða að þau sakamál þar sem sakborningur sætir gæsluvarðhaldi í tólf vikur varði nánast undantekningalaust alvarleg, umfangsmikil eða flókin afbrot, einkum manndráp, meiri háttar ofbeldisbrot með þátttöku margra sakborninga eða stórfelld fíkniefnabrot, oft framin í starfsemi skipulagðra brotahópa. Við mat á framlengingu gæsluvarðhalds í slíkum málum meta dómstólar því ávallt hvort alvarleiki og umfang máls sé þess eðlis að uppfylla annars vegar skilyrði 2. mgr. 95. gr. og hins vegar kröfur málshraðareglunnar þannig að eftirstandandi rannsóknaraðgerðir geti réttlætt áframhaldandi gæsluvarðhald. Dómstólar hafa því fullt svigrúm til að hafna gæsluvarðhaldi ef talið er að skilyrði þess séu ekki lengur fyrir hendi eða að rannsókn hafi dregist án réttmætra ástæðna. Þá verður einnig að ætla að ríkari kröfur verði gerðar að þessu leyti eftir því sem sakborningur hefur sætt lengur gæsluvarðhaldi.

Þá verður áfram gert ráð fyrir lengri gæsluvarðhaldsvist í þeim tilvikum sem brýnir rannsóknarhagsmunir krefjast 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 12. gr.

Lagt er til að við 11. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, 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 þessum hópum 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 snertir oft starfssvið margra stjórnvalda og krefst heildstæðrar nálgunar.

Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að lögregla og samstarfsaðilar skuli að eigin frumkvæði skiptast á öllum þeim upplýsingum, þar á meðal persónuupplýsingum, sem nauðsynlegt er til að ná markmiðinu. Með því er leitast við að tryggja að upplýsingar sem kunna að skipta verulegu máli við að koma í veg fyrir eða uppræta skipulagða brotastarfsemi séu ekki bundnar innan einstakra stofnana heldur nýtist með samræmdum hætti hjá öðrum viðkomandi yfirvöldum. Ákvæðinu er þannig ætlað að veita skýra 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 sé aðeins miðlað að því marki sem nauðsynlegt er og meðalhófs gætt við ákvörðun um umfang upplýsingaskipta.

Um 13. 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 nota löggæslumyndavélar.

Samkvæmt 1. mgr. er lögreglu, í því skyni að sinna hlutverki sínu skv. 2. mgr. 1. gr. laganna, heimilt að nota löggæslumyndavélar á almannafæri og skal í því skyni starfrækja miðlægt kerfi þar sem allt myndefni er varðveitt og vinnsla þess fer fram. 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 löggæslumyndvéla byggst óbeint á fyrrgreindu ákvæði laganna um hlutverk lögreglu.

Í 2. mgr. er kveðið á um að lögreglu sé aðeins heimilt að nota sjálfvirka greiningu andlitsmynda við leit að týndum einstaklingi og til að koma í veg fyrir, koma upp um eða rannsaka brot sem getur varðað að minnsta kosti sex ára fangelsi eða fullnægja refsiviðurlögum vegna slíks brots. Nauðsynlegt er að lögfesta sérstaka heimild um notkun andlitsgreininga í þágu löggæslu í ljósi þess að um lífkennaupplýsingar er að ræða sem teljast til viðkvæmra persónuupplýsinga skv. 6. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019, en skv. a-lið 1. mgr. hennar er vinnsla slíkra upplýsinga bundin þeim skilyrðum að brýna nauðsyn beri til vinnslunnar og að sérstök heimild standi til hennar í öðrum lögum. Vegna þess að um greiningu á viðkvæmum persónuupplýsingum er að ræða er lagt til að takmarka heimild til vinnslu af þessu tagi við það þegar leitað er að týndum einstaklingi og vegna brota sem varðað geta að minnsta kosti sex ára fangelsisrefsingu.

Í 3. 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 tilgangs vinnslunnar, staðsetningar myndavéla, varðveislu myndefnis, aðgangsstýringar, notkunar gervigreindar við vinnslu myndefnis, sjálfvirkrar greiningar andlitsmynda, notkunar búkmyndavéla og myndavéla sem nema skráningarnúmer bifreiða sjálfvirkt. Ákvæðið veitir því formlega lagastoð fyrir notkun tiltekinnar tækni og búnaðar auk tilgreindra aðferða við vinnslu myndefnis en gerir jafnframt ráð fyrir að atriði þessu lútandi verði nánar útfærð í formi reglugerðar. Ákvæði reglugerðarinnar um sjálfvirka greiningu andlitsmynda verða jafnframt að uppfylla skilyrði framangreindrar 6. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi 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 14. gr.

Gerðar eru breytingar á orðalagi 15. gr. b lögreglulaga í samræmi við breytingar í frumvarpinu um að nota hugtakið skipulagður brotahópur í stað skipulagðra brotasamtaka.

Um 15. 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 íslenskum lögum, 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 þegar beiðnin felur í sér

að gripið sé til þvingunarráðstafana sem krefjast almennt dómsúrskurðar, t.d. leitar í húsnæði. Lög um meðferð sakamála gera ekki ráð fyrir að unnt sé að leggja fram kröfu um staðfestingu þess að skilyrði fyrir þvingunarráðstöfun séu uppfyllt þegar 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 umbeðinnar aðgerðar séu uppfyllt samkvæmt íslenskum lögum í þeim tilvikum þegar réttarbeiðni varðar notkun þvingunarráðstöfunar sem krefst dómsúrskurðar hér á landi og alla jafna einnig í hinu erlenda ríki. Íslenskum dómstólum er hins vegar ekki ætlað að meta hvort skilyrði annarra laga en íslenskra séu uppfyllt fyrir viðkomandi þvingunarráðstöfun heldur er það að öllu leyti í höndum dómstóla þess ríkis sem beiðnin varðar. Að lokum er áréttað að slíkur úrskurður verður ætíð að vera afmarkaður við kröfu sem beinlínis tengist rannsókn sakamáls sem er til rannsóknar og krefst þess að leitað sé réttaraðstoðar hjá erlendu ríki. Þá er kveðið á um að um málsmeðferð slíkra krafa fari að öðru leyti eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.