

# SKIPULÖGÐ BROTASTARFSEMI 2021

Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra  
á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi



Ríkislögreglustjóri



# **SKIPULÖGÐ BROTASTARFSEMI 2021**

Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra  
á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi

## EFNISYFIRLIT

<b>Samantekt</b> .....	<b>4</b>
<b>Framtíðarhorfur og þróun</b> .....	<b>6</b>
<b>Inngangur</b> .....	<b>8</b>
<b>Skipulögð brotastarfsemi</b> .....	<b>11</b>
Niðurstaða .....	13
Skipulögð brotastarfsemi á Norðurlöndum .....	13
Niðurstaða .....	15
<b>Fíkniefnabrot</b> .....	<b>16</b>
Þróun og rannsóknir á fíkniefnaneyslu- og brotum .....	18
Niðurstaða .....	21
<b>Smygl á fólki – mansal</b> .....	<b>22</b>
Mansal á Íslandi .....	24
Niðurstaða .....	27
<b>Tölvu- og netglæpir</b> .....	<b>29</b>
Net- og tölvuárásir á Íslandi .....	34
Niðurstaða .....	35
<b>Svik og falsanir</b> .....	<b>37</b>
Niðurstaða .....	39
<b>Peningaþvætti</b> .....	<b>40</b>
Niðurstaða .....	42
<b>Umhverfisafbrot</b> .....	<b>43</b>
Umhverfisafbrot á Íslandi .....	44
Sjávarútvegsafbrot .....	45
Sjávarútvegsafbrot á Íslandi .....	47
Niðurstaða .....	50
<b>Áhættumat</b> .....	<b>51</b>
Ógn .....	52
Afleiðingar .....	53
Áhættuminnkandi aðgerðir .....	54
Veikleikar .....	55
<b>Niðurstaða</b> .....	<b>56</b>

**Áhætta vegna skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi telst mjög mikil. Aukin notkun brotahópa á stafrænni tækni eykur álag á ýmsum sviðum löggæslunnar. Skipulögð brotastarfsemi felur í sér ógn við öryggi samfélags og einstaklinga.**

Íslenskur fíkniefnamarkaður líkist æ meira þeim evrópska. Viðskipti hafa í auknum mæli færst á smáforrit og samfélagsmiðla og rafrænni slóð jafnharðan eytt eða samskipti dulkóðuð. Hreinleiki fíkniefna hefur vaxið en verðlag verið nokkuð stöðugt þó að greina megi nokkrar verðsveiflur innan ákveðinna flokka. Afskipti lögreglu af skipulagðri brotastarfsemi í formi frumkvæðislöggæslu á landsvísu eru takmörkuð.

Íslenskur fíkniefnamarkaður líkist æ meira þeim evrópska. Viðskipti hafa í auknum mæli færst á smáforrit og samfélagsmiðla og rafrænni slóð jafnharðan eytt eða samskipti dulkóðuð.

Aðgengi íslenskra brotahópa að erlendum mörkuðum er auðveldara m.a. vegna þess að íslenskir brotamenn hafa komið sér fyrir erlendis og myndað tengsl á helstu fíkniefnamörkuðum t.d. í Hollandi, Spáni og í Suður-Ameríku. Aukin umsvif fjölþjóðlegra brotahópa og skipulagðra brotahópa frá Suðaustur-Evrópu á Íslandi eru merkjanleg.

Ný íslensk rannsókn á frárennslisvatni á höfuðborgarsvæðinu staðfestir umfangsmikla fíkniefnaneyslu í Reykjavík og samkvæmt henni er fíkniefnaneysla hér mjög í líkingu við fíkniefnaneyslu í borgum Norðurlanda og Evrópu þar sem sambærilegar rannsóknir hafa verið unnar og vísbendingar um jafnvel meiri neyslu sumra fíkniefna t.d. amfetamíns hér á landi en á sumum Norðurlanda.

Lögregla hefur upplýsingar um að hingað til lands sé flutt fólk er sæti misneytingu og jafnvel mansali. Á Íslandi eru starfandi glæpahópar sem eru tengdir ákveðnum þjóðarbrotum frá Mið-Austurlöndum og Suðaustur-Evrópu og stunda skipulagt smygl á fólki og mansal. Talið er afar líklegt að með breytingum og útvíkkun á 227. gr. a. alm. hgl. nr. 19/1940 og að þeirri forsendu gefinni að lögregla leggi aukna áherslu á málaflokkinn muni mansalsmálum fjölga á næstu tveimur árum.

Aðstoðarmenn (e. facilitators) skipulagðrar brotastarfsemi varðandi smygl á fólki og mansal eru þeir sem með markvissum hætti veita aðstoð vegna komu, dvalar eða starfsemi fórnarlamba mansals á Íslandi. Slík aðstoð getur m.a. verið fólgin í að útvega dvalarstað fyrir fórnarlömb mansals, velja staði þar sem misneyting fer fram, vera tengiliður við innlenda glæpamenn/hópa og aðstoða við peningþvætti eða við flutning á þýfi úr landi eða koma því í verð á annan veg. Þetta á m.a. við um þá sem tilheyra þjóðarbrotum frá löndum með mörgum virkum glæpamönnum á Íslandi og þá einstaklinga innan þess hóps sem hafa aðgang að eða tengjast fyrirtækjum í lögumætum rekstri.

Nærri öruggt er talið að ógn vegna netárása á fjármálafyrirtæki á Íslandi fari vaxandi. Skráðum tölvu- og netbrotum fjölgar ört samkvæmt upplýsingakerfi lögreglu. Tilkynnt atvik til CERT-ÍS hafa rúmlega tvöfaldast frá árinu 2019. Net- og tölvuþrjotar ná að svíkja út umtalsverðar fjárhæðir af almennum borgurum og fyrirtækjum á Íslandi í hverjum mánuði t.d. með svokölluðum fjárfestingasvikum sem fjallað er nánar um í kafla um tölvu- og netglæpi. Þó margt hafi áunnist í baráttu gegn tölvu- og netglæpum þá er það mat greiningardeildar ríkislög-reglustjóra (GRD) að netvarnir, vöktun og viðbúnaður gegn netglæpum séu ekki nægjanlegar Íslandi.

Rýmka þarf ákvæði Laga um landshöfuðlén nr. 54/2021 nánar tiltekið 11. gr. 1. mgr. b. lið í samræmi við 2. mgr. 83. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 þar sem kveðið er á um undanþágur vegna alvarleika brota. Huga þarf að meiri og markvissari upplýsingasöfnun varðandi ógnir gegn upplýsingainnviðum Íslands, m.a. með að því auka greiningargetu varðandi samskipti tölvuþrjóta, yfirvofandi árásir á tölvukerfi og viðkvæm gögn í upplýsingaleikum. Með því móti má hindra tjón bæði almennings og ríkisins.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að bæta megi menntun og fræðslu fyrir lögreglumenn varðandi tölvu- og netglæpi svo og að bæta aðgengi lögreglu að sérfræðipækkingu og samvinnu við fagaðila í málum sem varða þennan flokk afbrota. Bæta og samræma má skráningu net- og tölvubrota í upplýsingakerfi lögreglu.

Talið er nærri öruggt að umfangsmikið peningabætti fari fram á Íslandi. Peningabætti er alvarlegur vandi í íslensku samfélagi líkt og mikil fjölgun slíkra mála, í kjölfar bætts regluverks og aukinnar áherslu lögreglu á málaflokkinn, ber með sér. Ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarupphæð haldlagðra/kyrrsettra fjármuna í tengslum við rannsóknir mála á peningabætti. Það er mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að bæta þurfi skráningar lögreglu er varðar kyrrsetningu og haldlagningu fjármuna í peningabættismálum.

Frá skýrslu ársins 2019 hafa stjórnvöld stuðlað að því að efla getu löggæslu í baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi m.a. með ýmsum áhættuminnkandi stjórnsýslu- og lagabreytingum.

**Tilkynnt atvik til CERT-ÍS hafa rúmlega tvöfaldast frá árinu 2019. Net og tölvuþrjotar ná að svíkja út umtalsverðar fjárhæðir af almennum borgurum og fyrirtækjum á Íslandi í hverjum mánuði t.d. með svokölluðum fjárfestingasvikum.**

Aukin áhersla stjórnvalda á baráttu gegn netglæpum og öðrum stafrænum ógnum er til þess fallin að efla tölvu- og netöryggi hér á landi og auka öryggisvitund almennings varðandi þennan ört vaxandi brotaflokk

Vísbendingar eru um umfangsmikla brotastarfsemi hópa frá Suðaustur-Evrópu m.a. á smáforritum þar sem áhersla er m.a. lögð á svæðisbundna sölu. Sókn skipulagðra brotasamtaka til að eigna sér sölu og dreifingu fíkniefna á ákveðnum svæðum eða hverfum hefur í nágrennaríkjum okkar leitt til átaka á milli skipulagðra brotahópa.

Líklegt er talið að skipulagðir brotahópar á Íslandi muni leitast við að hagnýta sér bága stöðu farandfólks, m.a. innan Evrópu, flytja það til Íslands gagngert í því skyni að sækja um fyrirgreiðslu til sveitarfélags á ólögmetum forsendum og haldi svo eftir hluta af þeim greiðslum sem viðkomandi fær frá hinu opinbera.

Að loknum heimsfaraldri COVID-19 munu ytri drifkraftar s.s. aukin umsvif í byggingariðnaði og ferðamannþjónustu kalla á aukinn innflutning vinnuafis líkt og raunin varð á árunum 2016-2019. Hætta er á að svört atvinnustarfsemi muni þrífast í tengslum við aukin umsvif í ferðaþjónustu og byggingariðnaði.

Ljóst er að aukin áhersla ríkja heims á „grænar lausnir“, sjálfbærni, umhverfisvernd, líffræðilegan fjölbreytileika og að sporna gegn loftslagsbreytingum á margvíslegan annan hátt mun á komandi árum og áratugum leggja æ ríkari skyldur á herðar almenningi og fyrirtækjum varðandi umgengni við náttúruna. Talið er líklegt að skipulögð brotasamtök muni leitast við að hagnýta sér það og selja fyrirtækjum eða einstaklingum ólögmetu þjónustu sem brýtur gegn umhverfislöggjöf. Barátta gegn umhverfisafbrotum getur þannig fallið undir aðgerðir stjórnvalda í umhverfisverndar- og loftslagsmálum með beinum hætti.

Mikið starf hefur verið unnið á sviði landamæraöryggis síðustu misseri og í burðarliðnum eru margar aðgerðir sem auka munu öryggi á landamærum meðal þeirra má nefna innleiðingu snjalltækni við landamæraeftirlit með sjálfvirkum landamærahlíðum (e. Smart Border Systems) og innleiðingu evrópska farþega og ferðaupplýsingakerfisins ETIAS (e. European Travel Information and Authorization System).<sup>1</sup>

Í aðgerðaáætlun stjórnvalda sem birt er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að stjórnvöld telja mikilvægt að Ísland sé virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu vegna netglæpa sem eru skipulagðir þvert á landamæri ríkja auk þess að sinna öflugum forvarna- og rannsóknarstarfi á þessu sviði. Aukin áhersla stjórnvalda á baráttu gegn netglæpum og öðrum stafrænum ógnum er til þess fallin að efla tölvu- og netöryggi hér á landi og auka öryggisvitund almennings varðandi þennan ört vaxandi brotaflokk.<sup>2</sup>

1. [ETIAS - European Travel Information and Authorisation System \(schengenvisa.info\)](https://schengenvisa.info/)  
2. [Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs \(stjornarradid.is\)](https://www.stjornarradid.is/grans-ramboods)

Í aðgerðaráætluninni eru einnig nefndar sértækar aðgerðir svo sem að fjölga lögreglumönnum með tímabundnu átaki: „til að fjölga í lögreglunámi á háskólastigi og tryggja þannig aukið öryggi og fagmennsku innan lögreglunnar. Með fjölgun menntaðra lögreglumanna er unnt að bæta þjónustu, stytta rannsóknartíma og auka gæði lögreglustarfa.“ Jafnframt kemur fram að haga þurfi: „skipulagi og fjölda lögregluembætta og deilda með þeim hætti að sinna megi löggæslustörfum á sem skilvirkastan hátt um allt land.“<sup>3</sup>

---

3. [Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs \(stjornarradid.is\)](#)

Nýjar áskoranir svo sem vaxandi notkun fjölþjóðlegra brotahópa á stafrænni tækni og ógnir sem risið hafa í kjölfar loftslagsbreytinga eru meðal þátta sem kalla á að löggæsla sé í ríkari mæli starfrækt á heildstæðan hátt á landsvísu.

Að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra stendur íslenska lögreglan á tíma- mótum. Hraðar samfélagsbreytingar hafa breytt umhverfi löggæslu og haft veruleg áhrif á með hvaða hætti samskipti lögreglu við almenning og stofnanir fara fram. Auknar kröfur viðskiptavina til löggæslu hafa í för með sér að allir ferlar þjónustu lögreglu þurfa að vera vandaðir, gagnsæir og rekjanlegir.

Nýjar áskoranir svo sem vaxandi notkun fjölþjóðlegra brotahópa á stafrænni tækni og ógnir sem risið hafa í kjölfar loftslagsbreytinga eru meðal þátta sem kalla á að löggæsla sé í ríkari mæli starfrækt á heildstæðan hátt á landsvísu.

Þörf fyrir stefnumiðaðar greiningar fer vaxandi m.a. til að byggja upp framtíðar- sviðsmyndir, sjá fyrir hugsanlegar áskoranir og aðstæður, meta framtíðarógnir og áhættu sem m.a. sem gerir stjórnendum kleift að grípa til ráðstafana til að draga úr áhættu.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra (GRD) hefur frá stofnun árið 2007 lagt mat á umfang skipulagðrar brotastarfsemi í landinu. Ýtarlegar stefnumiðaðar skýrslur um skipulagða brotastarfsemi og líklega framtíðarþróun hennar hafa verið unnar reglulega og hafa skýrslurnar verið opnar almenningi og fjölmiðlum. Skýrslur greiningardeildar hafa fram að þessu sýnt aukið og vaxandi umfang skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi. Í skýrslu ársins 2021 er áhætta vegna skipulagðrar brotastarfsemi metin mjög mikil, þ.e. þriðja stig af fjórum (rautt), en í skýrslu ársins 2019 var áhætta metin gífurleg í efsta stigi (svart). Í lokakafla skýrslunnar, áhættumatinu, eru raktar áhættuminnkandi aðgerðir sem stjórnvöld hafa stuðlað að frá birtingu skýrslunnar 2019. Helst ber þar að nefna stjórnýs- og lagabreytingar sem miða að því að efla getu löggæslu í baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Skýrsla GRD um skipulagða brotastarfsemi er stefnumiðuð greining (e. Strategic Analysis) varðandi ógn til lengri tíma og tekur mið af þróun mála hérlendis og erlendis og segir til um líklega framtíðarþróun innan valdra brotaflokka á lands- vísu. Er þetta í samræmi við reglugerð 404/2007 um verkefni greiningardeildar ríkislögreglustjóra.

Með birtingu skýrslunnar er ætlunin m.a. sú að stuðla að sameiginlegum skilningi lögreglu, stjórnvalda og almennings á skipulagðri brotastarfsemi í samfélaginu og enn fremur að leggja grunn að frekari samvinnu í því skyni að koma í veg fyrir og berjast gegn skipulagðri brotastarfsemi. Stefnumiðuðum skýrslum GRD er einnig ætlað að styðja við ákvarðanatöku innan lögreglu s.s. við forgangsröðun verkefna og innleiðingu árangursríkra ráðstafana og verkefna innan löggæslunnar.

GRD vann eftirfarandi skýrslu með upplýsingar frá lögregluliðum landsins til hliðsjónar ásamt upplýsingum úr þeim gagnagrunnum sem lögregla starfrækir, að auki veittu ýmsar sérfræðistofnanir upplýsingar. Á þennan hátt endurspeglar skýrslan sameiginlega sýn löggæslu og þeirra eftirlitsstofnana sem samráð var haft við. Skýrslan byggir einnig á upplýsingum frá ýmsum samstarfsaðilum og opnum heimildum innlendum sem erlendum.



Lögreglan hefur margvísleg ábyrgðarsvið og brot gegn einstaklingum og/eða samfélaginu eru mismunandi að alvarleika. Brotaflokkarnir sem fjallað er um í skýrslunni teljast sérstaklega alvarlegir. Þeir eru metnir út frá viðurkenndri aðferðafræði þar sem er hugað að vilja og getu einstaklinga/hópa til að fremja glæpi, svo og neikvæðri þróun innan brotaflokka og áhrifum þessa á einstaklinga og samfélag.

Skýrsla GRD árið 2021 er unnin á svipaðan hátt og skýrslur fyrri ára. Að þessu sinni er fjallað um sex meginbrotaflokka og að lokum er framkvæmt áhættumat eftir líkani Sameinuðu þjóðanna (SP) varðandi skipulagða brotastarfsemi. Brotafloknum og ógninni af skipulagðri brotastarfsemi innan þeirra er safnað saman og mikilvægustu forsendur og orsakir dregnar fram. Að veltu er horft til næstu tveggja ára. Nema annað sé sérstaklega tekið fram tekur skýrslan til landsins alls. Taka skal fram að sumar ógnir geta náð yfir marga brotaflokka. Uppróðun brotaflokka í skýrslunni segir ekki til um alvarleika þeirra fyrir íslenskt samfélag.

Almennt má segja að Ísland sé afar öruggt land og traust til lögreglu mælist hátt. Glæpatíðni er lægri en í flestum þróuðum ríkjum og löndum af svipaðri stærð og íbúasamsetningu. Góð lífskjör almennings, fámenni þjóðarinnar, viðhorf almennings til afbrota, lítil spenna milli samfélagshópa, lítil stéttskipting, mikið traust til lögreglu og vel menntað og þjálfað lögreglulið eru allt þættir sem fallnir eru til þess að stuðla að lágri glæpatíðni.

Lág glæpatíðni og afbrotatölfræði lögreglu gefa hins vegar ekki nægilega glögga mynd af þeim brotafloknum sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi, s.s. fíkniefnabrotum, mansali og vændi. Rannsóknir innan þeirra brotaflokka byggjast að verulegu leyti á frumkvæðisvinnu lögreglu sem hefur t.d. áhrif á þær tölfræðilegu upplýsingar sem tiltækar eru. Skipulögð brotastarfsemi tengist auk þess í mörgum tilvikum löglegri starfsemi og er brotastarfsemin dulín með þeim hætti og því verður almenningur alla jafna ekki var við hana.

Skipulögð brotastarfsemi er iðulega samofin löglegum rekstri fyrirtækja og mikilvægt er að rannsaka skattahluta brotastarfseminnar þar sem brotamönnum getur reynst erfitt að gera grein fyrir hagnaði, tekjum eða eignum sem aflað er með ólögmætum hætti.

Drifkraftar sem hafa áhrif á skipulagða brotastarfsemi á Íslandi eru auk hefðbundinnar hagnaðarvonar m.a. fjölþjóðavæðing samfélagsins, stafræn þróun og önnur tækniþróun. Aðrir utanaðkomandi þættir svo sem heimsfaraldur COVID-19 hafa einnig haft áhrif á skipulagða brotastarfsemi hér á landi sem annars staðar.

Aðgerðir til að draga úr smiti vegna COVID-19 hafa hraðað stafrænni þróun fyrirtækja meðal annars varðandi snertilausar greiðslur en einnig með útvistun tölvubúnaðar til heimavinnu. Þessi þróun stækkar markaðinn fyrir skipulögð tölvu- og netbrot enda er tölvuöryggi heimila oft og tíðum ótryggara en á

**Skipulögð brotastarfsemi tengist auk þess í mörgum tilvikum löglegri starfsemi og er brotastarfsemin dulín með þeim hætti og því verður almenningur alla jafna ekki var við hana.**

vinnustöðum. Á þann veg getur aukin fjarvinna með útvistuðum tölvubúnaði hugsanlega auðveldað tölvuþrjótum að brjótast inn í tölvukerfi fyrirtækja og koma fyrir tölvuóværu í því skyni að gera lausnargjaldsárásir (e. Ransomware Attacks).

Sömuleiðis hafa strangar ferðatakmarkanir vegna COVID-19 haft áhrif á brotastarfsemi sem teygir sig yfir landamæri og skipulagðir brotahópar sennilega þurft að taka upp nýjar aðferðir og breytt mynstur t.d. varðandi sölu og dreifingu fíkniefna, smygl og ólöglegar ferðir yfir landamæri. Þó ber að hafa í huga að þrátt fyrir ferðatakmarkanir virðist virkni skipulagðra brotahópa hafa haldist nokkuð stöðug.

Þegar rætt er um skipulagða brotastarfsemi á Íslandi verður að hafa í huga að margvíslegir brotaflokkar geta fallið undir hugtakið „skipulögð brotastarfsemi“. Þar ber helst að nefna stórfelld fíkniefnabrot, mansal, vændi, auðgunarbrot, net- og tölvubrot, peningabætti og skjala- og skilríkjafölsun auk ýmiss konar svikastarfsemi.

Í skýrslunni notar greiningardeild eftirfarandi skilgreiningar í því skyni að tryggja samræmi á milli mismunandi ógna og brotaflokka þegar líkur á tilteknum atburði eða rás atvika eru metnar: Fjarlægur möguleiki (0–5%), afar ólíklegt (10–20%), ólíklegt (25–35%), raunhæfur möguleiki (40–50%), líklegt/sennilegt (55–75%), afar líklegt (80–90%) og nærri öruggt (95–100%).



Ísland fullgilti Palermó-samninginn gegn fjölþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi í maímánuði 2010 og mansalsbókun við samninginn í júní það ár. Ísland gerðist aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu 1. mars 2010. Í grein 175 a. almennra hegningarlaga segir: „Sá er sammælist við annan mann um að fremja verknað sem varðar að minnsta kosti 4 ára fangelsi og framkvæmd hans er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka skal sæta fangelsi allt að fjórum árum, nema brot hans varði þyngri refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara eða öðrum lögum. Með skipulögðum brotasamtökum er átt við félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskygni, að fremja með skipulegum hætti refsiverðan verknað sem varðar að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað.“

Þegar málsliðurinn „Sammælist um að fremja refsiverðan verknað sem liður í skipulagðri brotastarfsemi“ er skoðaður í upplýsingakerfi lögreglu, LÖKE, sést að á 10 ára tímabili (2011–2020) fóru fimm mál af 13 (sem er lokið) í ákærumeðferð. Af þessum fimm málum féllu dómur í tveimur þeirra en rannsókn hætt eða fallið frá ákæru í þremur tilvikum. Af þessum tveimur dómum var annar í hinu svokallaða „Hvalfjarðargangamáli“ en hlutaðeigandi voru sýknuð af skipulagðri brotastarfsemi í Landsrétti. Það er því svo að í áratug hefur einvörðungu eitt mál endað með sakfellingu vegna skipulagðrar brotastarfsemi.

Upplýsingar GRD eru á þann veg að sl. áratug hafi fjöldi mála verið rannsakaður þar sem augljóslega voru þrjár aðilar eða fleiri sem höfðu sammælist um að fremja brot þar sem ásetningur um ávinning var til staðar. Í því ljósi telur GRD mikilvægt að sérstaklega verði hugað að því að samræma verklag við skráningu mála og auka fræðslu um skipulagða brotastarfsemi innan réttarvörslukerfisins. Með þeim hætti yrðu rannsóknir markvissari og skilvirkari. Einnig er mikilvægt að tryggja þátttöku ákærvaldsins frá fyrstu stigum rannsókna.

Það er mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að aukin samvinna lögregluliða og löggæslustofnana á landsvísu sé til þess fallin að styrkja aðgerðir og árangur í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi. Í því samhengi má benda á að GRD hefur í skýrslum sínum á undanförunum árum velt upp þeirri hugmynd hvort huga bæri að því að stofnuð yrði rannsóknardeild á landsvísu sem eingöngu hefði það hlutverk að rannsaka skipulagða brotastarfsemi. Þar væri til staðar nauðsynleg sérfræðipekking og úrræði sem myndu leiða til herra hlutfalls upplýstra mála og styttri málsmeðferðartíma. Er það mat GRD að slíkt skipulag yrði árangursríkt fyrir bæði samfélag og lögreglu.

Skipulögð brotastarfsemi hefur grafið um sig og er talin umfangsmikil á Íslandi. Áhrif þessa á samfélagið eru margvísleg og öll neikvæð. Það á við um tíðni afbrota, alvarleika þeirra, áhrif á viðskiptalíf og vinnumarkað, þar undir skekk samkeppnisstaða og fjártjón fyrirtækja, tekjumissir hins opinbera auk þess sem skipulagðri brotastarfsemi fylgir ofbeldi sem verður til þess að draga almennt úr öryggi í samfélaginu.



Í því ljósi telur GRD mikilvægt að sérstaklega verði hugað að því að samræma verklag við skráningu mála og auka fræðslu um skipulagða brotastarfsemi innan réttarvörslukerfisins. Með þeim hætti yrðu rannsóknir markvissari og skilvirkari. Einnig er mikilvægt að tryggja þátttöku ákærvaldsins frá fyrstu stigum rannsókna.



Gerður er greinarmunur á innlendum og erlendum afbrotahópum. Með hugtakinu „erlendir hópar“ er átt við þá hópa afbrotamanna sem rætur eiga að rekja til erlendra ríkja, þó svo viðkomandi kunni í einhverjum tilvikum að vera íslenskir ríkisborgarar og eru iðulega í tengslum við skipulagða glæpahópa í upprunalandinu. Innlendir teljast þeir hópar sem bornir eru uppi af íslenskum ríkisborgurum. Við blasir að á tímum sí tengdra snjalltækja, internets og hnattvæðingar verður sífellt erfiðara að gera þennan greinarmun. Hann telst á hinn bóginn enn gagnlegur ekki síst sökum þess að greina má nokkurn mun á þessum hópum, aðferðafræði þeirra, sérhæfingu og umsvifum.

Talið er líklegt að íslenskir, erlendir sem og fjölþjóðlegir glæpahópar muni leitast við að auka umsvif sín á Íslandi á komandi árum og einnig er raunhæfur möguleiki talinn á því að nýir hópar muni reyna að koma sér fyrir. Sennilegt telst að erlendir og fjölþjóðlegir glæpahópar muni leggja áherslu á að helga sér ákveðin svæði eða hverfi fyrir starfsemi sína líkt og raunin hefur orðið víða erlendis og einnig á Norðurlöndum. Slík þróun getur haft í för með sér aukna spennu í samskiptum glæpahópanna sem getur leitt til alvarlegra árása og jafnvel vopnabeitingar. Líkur á alvarlegum atvikum aukast ef nýir hópar ógna stöðu þeirra sem fyrir eru.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur afar líklegt að nokkur hundruð einstaklinga á Íslandi tengist skipulagðri brotastarfsemi með einum eða öðrum hætti. Á síðustu misserum hafa vélhjólagerði á borð við Bandidos, sem teljast til skipulagðra glæpahópa vélhjólamanna, haslað sér völl hér á landi og telst það áhyggjuefni. Upplýsingar GRD eru á þann veg að á Íslandi séu nú samtals á milli 40 og 50 meðlimir í þremur vélhjólagerðjum sem tengjast erlendum hópum. Auk Bandidos eru það Vítisenglar (e. Hells Angels) og Outlaws sem hafa náð að festa sig í sessi hér á landi. Þekkt er að þessi vélhjólagerði mynda sérstaka stuðningsklúbba og eru nokkrir slíkir starfandi hér.

Auk innlendra brotahópa eru starfandi hópar sem eiga rætur að rekja til Austur- og Suðaustur-Evrópu og Austur-Asíu. Tiltækar upplýsingar benda til þess að erlendir hópar séu um flest betur skipulagðir en þeir sem innlendir teljast. Starfsemin sé síður háð tilviljunum og að meiri „atvinnumennska“ einkenni hana t.a.m. hvað verkaskiptingu varðar. Líklegt er talið að starfsemi þeirra s.s. við fíkniefnasölu fari fram með ákveðinni svæðisskiptingu á meðan íslenskir hópar nýti félagsleg tengsl í ríkari mæli. Alhæfingar í þessa veru eru þó varasamar, lífið í undirheimum er kvíkt og um margt ófyrirsjáanlegt. „Samstarfsfletir“ eru margvíslegir og bandalög myndast og tvístrast á víxl. Þá er þekkt að einstaklingum innan erlendra hópa sé „skipt út“ og enginn efi er á því að hingað til lands eru menn fengnir sérstaklega í þeim tilgangi að fremja afbrot.

Með nokkurri einföldun má segja að innlendir afbrotahópar greini sig frá þeim erlendu að því marki að samstarf þeirra sem að koma er almennt og yfirleitt heldur tilviljanakenndara - „lausara í reipunum“ en við á um hópa sem rætur eiga að rekja til erlendra ríkja. Menn vinna saman þegar henta þykir, nýta félagsleg tengsl og eru tilbúnir til að sameinast um ákveðin „verkefni“ t.a.m. tiltekna

fíkniefnasendingu. Í þessum efnum sem öðrum sæta menn færís og grípa þau tækifæri sem gefast. Oft er um að ræða sterka leiðtoga sem hafa þekkingu, reynslu og getu og finna sér síðan samstarfsmenn eftir þörf hverju sinni.

## Niðurstaða

Huga þarf að nánari lagalegri skilgreiningu og útfærslu á hugtakinu skipulögð brotastarfsemi. Endurskoðun og samræming þessa hugtaks fer nú fram í ríkjum Evrópu og hefur Evrópulögreglan (e. Europol) hvatt aðildarríkin til að samræma þá skilgreiningu í því skyni að auðvelda samstarf. Samhliða slíkri endurskoðun hérlendis þarf að tryggja fræðslu og þekkingu innan réttarvörslukerfisins á skipulagðri brotastarfsemi.

Rannsóknardeild á landsvísu sem eingöngu hefði það hlutverk að rannsaka skipulagða brotastarfsemi og byggja jafnframt yfir nauðsynlegri sérfræðiþekkingu og úrræðum myndi að mati GRD stuðla að hærra hlutfalli upplýstra mála og styttri málsmeðferðartíma.

## Skipulögð brotastarfsemi á Norðurlöndum

Greiningardeild telur ráðlegt að horfa einkum til nágrennalanda, Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar, þróunar þar og breytinga þegar reynt er að segja fyrir um hið ókomna. Þetta kemur til af þeim líkindum sem eru með Íslandi og ríkjum þessum í félagslegu, menningarlegu, efnahagslegu, pólitísku, lagalegu og sögu- legu tilliti. Í einföldu máli má segja að breytingar/hræringar á flestum sviðum samfélaga Norðurlanda hafi oft átt sér samsvörun síðar á Íslandi. Þetta á m.a. við um breytingar á samfélagsgerðinni í stærra samhengi og undir þann lið getur þróun afbrota fallið.

Hvað varðar net- og tölvubrot er þessi þróun með öðrum hætti. Með aukinni notkun skipulagðra brotahópa á stafrænum lausnum koma nýjar tegundir brota fram á sama tíma hér og erlendis. Til marks um hversu fljótt skipulagðir brotahópar bregðast við breytingum í samfélaginu má nefna að svikabóluefni, falsaður hlífðarbúnaður og óvottuð lyf gegn COVID-19 voru boðin til sölu á internetinu fljóttlega eftir upphaf faraldursins.

Spenna og átök einkenna heim skipulagðra glæpahópa vélhjólanna á Norðurlöndum um þessar mundir. Í Svíþjóð hafa félagar í Bandidos mjög látið til sín taka í hörðum átökum sem þar hafa blossað upp annað slagið síðustu ár og tengd eru skipulagðri brotastarfsemi.<sup>4</sup> Vélhjólaklúbburinn Bandidos í Svíþjóð er svokallað „móðurfélag“ Bandidos á Íslandi og sterk tengsl eru talin vera á milli hópanna og hefur Bandidos vélhjólalagengi á Íslandi verið veitt fullgild staða innan

4 [Sá verkar Bandidos í det dolda – kopplas till sprängdåd | SvD](#)

Á Norðurlöndum hefur lögregla áhyggjur af því að aukin umsvif skipulagðra glæpahópa verði til þess að ungmenni sem eru í veikri félagslegri stöðu gangi til liðs þá.

Bandidos MC. Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi 2017 var bent á að merki væru um að vélhjólasamtök hefðu í hyggju að láta til sín taka á ný. Hefur sú ábending reynst réttmæt.<sup>5</sup>

Mikil aukning hefur orðið í skotárásum í Svíþjóð síðastliðinn áratug sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og hafa tugir látist í þeim átökum sem m.a. snúast um yfirráð yfir ákveðnum svæðum eða hverfum þar sem hægt er höndla með mikið magn fíkniefna án afskipta lögreglu.<sup>6 7 8 9</sup>

Sænsk stjórnvöld hyggjast efla lögreglu í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi og rýmka heimildir hennar til að nálgast stafræn gögn til að sporna gegn vaxandi ofbeldi glæpagengja.<sup>10</sup> Einkum er sjónum beint að smáforritum á borð við WhatsApp, Facebook og Messenger.

Á Norðurlöndum hefur lögregla áhyggjur af því að aukin umsvif skipulagðra glæpahópa verði til þess að ungmenni sem eru í veikri félagslegri stöðu gangi til liðs þá. Félagsleg einangrun og ónógur framgangur innan samfélagsins hefur í tilvikum margra í för með sér brostnar væntingar og vonleysi. Bálg félagsleg staða getur auðveldlega leitt fólk á braut afbrota og gengjastarfsemi.

Frá árinu 1974 hefur í Svíþjóð verið starfandi sérstakt afbrotavarnaráð, Brá (sæ. Brottförebyggande rådet) sem m.a. vinnur að upplýsingaöflun og miðlun í því skyni að fækka afbrotum og auka samfélagslegt öryggi.<sup>11</sup> Í nýrri skýrslu ráðsins frá 1. september 2021 um fíkniefnamarkaðinn í Svíþjóð kemur fram að hann hafi tekið marktækum breytingum undanfarin ár.<sup>12</sup>

Aukin „atvinnumenska“ einkenni starfsemina m.a. með nýjum skipulögðum innflutningsleiðum og sölufyrirkomulagi. Fleiri brotahópum sé nú kleift að flytja inn fíkniefni en áður og enn fremur sé með notkun smáforrita og samfélagsmiðla auðveldara og öruggara að selja og dreifa fíkniefnum til neytenda.

Önnur breyting sé sú að æ fleiri sænskir afbrotamenn hafi komið sér fyrir erlendis þar sem þeir taki þátt í skipulagningu fíkniefnaviðskipta innan fjölþjóðlegrar brotastarfsemi sérstaklega í Hollandi og á Spáni sem eru þekkt gegnumstreymislönd fíkniefna og hvar finna má fjölþjóðlegar miðstöðvar umfangsmikilla fíkniefnaviðskipta. Þetta geri að verkum að sænskir brotahópar nái að stýra stærri hlut virðisdeðjunnar.

5 [Á annan tug liðsmanna Bandidos á Íslandi \(mbl.is\)](#)

6 Sjá skýrslu afbrotavarnaráðs Svíþjóðar, Brá, frá 1. september 2021, bls. 147, „En annan viktig förändring är de kriminella nätverkens kontroll över vissa geografiska platser. Den långgående stråvan efter att styra dessa platser medför att det finns områden där stora mängder narkotika kan hanteras relativt ostört.“ [Narkotikamarknader \(bra.se\)](#)

7 [Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder \(bra.se\)](#)

8 [Dödligt våld i den kriminella miljön har ökat kraftigt de senaste åren - Brottförebyggande rådet \(bra.se\)](#)

9 [Sammanfattning\\_Dödligtvåld\\_2020.pdf \(bra.se\)](#)

10 [Sweden to widen police data-access powers to fight gang violence | Reuters](#)

11 [Om Brå - Brottförebyggande rådet \(bra.se\)](#)

12 [Narkotikamarknader - Brottförebyggande rådet \(bra.se\)](#)

Samkvæmt skýrslunni eru það sænskir einstaklingar á vegum sænskra skipulagðra brotasamtaka sem kaupa upp sendingar af kannabis, kókaíni, amfetamíni og lyfseðilsskyldum lyfjum sem innihalda ávanabindandi efni og skipuleggja flutning þeirra til Svíþjóðar meðal annars með því að nýta lögleg fyrirtæki í vöruflutningaþjónustu.

Varðandi kaup og sölu fíkniefna á internetinu segir í skýrslunni að hluti þess sé á milli 3 og 14% af heildarmarkaðnum í Svíþjóð. Hins vegar fari hlutur þess vaxandi og að á meginsölusvæði Svía á huldunetinu (e. darknet) hafi heildarsala farið úr 4 milljónum sænskra króna (SEK) á mánuði í septembermánuði árið 2014 í 31 milljón SEK í júlímánuði árið 2020 sem samsvari um 675% aukningu. Meðaltal ársölu á hvern söluaðila hafi þannig farið úr 600.000 SEK árið 2014 í 1,9 milljónir SEK árið 2020.

Áhugaverður landfræðilegur munur kom einnig fram í rannsóknum sem skýrslan byggir á og sýnir hann að kaup á fíkniefnum á internetinu voru algengari í Norður-Svíþjóð þar sem aðgengi að fíkniefnum er minna og verð hærra. Aftur á móti var götusala fyrir opnum tjöldum algengari á Skáni, sérstaklega á svokölluðum viðkvæmum svæðum þar sem greitt aðgengi er að fíkniefnum.

## Niðurstaða

Skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi svipar að mörgu leyti til slíkrar starfsemi í nágrannalöndunum. Meiri atvinnumennska, aukin notkun stafrænnar tækni og aukin fjölþjóðavæðing eru einkennandi, t.d. hafa íslenskir brotamenn staðsett sig á svæðum sem teljast miðstöðvar alþjóðlegra fíkniefnaviðskipta. Hins vegar hafa alvarleg átök gengja tengd yfirráðum yfir ákveðnum svæðum eða hverfum ekki raungerst hér á landi.

Að mati GRD er mikilvægt að efla getu og rýmka heimildir lögreglu til að nálgast samskipti afbrotamanna úr smáforritum líkt og stefnt er að í Svíþjóð.



Brot sem tengjast innflutningi, framleiðslu og/eða heilðsölu á kannabis, amfetamíni og kókaíni á Íslandi er umfangsmesti brotaflokkur í baráttu lögreglu gegn skipulagðri brotastarfsemi. Lögregla telur jafnframt mikilvægt að takast á við skipulagða brotahópa sem tengjast framleiðslu, dreifingu og sölu á öðrum tegundum ólöglegra fíkniefna (ópíóða, MDMA, LSD ofl.).

Undir fíkniefnalagabrot fellur framleiðsla, innflutningur, sala og dreifing, varsla og meðferð fíkniefna. Tölfræðiupplýsingar lögreglu sýna að fíkniefnabrotum fækkaði frá árinu 2019 til 2020. Alls voru 1.747 fíkniefnabrot skráð árið 2020 sem er fækkun um 449 brot frá árinu 2019 er þau voru 2.196 talsins. Á fyrstu sex mánuðum ársins 2021 voru samanlögð fíkniefnabrot 828 talsins. Þessa fækkun brota árið 2020 má ef til vill rekja til óvenjulegra samfélagslegra aðstæðna sem ríktu það ár vegna heimsfaraldurs COVID-19. Jafnframt er hugsanlegt að hluta fækkunarinnar megi rekja til nýrra aðferða við sölu og dreifingu þar sem smáforrit á borð við Messenger og Telegram auk samfélagsmiðla eru nýtt til að auðvelda sölu og dreifingu og draga úr líkum á afskiptum lögreglu.

Mesta fækkun brota varð í flokknum varsla og meðferð fíkniefna (4. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974) þar sem skráð brot voru 1.701 árið 2019 en voru 1.285 árið 2020. Í flokknum sala og dreifing fíkniefna (4. mgr. 3. gr. laga nr. 65/1974) fækkaði brotum frá 239 árið 2019 í 191 árið 2020.

Aukning varð í magni á haldlögðum fíkniefnum hjá lögreglu og tollgæslu á ákveðnum tegundum fíkniefna árið 2020 miðað við árið 2019. Þannig jókst haldlagt magn á maríjúana úr 45.175 grömmum í 91.772 grömm eða sem samsvarar 103% aukningu á milli ára. Haldlagning kannabisplantna í grömmum talið jókst einnig umtalsvert eða úr 12.030 grömmum í 37.423 grömm sem er um 211% aukning. Magn haldlagðs kókaíns og amfetamíns minnkaði verulega eða um 81% og 50% í þeirri röð. Greiningardeild telur nokkra þætti geta haft áhrif á þessa þróun kannabismarkaðarins, m.a. takmarkanir og eftirlit á landamærum og í samgöngum á milli landa vegna COVID-19 sem gætu ýtt undir ræktun hér á landi. Lögleiðing á ræktun og neyslu kannabis í öðrum löndum svo sem í Kanada gerir að verkum að auðveldara er að útvega kannabis þar á löglegan hátt. Í októbermánuði 2020 haldlagði lögregla um 26 kíló af kannabisefnum sem komu með flugi frá Kanada í gegnum Frankfurt.

Baráttu lögreglu gegn skipulagðri brotastarfsemi hefur á undanliðnum árum og áratugum einkum snúið að innflutningi, framleiðslu, dreifingu og sölu fíkniefna enda er sá samfélagslegi skaði sem neysla fíkniefna veldur ómælanlegur. Að meðaltali kemur upp eitt fíkniefnamál í hverjum mánuði þar sem umfang máls og fjöldi þeirra sem koma við sögu gefa vísbendingu að um skipulagða brotastarfsemi sé að ræða. Fíkniefnabrot tengjast einnig í mörgum tilvikum öðrum brotaflokkum og annarri ólöglegri iðju. Innan málaflokksins eru jafnan sterk tengsl við ofbeldi og auðgunarbrot.



Á Íslandi starfa hópar sem falla undir skilgreiningu laga á skipulögðum brotasamtökum. Þekking lögreglu er mest á þeim hópum sem stunda og/eða tengjast innflutningi, framleiðslu, sölu og dreifingu fíkniefna. Smáforrit og samfélagsmiðlar eru einn helsti vettvangur fíkniefnasölu á Íslandi. Afar auðvelt er að verða sér út um aðgang að slíkum smáforritum. Eiginleikar sumra þeirra eru m.a. að þau tryggja nafnleynd þar sem skilaboðin eru dulkóðuð og eyðast oft sjálfkrafa en einnig er auðvelt að eyða samskiptaslóðinni jafnóðum.

Notendur slíkra smáforrita hafa greiðan aðgang að hinum ýmsu hópum sem eru stofnaðir á smáforritunum gagnert í því skyni að selja ólöglegan varning og þjónustu. Á þessum smáforritum eru fjölmargir hópar, sem samanlagt telja þúsundir meðlima, tengdir fíkniefnasölu á Íslandi. Sumir hópanna eru öllum opnir og auðfundnir en aðrir eru vandfundnir og lokaðir. Einnig má finna auglýsingar varðandi sölu á lyfjum, þýfi og vændi innan slíkra hópa.

Hér til hliðar getur að líta tvö skjáskot af auglýsingum innan eins hóps úr einu slíku smáforriti. Þegar þessi skjáskot voru tekin voru yfir eitt þúsund meðlimir í hópnum og 30 aðilar að kynna sér auglýsingarnar. Rétt er að árétta að hóparnir á þessu tiltekna smáforriti/appi eru fleiri, sumir sérhæfa sig í ákveðnum fíkniefnum aðrir eru vettvangur fyrir vændisauklýsingar eða aðrar tegundir brota s.s. sölu þýfis. Í þessum ákveðna hópi sem sjá má á myndunum ægir saman auglýsingum um lyfseðilsskyld lyf, fíkniefni, vændi ásamt upplýsingum um hvernig hægt er að borga fyrir fíkniefni með þýfi eða rafmynt.

Tiltækar upplýsingar lögreglu benda til aukninga fíkniefnaframleiðslu hér á landi s.s. aukning á innflutningi á íblöndunarefnum fyrir fíkniefnaframleiðslu, þynningarefni fyrir kókaín, leysiefni fyrir amfetamínframleiðslu, tæki sem nota má við framleiðslu amfetamínbasa, töflu-gerðarvélar og ljósabúnaður sem nota má við kannabisræktun svo nokkuð sé nefnt.



Mynd 1. Dæmi um auglýsingu úr smáforriti þar sem fíkniefni eru auglýst.

Afbrotamenn hafi fundið leiðir til að flytja fíkniefni þrátt fyrir lokanir á landamærum og ýmsar ferðatakmarkanir.

## Þróun og rannsóknir á fíkniefnaneyslu- og brotum

Í skýrslu Fíkniefna- og sakamálskrifstofu Sameinuðu þjóðanna (SP) um þróun fíkniefnamarkaða sem gefin var út í júnímánuði 2021 kemur fram að kókaínmarkaðir Evrópu og Bandaríkjanna hafi frá árinu 2012 þróast með svo líkum hætti að jafnvel megi tala um einn markað (e. „Unified“ Transatlantic Cocaine Market).<sup>13</sup> Ástæður þessarar samleitni markaðanna kunni að vera margvíslegar og í téðri skýrslu SP er sérstaklega nefnt að skipulagðir brotahópar frá Suðaustur-Evrópu hafi haslað sér völl á þessum markaði og með tilkomu þeirra hafi bæði samkeppni og skilvirkni í flutningi kókaíns til Evrópu aukist m.a. á þann veg að milliliðum í virðiskeðjunni hafi fækkað.<sup>14 15</sup>

Fram kemur að annað mesta kókaínflæði heimsins sé frá löndum Andesfjalla til Evrópu, sérstaklega til Vestur- og Mið-Evrópu, sem sé næststærsti markaðurinn fyrir fíkniefnið á eftir Norður-Ameríku. Magnið af kókaíni sem lagt var hald á í Vestur- og Mið-Evrópu meira en tvöfaldaðist á tímabilinu 2015–2019 á meðan verðið hélst stöðugt og hreinleiki kókaíns jókst.<sup>16</sup> Þetta bendir til þess að heildarkókaínmagn í umferð og aðgengi að því í Evrópu hafi aukist, þrátt fyrir mikla aukningu í haldlagningum.

Í skýrslu Eftirlitsmiðstöðvar Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn (e. EMCDDA) frá júnímánuði 2021 er farið yfir þróun fíkniefnamála í Evrópu. Eftirlitsmiðstöðin byggir ályktanir sínar meðal annars á niðurstöðum úr sýnatökum á frárennslisvatni í hinum ýmsum borgum álfunnar auk tölfræði um haldlagningar lögreglu, innlagnir á meðferðarstöðvar og neyslukannanir meðal notenda fíkniefna svo nokkuð sé nefnt. Í skýrslu EMCDDA árið 2021 segir að fíkniefnamarkaðurinn hafi reynst ótrúlega stöðugur á tímum heimsfaraldurs COVID-19. Afbrotamenn hafi fundið leiðir til að flytja fíkniefni þrátt fyrir lokanir á landamærum og ýmsar ferðatakmarkanir. Þetta megi t.d. sjá í breytingum á heiltsöluverslun með fíkniefni þarsembrotahóparhafireittsigáskipagáma og hefðbundnarverslunarbirgðakeðjur við fíkniefnasmygl fremur en burðardýr (e. Human Couriers). Í skýrslunni kemur fram að í upphafi faraldursins hafi sums staðar komið fram staðbundinn skortur á fíkniefnum vegna sóttvarna og útgöngubanns en aukin notkun dulkóðaðra samskiptaforrita, samfélagsmiðla, internets ásamt póst- og heimsendingarþjónustu hafi náð að anna eftirspurn kaupenda. EMCDDA telur hugsanlegt að langtímaáhrif heimsfaraldursins verði þau að fíkniefnamarkaðurinn nýti stafræna tækni í auknum mæli. EMCDDA bendir á að spurn eftir fíkniefnum á borð við MDMA sem sérstaklega tengjast skemmtunum og samkomum hafi minnkað í faraldrinum hins vegar hafi notkun aukist á efnum sem tengjast heimanotkun.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> [WDR21\\_Booklet\\_4.pdf \(unodc.org\)](#)

<sup>14</sup> Ibid., sjá bls. 25 þar segir: „They include the emergence of “new” players among the transatlantic cocaine traffickers, such as organized crime groups from countries in South-Eastern Europe”

<sup>15</sup> Ibid., sjá bls. 25 þar segir: „... new actors cutting out intermediaries.”

<sup>16</sup> Ibid., bls. 54

<sup>17</sup> [European drug report 2021: trends and developments \(europa.eu\)](#)

Þær upplýsingar sem EMCDDA býr yfir benda til þess að kannabísæktun og verksmiðjuframleidd fíkniefni innan Evrópusambandsins (ESB) hafi verið með sama hætti og fyrir heimsfaraldur en dreifing og smygleiðir hafi tekið breytingum vegna takmarkana og eða lokunar á landamærum. Fíkniefni hafi því í meira mæli verið flutt með skipum til að forðast lokanir á landi. Þetta hafi leitt til stórra haldlagninga á fíkniefnasendingum í evrópskum höfnum. Einhverra breytinga varð vart varðandi útskipunarhafnir kókáíns í Suður-Ameríku en framboðsskortur á kókáíni kom ekki fram í Evrópu.

Margra tonna haldlagningar á kókáíni voru skráðar árin 2020 og fyrri hluta árs 2021. Sú þróun sem EMCDDA rekur í skýrslunni virðist hafa haldið áfram á árinu 2021. Því til staðfestingar má nefna að í septembermánuði 2021 haldlögðu bresk lögregluþyrirvöld meira en tvö tonn af kókáíni um borð í lúxussnekkju sem sigldi undir fána Jamaíku og var á siglingu á alþjóðlegu hafsvæði 80 mílur undan ströndum ensku hafnarborgarinnar Plymouth.<sup>18</sup>

Í þessu samhengi þykir rétt að benda á umfangsmikið smygl á kókáíni með ferjunni Norrænu til Íslands í septembermánuði 2021. Þá var reynt að smygla til landsins fjórum kílóum af kókáíni í leynihólfi bifreiðar. Smyglið er talið tengjast erlendum afbrotahópum.<sup>19</sup>

Í skýrslu EMCDDA þykir athyglisverð merkjanleg aukning í neyslu á verk-smiðjuframleiddu kannabís (e. Synthetic Cannabinoids). Ein tilgáta sem EMCDDA varpar fram til skýringar á þeirri þróun er að skipulögð brotasamtök nýti sér vörur sem alla jafna innihalda lág gildi THC (e. Tetrahydrocannabinol), THC sem er virka efnið í kannabís en einnig CBD vörur sem víða eru löglegar (CBD vörur innihalda cannabidiol en valda ekki vímu) og blandi í þær verksmiðjuframleiddu THC. Verksmiðjuframleitt THC er mjög sterkur vímugjafi og hafa bæði dauðsföll og eitranir verið rakin til neyslu á verksmiðjuframleiddu kannabís.

Skýrslur SP og Eftirlitsmiðstöðvar Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn eru mjög samhljóða varðandi þróun fíkniefnamarkaða. Helstu breytingar á fíkniefnamarkaði eru raktar til fjölþjóðavæðingar og nýrrar tækni þar undir séu nýjungar í framleiðslu og dreifingu.

Meðal breytinga eru nefndar nýjar flutningsleiðir og vaxandi sala á mörkuðum á internetinu. Á heimsvísu sé Evrópa mikilvægur markaður og þangað berist fíkniefni frá Suður-Ameríku, Vestur-Asíu og Norður-Afríku til viðbótar við þau fíkniefni sem framleidd eru innan álfunnar sjálfrar. Frá Kína berist grunnefni til fíkniefnagerðar auk ýmissa hugbreytandi efna.

Kannabís er talið langalgengasta fíkniefnið (ákveðinn breytileiki í neyslu er þó á milli aðildarríkja ESB) og að um fimmfalt fleiri neyti kannabísefna heldur en

18 [More than two tonnes of cocaine seized and six arrested after swoop on luxury yacht - National Crime Agency](#)

19 [Fjögur kíló af kókáíni í innfluttum bíl - Tvö í haldi | RÚV \(ruv.is\)](#)

Tímamótarannsókn  
Arndísar Sue Ching Löve  
á magni fíkniefna og  
lyfseðilsskyldra lyfja  
í frárennslisvatni í  
Reykjavík var birt fyrir  
á þessu ári.

kókaíns sem telst næstalgengasta fíkniefnið innan ESB. Styrkleiki á THC í kannabis fer vaxandi en verð hefur að mestu staðið í stað frá árinu 2009. Vart verður við aukningu í innlögnum þeirra sem koma í fyrsta sinn á sjúkrahús vegna kannabisneyslu.<sup>20</sup>

Um kókaín er svipaða sögu að segja, verð hefur verið nær óbreytt frá árinu 2009 en á sama tíma hefur hreinleiki efnisins aukist verulega. Stórar haldlagningar benda til aukinnar neyslu og hefur þeim fjölgað sem leita sér meðferðar í fyrsta sinn vegna kókaínfíknar. Framangreindar vísbendingar séu til marks um að vandamálum vegna kókaínneyslu muni fjölga á næstu árum.<sup>21</sup>

Upplýsingar sem GRD hefur frá Rannsóknastofu í lyfja- og eiturefnafræði (RLE) benda til þess að styrkleiki kókaíns hafi farið vaxandi jafnt og þétt hér á landi allt frá aldamótum og er það í samræmi við þróunina í Evrópu.

Tímamótarannsókn Arndísar Sue Ching Löve á magni fíkniefna og lyfseðilsskyldra lyfja í frárennslisvatni í Reykjavík var birt fyrir á þessu ári.<sup>22 23</sup> Rannsóknin sýnir berlega fram á umfangsmikla notkun ólöglegra fíkniefna á Íslandi og veitir lögreglu nýjan möguleika til að áætla magn ólöglegra fíkniefna í umferð. Slíkar rannsóknir veita jafnframt upplýsingar um þróun neyslu og hugsanlega um ný efni eða breytingar á neyslumynstri séu þær framkvæmdar með reglulegu millibili.

Fram að rannsókn Arndísar hefur lögreglu einvörðungu verið unnt að áætla magn fíkniefna í umferð á Íslandi út frá könnunum SÁÁ, haldlagningum lög-gæsluyfirvalda og fjölda þeirra sem grunaðir eru um akstur undir áhrifum fíkniefna. Rannsókn Arndísar Löve spannaði ríflega þriggja ára tímabil frá febrúar 2017 til júní 2020 og leitað var eftir helstu fíkniefnum og lyfjum sem vitað er til að séu misnotuð. Helstu niðurstöður mælinga á frárennslisvatni voru almennt sambærilegar gögnum lögreglu um fíkniefnaakstur og haldlagningar fíkniefna. Sömuleiðis sýna gögnin að þróun á Íslandi helst að mestu í hendur við þróun á meginlandi Evrópu og á Norðurlöndum. Fjölpjódavæðing, tæknibreytingar og aukin atvinnumennska ásamt innkomu skipulagðra brotahópa frá Suðaustur-Evrópu gætu átt þar drjúgan þátt líkt og rakið var í skýrslu SP varðandi samleitni markaða Bandaríkjanna og Evrópu.

Samkvæmt rannsókninni óx neysla kókaíns verulega frá 2017 til 2019 og styður við þá þróun sem rakin er í skýrslu GRD frá árinu 2019.<sup>24</sup> Niðurstöður rannsóknarinnar leiða einnig í ljós að neysla kókaíns minnkaði umtalsvert á Íslandi í júní 2020 þó má benda á að líkt og fram kemur í skýrslu EMCDDA virðist neysla á kókaíni hafa dregist tímabundið saman í bylgjum faraldursins erlendis en náð

20 [European drug report 2021: trends and developments \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/en/press-photos/european-drug-report-2021-trends-and-developments)

21 [Ibid.](#)

22 [Illicit drug use in Reykjavik by wastewater-based epidemiology - ScienceDirect](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/S0965256820300000)

23 [Estimation of illicit drug use in Reykjavik by wastewater-based epidemiology \(opinvisindi.is\)](https://www.opinvisindi.is/estimation-of-illicit-drug-use-in-reykjavik-by-wastewater-based-epidemiology)

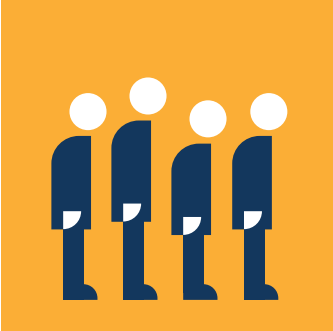
24 [Skip.-glæpast.-endanleg-2019.pdf \(logreglan.is\)](https://www.logreglan.is/Skip-glæpast-endanleg-2019.pdf)

fyrri útbreiðslu fljótlega aftur. Sömuleiðis voru merki um aukningu á neyslu amfetamíns og metamfetamíns frá 2017 til 2020. Neysla amfetamíns jókst verulega á rannsóknartímanum eða um 61% (úr 571 mg á dag á hverja 1000 íbúa í 920 mg á dag). Notkun MDMA var stöðug frá 2017 til 2020. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að neysla á MDMA og kókaíni sé í afþreyingarskyni en greina mátti aukningu í notkun efnanna um helgar. Notkun kannabis var stöðug frá 2017 til 2019 en jókst á tímum heimsfaraldurs árið 2020.

Takmarkanir í sóttvarnarskyni kunna að skýra breytingar á neyslu borgarbúa og þá sér í lagi takmarkanir á opnunartíma veitinga- og skemmtistaða. Upplýsingar sem GRD hefur frá SÁÁ eru á þann veg að á árinu 2020 hafi dregið verulega úr fyrstu komu einstaklinga sem eru yngri en 40 ára og mest í yngstu aldursflokkum. Hugsanlegt er að mati SÁÁ að aðhaldsaðgerðir yfirvalda s.s. stytta opnunartími veitinga- og skemmtistaða og fækkun stórra viðburða og hátíða hafi haft verndandi áhrif gegn neyslu örvandi efna og þá sérstaklega fyrir yngsta aldurshópinn.

## Niðurstaða

Á Íslandi hefur þróun á fíkniefnamarkaði, að breyttu breytanda, verið mjög á sama veg og lýst er í skýrslum SP og EMCDDA. Íslenskur fíkniefnamarkaður líkist æ meira þeim evrópska. Viðskipti hafa í auknum mæli færst á smáforrit og samfélagsmiðla og rafrænni slóð jafnarðan eytt eða samskipti dulkóðuð. Hreinleiki fíkniefna hefur vaxið en verðlag verið nokkuð stöðugt þó að greina megi nokkrar verðsveiflur innan ákveðinna flokka. Kemur það einkum til af fyrrnefndum tæknibreytingum en einnig er aðgengi íslenskra brotahópa að erlendum mörkuðum auðveldara m.a. vegna þess að íslenskir brotamenn hafa komið sér fyrir erlendis og myndað tengsl á helstu fíkniefnamörkuðum t.d. í Hollandi, Spáni og í Suður-Ameríku. Aukin umsvif fjölþjóðlegra brotahópa og skipulagðra brotahópa frá Suðaustur-Evrópu á Íslandi eru merkjanleg. Vísbendingar eru um umfangsmikla brotastarfsemi hópa frá Suðaustur-Evrópu m.a. á smáforritum þar sem áhersla er lögð á svæðisbundna sölu. Sókn skipulagðra brotasamtaka til að eigna sér sölu og dreifingu fíkniefna á ákveðnum svæðum kann að leiða til átaka á milli skipulagðra brotahópa.



Samkvæmt skýrslu Evrópulögreglunnar um skipulagða brotastarfsemi innan Evrópusambandsins árið 2021 (e. Serious Organized Crime Threat Assessment, SOCTA 2021) eru ólöglegir fólksflutningar, mansal (e. Trafficking in Human Beings, THB) og smygl á fólki (e. Migrant Smuggling) stór þáttur í umsvifum skipulagðra brotahópa. Fjölbjóðlegir brotahópar sem starfi yfir landamæri hafi komið sér fyrir í mörgum ríkjum Evrópu og séu umsvifamiklir á þessu sviði.<sup>25</sup>

Í skýrslunni kemur fram það mat að skipulagt smygl á farandfólki (e. Irregular Migrants) verði áfram ein helsta brotastarfsemi innan ESB. Til skamms og meðallangs tíma er búist við aukinni eftirspurn eftir smygli á fólki til Evrópu og byggir það mat Evrópulögreglunnar á tveimur meginforsendum. Í fyrsta lagi er talið að áframhaldandi eftirspurn verði á dvöl innan ríkja ESB þar sem þættir á borð við stöðugleika á sviði efnahags- og stjórnmála ásamt öryggi í umhverfismálum virki sem aðdráttarafl (e. Pull Factor). Í annan stað hafi ytri þættir s.s. fólksfjölgun, loftslagsbreytingar, átök og efnahagsþrengingar þær afleiðingar að íbúar flosni upp og yfirgefi heimkynni sín (e. Push Factor) og sérstaklega eigi þetta við á sumum af óstöðugustu og fátækustu svæðum jarðarinnar.<sup>26</sup> Er þetta mat Evrópulögreglunnar í samræmi við niðurstöður GRD í skýrslunni *Umhverfi löggæslu á Íslandi 2020–2024* sem birt var í desembermánuði 2019 og lýsir áskorunum ytri drifkrafta svo sem loftslagsbreytinga og fólksfjölgunar á umhverfi löggæslunnar á Íslandi.<sup>27</sup>

Evrópulögreglan telur að aukin notkun háþróaðrar stafrænnar tækni, dulkóðaðra samskipta og samfélagsmiðla skapi tækifæri fyrir smyglhringi til að útvíkka starfsemina, samræma flutninga sín á milli, nálgast og/eða útvega fórnarlömb og geri jafnframt lögreglu erfiðara um vik að uppræta brotahópana og koma í veg fyrir mansal og smygl á fólki.<sup>28</sup>

Í SOCTA 2021 kemur fram að starfsemi þeirra skipulögðu brotahópa sem stunda smygl á farandfólki sé af ýmsum toga; þeir skipuleggi flutninginn og sjái farandfólkinu fyrir gistingu í „öruggu húsnæði“ (e. Safe House) þ.e. dvalarstað s.s. atvinnuhúsnæði þar sem minni hættu er á að löggæsluyfirvöld uppgötvu viðkomandi á meðan ferðinni/dvölinni stendur. Auk þess útvega skipulagðir brotahópar nauðsynleg skilríki og skjöl sem krafist er fyrir gildri umsókn um dvalarleyfi viðkomandi þ.m.t. fölsuð skjöl og/eða Schengen-áritanir. Þeir skipuleggja málamyndahjónabönd, falsa skráningar um sambúð eða skjöl varðandi ættleiðingar. Evrópulögreglan segir smyglarana iðulega ráðleggja farandfólki að sækja um alþjóðlega vernd fari svo að það verði stöðvað af lögreglu. Slík misnotkun á alþjóðlega verndarkerfinu gerir farandfólki kleift að öðlast lögmætt dvalarleyfi um stundarsakir en á meðan gefst smyglurunum tími til að skipuleggja framhaldið.<sup>29</sup>

25 [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf)

26 Ibid.

27 [Umhverfi-löggæslu-á-Íslandi-2020-2024.pdf](https://www.logreglan.is/umhverfi-loggaelu-a-islendi-2020-2024.pdf) (logreglan.is)

28 [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf)

29 Ibid.

Í mörgum tilvikum geta brotaflokkarnir smygl á fólki og mansal vissulega tengst. Þannig getur viðkomandi samið við smyglhring um flutning yfir landamæri af frjálsum vilja en fær svo ekki uppfyllt skuldbindingar sínar gagnvart smyglurunum og hafnar í skuldaþrælkun. Lagalega séð eru þessir brotaflokkar samt aðgreindir en helsti munurinn á smygli á fólki og mansali er sá að flutningurinn er aðalforsendan þegar kemur að smygli en hagnýting á einstaklingnum er aðalforsendan í mansali þ.e. *smygl á fólki* varðar sniðgöngu á lögum landsins s.s. lögum um útlendinga en hins vegar varðar *mansal* einstaklinginn sjálfan og felur í sér brot gegn grundvallarmannréttindum hans.

Í skýrslu Evrópulögreglunnar kemur fram að skipulögð brotastarfsemi varðandi mansal hafi í auknum mæli færst yfir á internetið og spáir stofnunin því að sú þróun muni enn ágerast. Evrópulögreglan telur mansal tilheyra kjarnastarfsemi alvarlegrar og skipulagðrar brotastarfsemi innan ESB og gerir stofnunin ráð fyrir að mansal verði ógn innan ESB um fyrirsjáanlega framtíð.

Evrópulögreglan telur að viðvarandi eftirspurn eftir kynlífsþjónustu muni áfram yta undir kynferðislega misnotkun á fórnarlömbum mansals. Á sama hátt mun viðvarandi eftirspurn eftir starfsfólki í láglau nastörf sem krefjast lítillar eða engar menntunar bæði árstíðabundin svo sem í landbúnaði en einnig heilsársstörf t.d. við byggingarvinnu og þríf skapa skipulögðum glæpahópum tækfæri til að stunda vinnumansal.

Mansal barna er glæpur sem beinist sérstaklega að viðkvæmasta hluta samfélagsins. Samkvæmt skýrslu Evrópulögreglunnar á mansal og misnotkun/hagnýting fórnarlamba undir lögaldri sér stað víða innan ESB og koma fórnarlömb þess bæði frá ríkjum innan og utan Evrópusambandsins. Evrópulögreglan segir ungar stúlkur sæta kynferðislegri misnotkun og vera þvingaðar í nauðungarhjónabönd við fullorðna karlmenn og að börn sæti ýmiss konar misnotkun innan landa ESB, t.d. séu þau neydd í þrælkun innan heimilis, betl, vasapjófnað, búðarhnupl eða götusölu. Evrópulögreglan tiltekur enn fremur að smygl og sala á börnum fari einnig fram með ólögumætum ættleiðingum.<sup>30</sup>

Evrópulögreglan skiptir hópum sem tengjast smygli á börnum í þrjá meginflokkar:

1. Brotahópa sem misnota bæði fullorðna og börn í vændi eða á annan kynferðislegan hátt.
2. Fjölskyldur eða ættir sem misnota börn sín eða börn annarra fjölskyldna og neyða þau til að betla, stunda glæpi og sæta kynferðislegri misnotkun.
3. Brotahópa sem aðallega stundi annars konar brotastarfsemi en nýta sér börn í viðkvæmri stöðu, sem iðulega eru af öðrum uppruna en evrópskum, til að fremja glæpi.<sup>31</sup>

30 [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf)

31 Ibid.

**Mansal varðar einstaklinginn sjálfan og felur í sér brot gegn grundvallarmannréttindum hans.**

Það er mat Evrópulögreglunnar að ekki hafi orðið umtalsverð aukning varðandi mansal í vændi og aðra kynferðislega misnotkun á síðustu fjórum árum innan Evrópu. Hins vegar sé staðreyndin sú að kynferðisleg misnotkun á fórnarlömbum mansals fari fram innan allra aðildarríkja Evrópusambandsins. Fórnarlömb mansals sem sæta kynferðislegri misnotkun í ríkjum innan ESB eru af margvíslegum uppruna. Í skýrslu Evrópulögreglunnar segir að samkvæmt skráðum upplýsingum um mansalsfórnarlömb hafi þau verið af 55 mismunandi þjóðernum og frá fimm heimsálfum. Fórnarlömbin séu aðallega konur og stúlkur undir lögdri. Þær séu venjulega gínttar með gylliboðum um vel launuð störf erlendis sem þær þiggja til að flýja bág lífskjör og örbirgð.

Evrópulögreglan segir skipuleggjendur mansals reyna í síauknum mæli að hagnýta fórnarlömb sín með alls kyns samningum við þau í því skyni að ljá mansalínu löglegt gervi. Fórnarlömbin eru látin skrifa undir samninga þar sem þau samþykkja að stunda vændi og afhenda hlut tekna sinna í skiptum fyrir vernd, aðstoð við fjármálagerninga og samskipti við opinberar stofnanir s.s. skattframtöl, skráningu vegna starfsemi eða lífeyrisfyrirkomulag. Þessi tegund hagnýtingar er sérstaklega algeng innan ríkja þar sem störf í kynlífsiðnaði eru viðurkennd sem lögmæt starfsemi.

## Mansal á Íslandi

Árið 2000 undirrituðu íslensk stjórnvöld Palermó-samninginn gegn fjölþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna ásamt sérstakri mansalsbókun en samningurinn og mansalsbókunin voru fullgild hér á landi árið 2010.<sup>32</sup> Árið 2003 var sérstakt ákvæði (227. gr. a.) um mansal sett í almenn hegningarlög. Ákvæðinu var breytt árið 2009 svo íslenska ríkið gæti staðið við skuldbindingar þær sem kveðið er á um í Palermó-bókuninni og Evrópuráðs-samningnum um mansal en íslensk stjórnvöld undirrituðu ýtarlegan samning um aðgerðir gegn mansali. Samningurinn var samþykktur innan Evrópuráðsins árið 2005 og gildir hann um mansal innan ríkis sem og mansal yfir landamæri óháð því hvort skipulögð brotasamtök skipuleggja verknaðinn eða ekki. Íslensk stjórnvöld fullgiltu Evrópuráðssamninginn gegn mansali árið 2012.<sup>33</sup> Ákvæði 227. gr. a. alm. hgl. var svo breytt á ný árið 2011 og refsiramminn hækkaður úr allt að 8 ára fangelsi í allt að 12 ára fangelsi.

Vitundarvakning hefur orðið í samfélaginu á síðustu árum um mansal, eðli þess og birtingarform. Áður fyrr var einkum horft til mansals í tengslum við vændi og kynlífsþjónustu en aukin þekking og rannsóknir hafa leitt í ljós að brotastarfsemi þessi er mun víðtækari og tekur m.a. til vinnumansals, nauðungarþjónustu og nauðungarhjónabands. Þess eru dæmi að erlendir ríkisborgarar hafi verið fluttir til Íslands með skipulögðum hætti til að sæta mansali og misneytingu. Eitt af

32 [UNTC](#)

33 [CETS 197 - Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings \(coe.int\)](#)



forgangsmálum lögreglu er að sporna gegn mansali og hvers kyns misnotkun sem því tengist, þar undir vinnumansal og kynlífsmansal, auk allra birtingarmynda þess að börnum sé smyglað yfir landamæri, þau misnotuð eða sæti þrælkun.

Í marsmánuði 2019 kynntu stjórnvöld aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu. Meðal tillagna var endurskoðun laga á sviði mansalsmála. Fimmtudaginn 10. júní 2021 samþykkti Alþingi lagabreytingar sem víkkuðu út ákvæði 227. gr. a., mansalsákvæðið, til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins og ábendingar sérfræðingahóps Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali (GRETA) sem hefur eftirlit með því hvort aðildarríki samningsins uppfylli skilyrði hans með fullnægjandi hætti.

Ákvæði 227. gr. a., mansalsákvæðið, hljóðar nú svo:

„  Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í þeim tilgangi að misnota annan mann í vændi eða á annan kynferðislegan hátt, í nauðungarhjonaband, í þrældóm eða ánauð, til nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þ.m.t. betls, til að fremja refsiverðan verknað eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að 12 ára fangelsi:

1. Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi og við það er beitt eða hefur verið beitt ofbeldi, nauðung, frelsissviptingu, brottnámi, hótun, ólögsmætum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður, eða með því að notfæra sér bága stöðu, fákunnáttu eða varnarleysi viðkomandi eða með því að hagnýta sér yfirburðastöðu sína.
2. Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára.
3. Að láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis til misnotkunarinnar hjá manni sem ræður gerðum annars manns.

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 3. tölul. 1. mgr.

Beinist brot skv. 1. mgr. gegn barni skal taka það til greina til þyngingar refsingunni.

Sömu refsingu skal hver sá sæta sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í því skyni að greiða fyrir mansali:

1. Að falsa ferða- eða persónuskilríki.
2. Að annast milligöngu um slík skilríki eða útvega þau.
3. Að halda eftir, fjarlægja, skemma eða eyðileggja ferða- eða persónuskilríki annars einstaklings. <sup>34 35</sup>

**Í marsmánuði 2019 kynntu stjórnvöld aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu.**

34 [19/1940: Almenn hegningarlög | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

35 [917/151 stjórnarfrumvarp: almenn hegningarlög | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

Slíkar skuldbindingar hafa oft í för með sér misneytingu af ýmsu tagi og ógnir gagnvart viðkomandi flóttamanni og jafnvel ættingjum viðkomandi í heimalandinu.

Mansalsákvæðið er nú enn betur til þess fallið að styrkja vernd mansalsþolenda og sporna gegn því að fólk sé svipt þeim grundvallarmannréttindum að ráða yfir lífi sínu og líkama. Breyting þessi var gerð í samræmi við þekktar birtingamyndir mansals í öðrum ríkjum sem og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Ákvæðið treystir vernd þolenda mansals, ekki síst kvenna og barna, sem eru seld í vændi eða misnotuð kynferðislega með öðrum hætti.

Enn fremur veita breytingar ákvæðisins umsækjendum um alþjóðlega vernd, flótta- og farandverkfólki og erlendu vinnuafli sterkari grundvöll til að berjast gegn nauðungarvinnu og nauðungarþjónustu, þrælkun eða ánauð. Ákvæðið nær nú til þess að viðkomandi fái ekki viðeigandi hlífðarbúnað í byggingavinnu, búi í óviðunandi húsnæði og/eða fái ekki greidd laun skv. kjarasamningi, t.d. vegna fákunnáttu, veikrar stöðu eða hótunar.

Sömuleiðis var nauðungarhjórabandi bætt við ákvæðið og er það í samræmi við ábendingar GRETA. Í þrældómi og ánauð felst t.d. skuldaánauð sem er algeng birtingarmynd mansals og vikið var að hér að framan, þ.e. þegar viðkomandi er látinn vinna upp í skuld sem hann fær aldrei fullgreitt eða búsetuánauð sem felur í sér að viðkomandi er háður afbrotamanni varðand búsetuúrræði.

Nauðungarþjónustu var einnig bætt við 227. gr. a. í samræmi við ákvæði Palermó-bókunarinnar. Betl er sérstaklega tilgreint enda algeng birtingarmynd erlendis og vart hefur orðið við betl í Reykjavík á allra síðustu misserum. Undir nauðungarþjónustu fellur einnig þjónusta inn á heimilum eins og aðstoð við heimilisstörf en hér á landi eru dæmi um tilkynningar til lögreglu frá erlendum barnfóstrum, svonefndum *au-pair*, um óviðunandi aðbúnað inni á heimili.

Í ákvæðið var bætt við upptalninguna setningunni *til að fremja refsiverðan verknað* sem veitir þeim þolendum vernd sem hagnýttir eru til að stunda t.a.m. búðarhnupl, vasapjófnað, innbrot eða vera burðardýr fyrir fikniefni eða peninga. Þessi birtingarmynd mansals er þekkt hér á landi og má nefna að lögreglan býr yfir upplýsingum um einstaklinga frá Suðaustur-Evrópu sem fluttir eru hingað til lands og neyddir eru til að selja fikniefni.

Eins og áður sagði hafa efnahagsþrengingar, stríðsátök og pólitískur óstöðugleiki í heiminum ýtt undir flutning fólks í leit að betri lífskjörum. Greiningardeild hefur áður bent á að sú hætta sé fyrir hendi að aðilar hér á landi, innlendir sem erlendir, freisti þess að nýta sér bága stöðu flóttafólks og annarra þeirra sem hælís leita. Fólk í þeirri stöðu er í ákveðinni hættu hvað varðar hvers kyns misneytingu t.a.m. á sviði vinnumansals eða kynlífsþrælkunar. Þá er þekkt erlendis frá að flóttafólk njóti aðstoðar glæpamanna er það ákveður að flýja heimaslóðir og að sú aðstoð skapi fjárhagslegar skuldbindingar gagnvart þeim sem aðstoðina veittu. Slíkar skuldbindingar hafa oft í för með sér misneytingu af ýmsu tagi og ógnir gagnvart viðkomandi flóttamanni og jafnvel ættingjum viðkomandi í heimalandinu.

Vinnumansal kallar á varðstöðu samfélagsins; verkalýðsfélaga, forustumanna í bæjum og sveitarstjórnum og stofnana ríkisins. Mikilvægt er að auka vitund um

brotastarfsemi af þessu tagi og kennir reynslan að slíkt á sér iðulega stað án þess að nærsamfélagið geri sér stöðu mála ljósa og bregðist við.

Mansal er einn erfiðasti málaflokkurinn sem kemur til kasta lögreglu. Oftar en ekki treysta fórnarlömb sér ekki til að leggja fram kæru eða fylgja henni eftir og vísbendingar eru fyrir hendi um að fjöldi brota og þolenda sé meiri en berst til lögreglu. Þá gera þolendur þessara brota sér ekki ávallt grein fyrir stöðu sinni og því er gerð ríkari krafa til lögreglu um að þekkja einkenni þessara brota. Vegna þessa er vandinn að öllum líkindum mun víðtækari en fyrirbyggjandi tölfraði gefur til kynna.

Í tölum lögreglu má sjá að frá 1. apríl 2020 til og með 18. janúar 2021 voru til rannsóknar fjögur mansalstilvik og í þeim málum voru þolendur taldir vera sex talsins, auk þess voru 13 tilvik skráð um grun á mansali með 12 þekktum fórnarlömbum. Af þessum 17 málum voru átta tilvik um vinnumansal, þar af tvö tengd ferðaiðnaði, tvö tengd veitingaiðnaði, eitt tengt byggingariðnaði, eitt tengt landbúnaði, eitt tengt ræstingarþjónustu og eitt vöru og þjónustu. Sex tilvik voru skráð um kynlífsmansal. Í þremur tilvikum var ekki ljóst hvers eðlis misnotkun var.

Í málaskrárkerfi lögreglu eru mansalsmál skráð á tvo vegu, annars vegar þegar grunur er um brot, þ.e. brot gegn 227. gr. a. alm. hgl. (nr. 19/1940) og hins vegar þegar lögreglu er tilkynnt um grun um mansal, sem er ekki skráð sem brot. Heildarfjöldi mansalsmála árið 2019 voru 19 mál en árið 2020 var heildarfjöldi mansalsmála 20 mál. Einn dómur hefur fallið héraðs á þessum málum sem sakfelldur var fyrir mansal og var það fyrir rúmum áratugum n.tt. hinn 16. júní 2010.<sup>36</sup> Í desembermánuði 2021 þingfesti Héraðssaksóknari ákæru í mansalsmáli og mun þá reyna á hið breytta og útvíkkaða mansalsákvæði í fyrsta sinn.

## Niðurstaða

Lögregla hefur upplýsingar um að hingað til lands sé flutt fólk er sæti misneytingu og jafnvel mansali. Á Íslandi eru starfandi glæpahópar sem eru tengdir ákveðnum þjóðarbrotum frá Mið-Austurlöndum og Suðaustur-Evrópu og stunda skipulagt smygl á fólki og mansal. Sérstaklega eru brotahópar frá Suðaustur-Evrópu áberandi í skipulagðri vændisstarfsemi. Þeir brotahópar sem skipuleggja vændi hér á landi tengjast margs konar annarri brotastarfsemi, s.s. sölu eiturfylfja, peningaþvætti og skipulögðum þjófnaði.

Með því að þvinga fórnarlömb mansals til afbrota geta þeir sem í raun standa að baki skipulagðri brotastarfsemi minnkað eigin áhættu á að verða sóttir til saka fyrir þá brotastarfsemi sem fórnarlömb þeirra eru látin stunda.

Aðstoðarmenn (e. Facilitators) skipulagðrar brotastarfsemi varðandi smygl á fólki og mansal eru þeir sem með markvissum hætti veita aðstoð vegna komu, dvalar

36 [Dómur \(haestirettur.is\)](https://haestirettur.is)

eða starfsemi fórnarlamba mansals á Íslandi. Slík aðstoð getur m.a. verið fólgin í að útvega dvalarstað fyrir fórnarlömb mansals, velja staði þar sem misneyting fer fram, vera tengiliður við innlenda glæpamenn/hópa og aðstoða við peningabætti eða við flutning á þýfi úr landi eða koma því í verð á annan veg. Þetta á m.a. við um þá sem tilheyra þjóðarbrotum frá löndum með mörgum virkum glæpamönnum á Íslandi og þá einstaklinga innan þess hóps sem hafa að aðgang að eða tengjast fyrirtækjum í lögmætum rekstri.

Talið er afar líklegt að með breytingum og útvíkkun á 227. gr. a. alm. hgl. nr. 19/1940, að þeirri forsendu gefinni að lögregla leggi aukna áherslu á málaflokkinn, muni mansalsmálum fjölga á næstu tveimur árum.

Íslensk stjórnvöld hafa unnið gegn netógnum með ýmsum hætti undanfarin ár má þar t.d. nefna ný lög um Fjarskiptastofu nr. 75/2021, styrkingu CERT-ÍS og NIS lög nr.78/2019 sem tóku gildi 1. september 2020. Bætt staða Íslands á Global Cybersecurity Index úr neðstu sætum í land nr. 58 er til marks um þann árangur sem þegar hefur náðst.<sup>37</sup> Í aðgerðaáætlun stjórnvalda sem birt er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að áfram verði unnið markvisst að því að efla net- og fjarskiptaöryggi hér á landi með það að markmiði að Ísland verði meðal allra fremstu þjóða á sviði stafrænnar tækni og þjónustu. Nefna má tvær aðgerðir sem stjórnvöld leggja áherslu á og sem sérstaklega er til þess fallnar að styrkja stafrænt öryggi á Íslandi en þær eru samræmd úrvinnsla, geymsla og framsetning opinberra gagna ásamt útgáfu fullgildra opinberra rafrænna persónuskilríkja.<sup>38</sup>

Nokkuð skortir á að fyrir liggi á alþjóðavettvangi sameiginlegur skilningur á hugtakinu „netglæpir“ (e. Cybercrime) og reynslan hefur kennt að misjafnt er hve ríki heims eru tilbúin til að ganga langt í þessum efnum m.a. með tilliti til persónuverndar og tjáningarfrelsis. Hér er fjallað um netglæpi eins og þeim er lýst í Búdapest-samningnum um varnir gegn tölvubrotum (e. Convention on Cybercrime) sem er alþjóðlega bindandi samningur á sviði varna og viðbragða við netglæpum og Ísland er aðili að.<sup>39</sup>

Almennt má ganga að því sem vísu að umfang tölvu- og netglæpa aukist í fyrirsjáanlegri framtíð á Íslandi líkt og annars staðar á Vesturlöndum. Notkun á stafrænni samskiptatækni fer stöðugt vaxandi, sífellt fleiri sækja sér fjármálaþjónustu um internetið og stöðugt fjölga þeim tegundum verslunar og viðskipta sem fram fara með stafrænum hætti. Mikill fjöldi fólks býr yfir þeirri þekkingu sem nauðsynleg er til að nýta net- og tölvutækni í glæpsamlegum tilgangi. Ekki þarf heldur mikla tækniþekkingu til að fremja tölvuglæpi þar sem auðvelt er að kaupa þjónustu, sérsniðnar árásir og lausnir sem miða að því að gera hverjum sem er kleift að fremja tölvu- og netglæpi.

Gerður er greinarmunur á netöryggi og netglæpum. Með hugtakinu „tölvu- og netglæpir“ er átt við afbrot einstaklinga eða skipulagða brotastarfsemi sem ýmist beinist gegn stafrænum upplýsinga- og miðlunarkerfum eða fer fram með því að nýta þau sömu kerfi. Í þessari skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra er fjallað um netglæpi en ekki netöryggi þ.e.a.s. að tryggja öryggi og virkni kerfa og annars búnaðar.

Helstu lög á Íslandi er varða netglæpi eru einnig fallin til að varpa ljósi á umfang og eðli þeirra:

37 [ITU Publications](#)

38 [Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs \(stjornarradid.is\)](#)

39 Árið 1998 voru gerðar breytingar á almennum hegningarlögum þar sem nokkrum ákvæðum um tölvubrot var bætt við lögin. Sjá: <https://www.althingi.is/altext/stjt/1998.030.html> og <https://www.althingi.is/altext/122/s/0771.html>.



Almennt má ganga að því sem vísu að umfang tölvu- og netglæpa aukist í fyrirsjáanlegri framtíð á Íslandi líkt og annars staðar á Vesturlöndum.

- 1) Almenn hegningarlög nr. 19/1940.
- 2) Lög um fjarskipti nr. 81/2003.
- 3) Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002.
- 4) Lög um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001.
- 5) Höfundalög nr. 73/1972.
- 6) Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.
- 7) Lög um útgáfu og meðferð rafeyris nr. 17/2013.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur á undanförunum árum metið ógnina af netglæpum á Íslandi, umfang þeirra og mögulega þróun. Þá gefur lögreglan út viðvaranir til almennings vegna hættu á netglæpum þegar tilefni er til. Algengast er að varað sé við tilraunum erlendra aðila til fjársvika um internetið og eru þar þekktar ýmsar útgáfur svonefndra „ástarsvika“ (e. Dating/romance scam), húsa-leigusvika þar sem rangur eigandi svikur út greiðslur vegna skammtímaleigu t.d. með gylliboðum ef greitt sé framhjá sölusiðum Airbnb, fyrirmæla- /stjórnendasvika (e. CEO/BCE fraud) þar sem greiðsla fer til rangs aðila með fölsun fyrirmæla t.d. stjórnenda/háttsettra yfirmanna, fjárfestasvika sem oft á tíðum byggjast á falsfréttum auk tilrauna til „netveiða“ (e. Phishing).

Helstu netglæpir eru taldir eftirfarandi:

1. Þjófnaður á persónuauðkennum.
2. Fjársvik og tilraunir til blekkinga í hagnaðarskyni.
3. Ofbeldi gegn börnum á internetinu.
4. Tölvuinnbrot – „tölvuhakkarar“, aðgerðahópar, dulkóðun á gögnum, lausnargjaldsárásir.
5. Tölvuárásir – dreifðar netárásir/neitun á þjónustu (e. DDoS1), ruslpóstur, skemmdarverk, afskræming vefsíðna.
6. Árásir á samfélagsinnviði og stofnanir með notkun spilliforrita/vírusa.
7. Njósniir og/eða stuldur á hugverkaréttindum.

Um netglæpi gildir að allir fara þeir gegn minnst einni af fjórum stoðum upplýsingaöryggis. Þær eru: Leynd (e. Confidentiality), réttleiki (e. Integrity), tiltækileiki (e. Availability) og rekjanleiki (e. Traceability).

- **Leynd:** Gögn eiga einungis að vera aðgengileg þeim sem þess þurfa.
- **Réttleiki:** Að geta treyst þeim gögnum sem unnið er með hverju sinni og að þeim hafi ekki verið breytt án leyfis.
- **Tiltækileiki:** Að gögn séu aðgengileg þegar þörf er á.
- **Rekjanleiki:** Að hægt sé að rekja aðgerðasögu (e. Logging History) eins og þörf er á.<sup>40</sup>

Á vettvangi Alþjóðalögreglunnar (e. Interpol) og Evrópulögreglunnar er lögð sífellt þyngri áhersla á baráttu gegn tölvu- og netglæpum. Það helst í hendur við þróun undanliðinna ára; aukin umsvif tölvu- og netglæpamanna eru talin eitt erfiðasta verkefni lögregluliða á Vesturlöndum. Tölvu- og netglæpir tengjast flestum brotaflokkum t.a.m. skipulagðri brotastarfsemi, ofbeldi gegn börnum, hryðjuverkum, fíkniefnaviðskiptum, vopnasölu og peningabætti. Þeim fylgir einnig aukin þörf fyrir alþjóðlega samvinnu á sviði löggæslu líkt og áherslur Interpol og Europol eru til marks um.

Í nýjustu skýrslu Evrópulögreglunnar varðandi tölvu- og netglæpi skipulagðra brotahópa (e. Internet Organised Crime Threat Assessment, IOCTA) sem gefin var út í nóvembermánuði 2021 kemur fram að ógn vegna tölvu- og netglæpa haldi áfram að vaxa og þróast.<sup>41</sup> Samkvæmt IOCTA 2021 hafa tölvu- og netglæpamenn í kjölfar heimsfaraldurs COVID-19 teygt starfsemi sína inn á ný svið og náð að hagnýta sér veikleika sem tengjast tölvukerfum, sjúkrahúsum og einstaklingum t.d. með sölu á fölsuðum hlífðarbúnaði vegna sóttvarna eða lækningavörum.

Að mati Evrópulögreglunnar hefur aukin netverslun skapað svigrúm fyrir umfangsmeiri svik á netinu sem meðal annars beinast að vefryrtækjum með veikar tölvuvarnir. Settar eru upp falskar netverslanir þar sem viðskiptavinur kaupir vöru en fær hana ekki afhenta einnig eru falsaðar tilkynningar frá afhendingar- eða sendingaþjónustum notaðar til „vefveiða“. Enn fremur bendir Evrópulögreglan á aukna ógn af umfangsmiklum lausnargjaldsárásum.

Aukning hefur verið í svokölluðum fjárfestingasvikum. Í þeim tegundum svika eru einstaklingar blekkir til að fjárfesta í verðmætum eða fjárfestingasjóðum. Er þessi tegund svika algeng tilraun tölvu- og netþrjóta gagnvart einstaklingum hér á Íslandi. Oft eru þessir blekkingarvefir flóknir og vel útfærðir jafnvel svo að reyndir fjárfestar átta sig oft ekki á svikunum fyrr en að nokkrum tíma liðnum. Tölvu- og netþrjotar nota margvíslegar leiðir til að nálgast fórnarlömb sín. Auglýsingar á interneti, samfélagsmiðlum, tölvupóstar og jafnvel smáskilaboð eru nýtt í því skyni að fá einstaklinga til þess að gefa upp símanúmer eða önnur auðkenni. Oft er fórnarlambið fengið til að millifæra eða gefur leyfi fyrir reglulegum úttektum á greiðslukort til þess að leggja inn á erlenda fjárfestingasjóði. Viðkomandi fær aðgang að netbanka á vegum svikaranna eða smáforriti til að geta fylgst með fjárfestingunni og getur þar nálgast „upplýsingar“ um ávöxtunina. Þessar vefsíður eða smáforrit eru jafnan vönduð og sannfærandi. Dæmi eru um að net- og tölvuþrjotar hafi fengið aðgang að netbanka fórnarlamb.

Í IOCTA 2021 er varað við að tölvuþrjotar séu að finna leiðir til að komast framhjá tvíþátta öryggisauðkenningum. Þetta er áhyggjuefni sérstaklega vegna þess að banka- og greiðslukortaviðskipti einstaklinga fara nú að miklu leyti fram í snjallsímum þar sem m.a. er notast við tvíþátta auðkenningu.

41 [Internet Organised Crime Threat Assessment](#).

Alvarleg er sú þróun sem fjallað er um í skýrslu Evrópulögreglunnar og tengist ofbeldi gegn börnum og ungmennum. Evrópulögreglan bendir á að í heimsfaraldri COVID-19 hafi börn og ungmenni að jafnaði varið meiri tíma á internetinu með þeim afleiðingum að barnaniðingar hafi haft aukin tækifæri til að komast í kynni við þau á ýmsum leikjasiðum eða á vettvangi samfélagsmiðla og náð að sannfæra eða tæla börn og ungmenni til að senda eða deila myndum eða myndskleiðum af kynferðislegum toga sem þau sjálf taka upp t.d. gegn greiðslu.

Að mati lögreglu er mikilvægt að vinna gegn tölvu- og netárásum á upplýsingakerfi með sérstakri áherslu á viðskiptaformið „glæpir sem þjónusta“ (e. Crime-as-a-Service) og skerða þannig starfsemi þeirra sem með markvissum hætti auðvelda brotamönnum að stunda glæpastarfsemi á internetinu. Einnig er brýnt að vinna gegn þeim brotamönnum sem stunda auðkennisþjófnað, svik og/eða fölsun greiðsluupplýsinga eða viðskipta án reiðufjár, þar undir stórfelld greiðslukortasvik (sérstaklega í tilvikum þar sem kort er ekki til staðar þ.e. einvörðungu greiðslukortaupplýsingar), og aðrar tegundir stafrænna viðskipta án reiðufjár sem gagnast geta brotastarfsemi.

Löggæsluyfirvöld á Íslandi hafa áhyggjur af takmörkuðum möguleikum lögreglu á rekjanleika notenda vefhýsingarþjónustu sem hýst er hjá íslenskum fyrirtækjum. Dæmi eru um að vefsíður þar sem fíkniefnasala fer fram víða um heim séu hýstar hjá íslenskum fyrirtækjum og vélbúnaður sem gögn vefsíðanna eru vistuð á sé staðsettur á Íslandi. Í einhverjum tilvikum er vélbúnaðurinn sem slík gögn eru vistuð á staðsettur erlendis. Erfiðlega hefur reynt að fá upplýsingar um hverjir raunverulega standa að baki þessum vefsíðum, hvort sem um er að ræða íslenska eða erlenda aðila. Að mati sérfræðinga lögreglu veita lög nr. 54/2021 um íslensk landshöfuðlén lögreglu takmörkuð úrræði til að fara fram á lokun og/eða haldlagningu tiltekinna léna; þar sem gert er ráð fyrir að tiltekin brot þurfi að varða allt að sex ára fangelsi eða meira.

Skráning ábyrgðaraðila er ekki nægjanlega góð og mikilvægt að gera bót þar á til að lögregla geti rannsakað umfangsmikla brotastarfsemi sem fram fer á vefsíðum hýstum á Íslandi. Lögreglunni á Íslandi berast iðulega beiðnir um öflun upplýsinga um eigendur vefsíða frá erlendum lögreglulíðum vegna þeirrar starfsemi sem fram fer á vefsíðunum.

Íslensk stjórnvöld halda ekki uppi stöðugu eftirliti með netumferð á landinu enda eru rekstraraðilar fjarskiptaneta. Flest nágarnaríki okkar, Norðurlönd, Eystrasaltsríkin og Bretland svo nefnd séu dæmi, hafa skynjarkerfi sem nema IP-tengingar og vista einvörðungu merki um tengingu, en hvorki innihald né persónuupplýsingar, á mikilvægustu netinnviðum og hafa með þeim hætti heildarsýn á netumferð. Þetta gerir lögreglu og netöryggissveitum erlendis kleift að fylgjast með og bregðast við net- og tölvuárásum skipulagðra brotahópa.

Geta lögreglu á Íslandi til að fylgjast með og greina aðgerðir skipulagðra brotahópa á netinu er takmörkuð við tilkynningar frá almenningi, stofnunum,



fyrirtækjum og samstarfi við erlendar og alþjóðlegar löggæslustofnanir. CERT-ÍS netöryggissveitin starfar á vegum Fjarskiptastofu og hefur að markmiði að fyrirbyggja, draga úr og bregðast við hættu vegna netárása eða hliðstæðra öryggisatvika og þjónustar fjarskiptafyrirtæki og rekstraraðila mikilvægra net-innviða.

Í upplýsingakerfi lögreglu, LÖKE, voru skráð 272 brot árið 2020 þar sem vettvangur brots var „internetið“ og er þar umtalsverð fjölgun frá árunum 2018 og 2019 þegar skráð brot voru 165 og 182 í þeirri röð.

Talið er að mikið skorti á að net- og tölvubrot séu tilkynnt til CERT-ÍS eða kærð til lögreglu. Að mati CERT-ÍS ná net- og tölvuþrjotar að svíkja út milljónir króna af almennum borgurum í hverjum mánuði með svikapóstum.<sup>42</sup> Atvikum sem tilkynnt hafa verið til CERT-ÍS hefur fjölgað verulega frá skýrslu GRD sem gefin var út árið 2019. Árið 2019 voru samtals 221 atvik tilkynnt, árið 2020 hafði þeim fjölgað í 268 og um miðjan októbermánuð 2021 voru tilkynnt atvik til CERT-ÍS komin í 478 talsins.

Yrði íslenskum löggæslustofnunum gert kleift að vista spor um netumferð gæti það veitt mikilvægar upplýsingar um fjölda þeirra IP-talna sem tengjast glæpsamlegum vefsvæðum á huldunetum (e. Darknets) þar sem fram fer m.a. dreifing á ólöglegu efni sem tengist kynferðislegu ofbeldi, þar á meðal gegn börnum, vændi, fíkniefna- og vopnasölu, sölu á fölsuðum skilríkjum, persónuupplýsingum þ.m.t. auðkenni, lykilorð og greiðslukortanúmer o.fl.

Nokkur atriði í þróun tölvu- og netglæpa er vert að nefna, svo sem hugtakið „glæpir sem þjónusta“ sem stuttlega var vikið að hér að framan. Um er að ræða viðskiptaform glæpamanna á vettvangi internetsins svokölluðum netvöngum (e. Internet Platforms) í hinu stafræna svarta hagkerfi þar sem auglýst er til sölu margs konar þjónusta sem auðveldar hverjum sem er að fremja nánast hvaða tegund af tölvubroti sem er. Afbrotamenn geta nokkuð auðveldlega keypt slíka þjónustu sem m.a. felst í að gera DDoS-árásir, þróa spilliforrit, stela gögnum og lykilorðum, eða að fremja tölvu- og netglæpi upp á eigin spýtur. Framboð á slíkri „glæpaþjónustu“ hefur gert að verkum að skipulögð brotastarfsemi hefur í auknum mæli haslað sér völl á sviði tölvu- og netglæpa. Þessir netvangar geta t.d. verið lokuð spjallborð þar sem tölvuþrjotar geta skipst á upplýsingum og myndað virðisreki þar sem sérfræðipekking eða geta eins tölvuþrjótis getur gagnast öðrum tölvuþrjótum, hvort sem um er að ræða aðgang að fórnarlömbum eða tölvuóværum sem sparar þá viðkomandi að koma sér upp slíkum aðgangi eða þróa spilliforrit. Visbendingar eru um að netbrotahópar starfi saman að lausnargjaldsárásum þar sem einstaka hópar sérhæfa sig í eða framkvæma ákveðna þætti árársarinnar gegn hluta af heildarágóða.

Sumir netbrotahópar skipuleggja lausnargjaldsárásir alfarið á netvöngum sem eru sambærilegir við viðskiptamódel Airbnb þar sem stjórnendur ákveðinna

42 [Almenningur tapar milljónum í hverjum mánuði vegna svikapósta - Visir \(visir.is\)](#)

hugbúnaðarlausna fyrir lausnargjaldsárásir veita innviði til árása ásamt aðgangi að fórnarlömbum til handa öðrum hakkarahópum sem framkvæma árásir í skiptum fyrir hlutdeild í hinum ólögmeta ágóða. Dæmi um slíkt er starfsemi rússneska tölvuþrjótahópsins REvil sem notar net samstarfsaðila, einnig þekkt undir nafninu Sodinokibi, til að framkvæma árásir. Starfsemi REvil byggir á netvangsviðskiptamódelinu þar sem stjórnendur REvil sjá um að þróa og viðhalda lausnargjaldshugbúnaðinum en nýta svo net samstarfsaðila til að fremja lausnargjaldsárásir fyrir REvil. Liðsmanna er m.a. aflað á rússneskum spjallborðum þar sem hakkarar deila upplýsingum sín á milli. Stjórnendur REvil nota svo ID-númer til að rekja þá hakkara sem tóku þátt í árásinni og fá viðkomandi sjálfkrafa greiddan sinn hlut af þeim ólögmeta ávinningi sem árásin skóp. Samhliða því sem REvil stendur fyrir lausnargjaldsárásum hóta þeir fórnarlömbum sínum að bjóða hinar stolnu upplýsingar/gögn til kaups á uppboðsvefsíðu sinni er nefnist „Happy Blog“ greiði viðkomandi ekki lausnargjaldið. Netbrotahópurinn REvil virðir ekki landamæri og ræðst jafnt gegn opinberum stofnunum sem fyrirtækjum.<sup>43</sup>

## Net- og tölvuárásir á Íslandi

Tölvu- og netglæpir eru það birtingarform skipulagðrar brotastarfsemi sem líklegast er að beinist gegn almenningi á Íslandi. Þá er m.a. átt við tilraunir til fjárvika um internetið. Enn fremur geta tölvuþrjótar með innbrotum í tölvukerfi komist yfir viðkvæmar upplýsingar sem hugsanlega má nota gegn einstaklingum eða fyrirtækjum og varðað geta mikla hagsmuni. Í því samhengi má nefna álagsárásir (e. DDos), gíslatöku- /lausnargjaldsárásir og/eða fjárkúganir t.d. vegna myndefnis eða viðkvæmra upplýsinga.

Á síðustu tveimur árum hafa komið upp þó nokkur tilvik umfangsmikilla net- og tölvuárása á Íslandi sem valdið hafa miklum skaða, truflunum og óþægindum hjá þeim fyrirtækjum, stofnunum og einstaklingum sem árásirnar beindust gegn.

- Sumarið 2020 var spillihugbúnaði komið fyrir í Orion kerfi SolarWinds; sem er eftirlitshugbúnaður með netþjónum og tölvukerfum. Árásin hafði áhrif um víða veröld.<sup>44</sup> Á Íslandi hafði árásin einkum áhrif á rekstur á banka-, orku- og fjarskiptafyrirtækja auk opinberra stofnana. Umfangsmikil vinna fór í rannsóknir og leit að mögulegum innbrotum í hugbúnaðarkerfi SolarWinds á Íslandi.
- Stór fjárkúgunarárás var gerð í september 2020 á íslenskt net- og hýsingarfyrirtæki. Um var að ræða stóra álagsárás sem fylgt var eftir með fjárkúgunarpósti. Í kjölfar hennar lýsti CERT-ÍS yfir óvissustigi.<sup>45</sup>

43 [the-cyber-threat-against-denmark-2021-en.pdf \(cfcs.dk\)](#)

44 <https://www.cisa.gov/news/2021/01/05/joint-statement-federal-bureau-investigation-fbi-cybersecurity-and-infrastructure>

45 [Lýsa yfir óvissustigi vegna stórrar netárásar \(frettabladid.is\)](#)

- Þann 9. nóvember 2020 var gerð viðamikil dreifð álagsárás á aðila innan fjármálageirans sem dreifðist um fjarskiptainviði landsins og kom niður á auðkennis- og greiðsluþjónustu.<sup>46</sup> Að sögn forsvarsmanns Vodafone eru netárásir orðnar nær daglegur viðburður en að þessi árás hafi haft sérlega mikil áhrif á almenning þar sem hluti viðskiptavina varð fyrir truflunum á netsambandi í tæpa klukkustund.<sup>47</sup>
- Þann 30. janúar 2021 urðu truflanir á sjónvarpsþjónustu Símans þegar fyrirvaralaus DDoS netárás var gerð á netkerfi Símans og sjónvarpsþjónustan varð fyrir truflunum í rúma eina og hálfu klukkustund.<sup>48</sup>
- Verðslanir stórfyrirtækisins Bauhaus á Norðurlöndum urðu fyrir tölvuárás í júnimánuði 2021. Verðslun fyrirtækisins hér á landi varð einnig fyrir skakka-föllum vegna árásarinnar m.a. lá símkerfi verðslunarinnar niðri, ekki var unnt að sækja sérpantanir eða frá vörur endurgreiddar svo eitthvað sé nefnt.<sup>49</sup>
- Í septembermánuði 2021 var gerð lausnargjaldsárás á íslenskt hátæknifyrirtæki og tuga milljóna krafist.<sup>50</sup>
- Í októbermánuði 2021 var gerð lausnargjaldsárás á Háskólann í Reykjavík.<sup>51</sup> Á fyrstu níu mánuðum ársins 2021 var Fjármálaeftirlitinu tilkynnt um 11 netárásir sem ollu þjónusturofi hjá fjármálafyrirtækjum á Íslandi.<sup>52</sup>
- Umfangsmikil netárás var gerð á greiðsluþjónustu Valitor og SaltPay í nóvember 2021.<sup>53</sup>

## Niðurstaða

Nærri öruggt er talið að ógn vegna netárása á fjármálafyrirtæki á Íslandi fari vaxandi.

Skráðum tölvu- og netbrotum fjölgar ört samkvæmt upplýsingum lögreglu.

Tilkynnt atvik til CERT-ÍS hafa rúmlega tvöfaldast frá árinu 2019. Net- og tölvuþrjótur ná að svikja út umtalsverðar fjárhæðir af almennum borgurum og fyrirtækjum á Íslandi í hverjum mánuði.

Þó margt hafi áunnist í baráttu gegn tölvu- og netglæpum þá er það mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að netvarnir, vöktun og viðbúnaður gegn netglæpum séu ekki nægjanlegar Íslandi.

46 [Umfangsmikil netárás hafði áhrif á mikilvæga innviði | CERT-ÍS](#)

47 [Umfangsmikil netárás olli nettruflunum í gær \(frettabladid.is\)](#)

48 [| Fréttir | Fréttatilkynningar | Síminn \(siminn.is\)](#)

49 [Takmarkanir á starfsemi Bauhaus vegna tölvuárásar \(mbl.is\)](#)

50 [Með íslenskt fyrirtæki í gíslingu og vilja lausnargjald | RÚV \(ruv.is\)](#)

51 [Kom ekki til greina að borga gjaldið \(mbl.is\)](#)

52 [Ellefu netárásir á íslensk fjármálafyrirtæki - Vísir \(visir.is\)](#)

53 [Valitor og SaltPay sæta netárás \(mbl.is\)](#)

Það eru til staðar alvarlegir veikleikar hjá lögreglu hvað varðar mannafla- og búnaðarskort. Mikilvægt er að efla getu lögreglunnar á þessu sviði og starfrækja sérstaka deild á landsvísu sem sinnir þessum málaflokki.

Rýmka þarf ákvæði Laga um landshöfuðlén nr. 54/2021 nánar tiltekið 11. gr. 1. mgr. b. lið í samræmi við 2. mgr. 83. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 þar sem kveðið er á um undanþágur vegna alvarleika brota.

Huga þarf að meiri og markvissari upplýsingasöfnun varðandi ógnir gegn upplýsingainnviðum Íslands, m.a. með að því auka greiningargetu varðandi samskipti tölvuprjóta, yfirvofandi árásir á tölvukerfi og viðkvæm gögn í upplýsingalekum. Með því móti má hindra tjón bæði almennings og ríkisins.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að bæta megi menntun og fræðslu fyrir lögreglumenn varðandi tölvu- og netglæpi svo og að bæta aðgengi lögreglu að sérfræðipækkingu og samvinnu við fagaðila í málum sem varða þennan flokk afbrota.

Bæta og samræma má skráningu net- og tölvubrota í upplýsingakerfi lögreglu.

Lögregla telur mikilvægt að vinna gegn starfsemi skipulagðra brotahópa sem stunda ólöglega fólksflutninga og veita flóttafólki ólöglega þjónustu sem felst m.a. í að útvega fölsuð skilríki. Einnig er mikilvægt að koma í veg fyrir misnotkun skipulagðra brotahópa á félagslegri þjónustu og aðstoð (með félagslegri aðstoð er meðal annars átt við fjárhagsaðstoð) t.d. með notkun falsaðra skjala.

Ríkisborgurum EES- og EFTA-ríkja og aðstandendum þeirra er heimilt koma til landsins án sérstaks leyfis. Þeir mega dvelja eða starfa hér á landi í allt að þrjá mánuði áður en lögheimili er skráð og skráningavottorð er gefið út.

Eitt af skilyrðum þess að hægt sé að fá lögheimilisskráningu hér á landi er að geta sýnt fram á nægjanlega framfærslu. Það er gert með því að framvísa viðeigandi gögnum eins og ráðningarsamningi vegna vinnu, staðfestingu á skólavist ef um nám er að ræða, vottorðum sem staðfesta fjölskyldutengsl ef framfærsla kemur frá maka eða öðrum aðstandenda, staðfestingu á lífeyrisgreiðslum, staðfestingu á nægjanlegum föstum reglubundnum greiðslum eða staðfestingu á banka-innstæðu.

Með skráningu lögheimilis öðlast einstaklingur ýmis réttindi hér á landi. Allir sem hafa átt lögheimili á Íslandi í sex mánuði samfleytt eru sjúkratryggðir. Þá er forsenda fyrir félagsþjónustu sveitarfélaga að einstaklingur hafi skráð lögheimili í sveitarfélaginu. Með félagsþjónustu er m.a. átt meðal annars við fjárhagsaðstoð, aðstoð við húsnæðismál og félagsleg ráðgjöf. Ekki eru ákvæði um að einstaklingur þurfi að vera búsettur í ákveðið langan tíma til þess að njóta þessara réttinda.

Upplýsingar lögreglu benda til að hér á landi séu fyrirtæki sem bjóði upp á falsaða ráðningarsamninga, þ.e. viðkomandi fær ráðningarsamning hjá fyrirtækinu meðvitaður um að engin vinna sé í boði og að samningurinn sé gerður gagngert í þeim tilgangi að viðkomandi geti sótt um bætur eða fyrirgreiðslu til sveitarfélags. Frá árinu 2018 hefur rúmlega 100 málum vegna umsókna um lögheimili verið vísað til lögreglu vegna gruns um fölsuð skilríki.

Fölsuð skilríki eru grundvallarþáttur aðstoðar við ólöglega fólksflutninga. Mikilvægt er að hafa í huga að skilríkjamisferli tengist í nær öllum tilfellum öðrum brotum, s.s. ólögmati dvöl, ólögmati atvinnu, mansali, peningabætti, smygli á fólki o.fl. Að baki slíkum málum býr iðulega skipulögð brotastarfsemi og að baki framleiðslu og sölu falsaðra skilríkja býr skipulögð brotastarfsemi í yfirgnæfandi fjölda tilvika.

Fjöldi einstaklinga í skilríkjamálaum í flugstöð Leifs Eiríkssonar var minni árið 2020 en 2019. Árið 2019 var metár þar sem 100 einstaklingar komu við sögu með fölsuð eða misnotuð skilríki en árið 2020 var sambærilegur fjöldi 39. Skýringuna á fækkuninni er einkum að finna í áhrifum af heimsfaraldri Covid-19, ferðatakmarkunum og fækkun flugferða.

Sé miðað við gríðarlega fækkun í fjölda farþega árið 2020 er fjöldi falsanamála mjög hár en sýnir jafnframt að tengsl á milli fjölda falsanamála og farþega fjölda



Frá árinu 2018 hefur rúmlega 100 málum vegna umsókna um lögheimili verið vísað til lögreglu vegna gruns um fölsuð skilríki.

eru flókin. Ein skýring er sú að skipulagðir brotahópar útvegi farandfólki fölsuð skilríki sem ferðast síðan á eigin forsendum óháð því hvort Ísland sé vinsæll áfangastaður ferðamanna eður ei. Einnig kann að vera að viðkomandi hafi keypt aðstoð skipulagðra brotahópa sem skipuleggja alla þætti ferðarinnar og veita m.a. viðkomandi upplýsingar með stafrænum hætti um hvernig best sé að komast með ólögumætum hætti til Íslands. Hugsanleg skýring er einnig að með færri farþegum gefist eftirlitsaðilum á Keflavíkurlugvelli kostur á að greina hvern og einn farþega betur og ólögmaetir ferðamenn geti því síður dulist þegar fáir eru á ferð.

Hluti falsanamála tengist umsækjendum um alþjóðlega vernd. Þættir á borð við framboð flugsæta, verð á flugferðum til Íslands og áfangastaðir/flugvellir þaðan sem unnt er að fljúga til Íslands hafa nokkur áhrif á bæði fjölda ferðamanna og fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd. Samspil þessara þátta er þó ekki einfalt. T.d. var fækkun umsókna um alþjóðlega vernd 2017 og 2018 þrátt fyrir mikla fjölgun ferðamanna, aukinn fjölda flugsæta og fleiri áfangastaði. Árið 2019 fjölgaði umsækjendum um alþjóðlega vernd þrátt fyrir að stærsta lággjaldaflugfélag landsins, WOW air, hætti starfsemi. Í júlímánuði 2020 mátti sjá að umsækjendum um alþjóðlega vernd fjölgaði í 107 úr 73 árið 2019 en á sama tíma fækkaði ferðamönnum um 80,3% úr 231.281 í 45.614. Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd voru hlutfallslega flestar á Íslandi samanborið við hin Norðurlöndin eða 18 á hverja 10.000 íbúa. Hlutfallslega sóttu fæstir um vernd í Danmörku og Noregi eða þrjár á hverja 10.000 íbúa.<sup>54</sup>

Greiningardeild telur hyggilegt að gera ráð fyrir að umsóknir um alþjóðlega vernd fari frekar eftir sértækum breytum svo sem ástandi í helstu upprunaríkjum flóttamanna á heimsvísu, lagaumhverfi vegna móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd, getu og virkni skipulagðra glæpasamtaka til að hagnýta sér bágt ástand flóttafólks. Þetta eru að mati greiningardeildar allt þættir sem taka þarf tillit til þegar þess er freistað að leggja mat á hugsanlegan fjölda þeirra sem munu sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi á næstu árum.

Líklegt er talið að umsóknum um alþjóðlega vernd muni fjölga er ferðatakmarkunum verður aflétt. Talið er að fjöldi umsókna muni liggja á því bili sem árin 2020 (654) og 2016 (1132) mynda. Gera verður ráð fyrir að safnast hafi upp ákveðinn fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd sem höfðu Ísland í huga sem áfangastað árin 2020 og 2021 og því geti orðið um ákveðinn kúf að ræða þegar opnað verður fyrir frjálss ferðalög á nýjan leik líkt og raunin varð í júlímánuði 2020. Enn fremur gæti Evrópa enn á ný orðið fyrir áhlaupi flóttafólks og þá gæti sagan frá árinu 2016 endurtekið sig og umsækjendum fjölgað umfram það sem gerist í venjulegu árferði.

54 [Hlutfallslega flestar umsóknir um vernd á Íslandi af Norðurlöndunum \(utl.is\)](#)

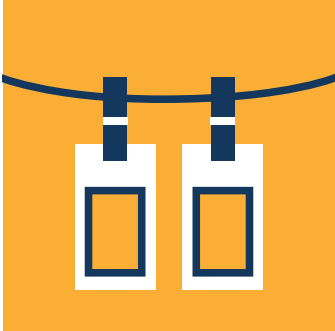
Fyrstu níu mánuði ársins 2021 voru skráð tilvik í skilríkjamálum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar 14 talsins. Þjóðarbrott frá Suðaustur-Evrópu hafa verið áberandi í skilríkjamálum undanfarin ár og grunur lögreglu er sá að baki málunum standi skipulögð brotastarfsemi.

## Niðurstaða

Líklegt er talið að skipulagðir brotahópar muni leitast við að hagnýta sér bága stöðu farandfólks, m.a. innan Evrópu, flytja það til Íslands gagnert í því skyni að sækja um bætur eða fyrirgreiðslu til sveitarfélags á ólögmetum forsendum og haldi svo eftir hluta af þeim greiðslum sem viðkomandi fær frá hinu opinbera.

Huga þarf að fyrirkomulagi varðandi skráningar lögheimils og útgáfu kerfiskennitalna og þá sérstaklega að efla eftirlit og skoðun framlagðra skjala til að koma í veg fyrir misnotkun. Það færir í vöxt að ýmis þjónusta sé veitt af hinu opinbera á grundvelli persónuauðkenna.

Huga þarf að fyrirkomulagi varðandi skráningar lögheimils og útgáfu kerfiskennitalna og þá sérstaklega að efla eftirlit og skoðun framlagðra skjala til að koma í veg fyrir misnotkun.



Frumbrot peningabvættis eru þau brot sem geta leitt af sér ólögðan ávinning eða annan ágóða sem reynt er að þvætta.

Eitt af forgangsverkefnum lögreglu er að berjast gegn fjármögnun á brotastarfsemi og peningabvætti og auðvelda endurheimt fjármuna m.a. með upptöku ólöglegs ávinnings. Skipulögð brotastarfsemi kann að vera samofin löglegum rekstri fyrirtækja og mikilvægt er að rannsaka skattahluta brotastarfseminnar þar sem brotamönnum getur reynt erfitt að gera grein fyrir hagnaði, tekjum eða eignum sem aflað er með ólögðum hætti.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á og hefur umsjón með gerð áhættumats vegna peningabvættis og fjármögnunar hryðjuverka á landsvísi í breiðu og nánu samráði við stýrihóp dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabvætti og fjármögnun hryðjuverka.<sup>55</sup>

Á undanförunum árum hefur lagaumhverfi varðandi peningabvætti á Íslandi verið bætt verulega og nú er svo komið að hér á landi er „að finna heildstæða og þróaða lagaumgjörð til að taka á peningabvætti og fjármögnun hryðjuverka sem er ætlað að koma í veg fyrir að fjármunum sem kunna að vera fengnir með ólögðum háttsemi sé komið í umferð í hinu hefðbundna fjármálakerfi eða þeir notaðir til þess að fjármagna hryðjuverk.“<sup>56</sup>

Í áhættumati vegna peningabvættis og fjármögnunar hryðjuverka sem gefið var út árið 2019 kom fram að vísbendingar væru um að málum vegna peningabvættis færi fjölgandi. Þessi ábending reyndist réttmæt líkt og sjá má í áhættumati peningabvættis og fjármögnunar hryðjuverka frá mars 2021 en þar segir:

*„Mikil fjölgun hefur orðið á málum vegna peningabvættis síðustu ár. Alls var peningabvætti rannsakað í 250 málum árið 2020 samanborið við 16 mál árið 2017. Stafar sú fjölgun ekki einvörðungu af því að fleiri brot séu framin heldur einnig vegna aukinnar áherslu á þennan málaflokk hjá lögreglu. Algengara er orðið að peningabvætti sé rannsakað með frumbrotum. Árið 2018 var peningabvætti rannsakað í 96 málum samhliða helstu frumbrotum peningabvættis, árið 2019 voru málin 158 talsins og árið 2020 voru þau 128. Loks dæmdu dómstólar í nokkrum tugum mála þar sem peningabvætti kom við sögu á árunum 2018–2020.“<sup>57</sup>*

Frumbrot peningabvættis eru þau brot sem geta leitt af sér ólögðan ávinning eða annan ágóða sem reynt er að þvætta. Frumbrot peningabvættis geta verið öll brot á almennum hegningarlögum eða sérlögum. Dæmi um algeng frumbrot eru þjófnaður, fjársvik, fjárdráttur og fíkniefnabrot. Þjófnaður, hvort sem verkn-aðaraðferðin er hnupl eða þjófnaður, er ein tegund auðgunarbrot.

Fjársvikamál þar sem peningabvætti gæti komið við sögu geta m.a. verið váttryggingasvik. Undir fíkniefnabrot falla m.a. framleiðsla, innflutningur og sala og dreifing fíkniefna. Það er mat lögreglu að hér á landi starfi skipulagðir brotahópar sem standa að framleiðslu, innflutningi og sölu og dreifingu fíkniefna.

55 [Ahaettumat-2021-lokautgafa.pdf \(logreglan.is\)](#)

56 Ibid.

57 [Ahaettumat-2021-lokautgafa.pdf \(logreglan.is\)](#)



Slík starfsemi felur í sér ólögmetan ávinning sem síðan er þvættur. Skattsvik eru einnig eitt af frumbrotum peningaþvættis og geta falið í sér kerfisbundið misferli skipulagðra glæpasamtaka sem oft er samofið löglegum rekstri, t.d. misnotkun á virðisaukaskattkerfinu.

Tengsl skipulagðrar brotastarfsemi við rekstur lögmætra fyrirtækja birtist með sífellt ljósari hætti. Ávinningur brotastarfsemi er falinn með því að þvætta hann í gegnum rekstur fyrirtækja. Fyrirtækjarekstur felur í sér aðkomu sérfræðinga á ýmsum sviðum og stafar því sú ógn af starfsemi sérfræðinga að þjónusta þeirra sé misnotuð af aðilum til að ljá ólögmetum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásýnd, meðvitað eða ómeðvitað. Í áhættumati vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka 2021 er fjallað um sérfræðinga í kafla 3.5 á blaðsíðum 47–54. Þar er tiltekið að dæmi séu um að sérfræðingar tengist málum sem eru til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og SRS, vegna ýmiss konar atbeina sem tengst getur aðstoð við brotastarfsemi.

Segja má að svik í virðisaukaskattkerfinu séu orðin viðfang skipulagðrar brotastarfsemi og geta þau einnig tengst félagslegum undirboðum. Talið er að ákveðnir hópar sérhæfi sig í þessari brotastarfsemi og noti hvert fyrirtækið (kennitölu) á eftir öðru í því skyni að misnota skattkerfið. Í ýmsum tilvikum er um sömu stjórnendur að ræða en einnig eru einstaklingar fengnir í ýmis verk (auðkennisþjófnaður með samþykki).

Helstu einkenni virðisaukasvika eru að ekki er um að ræða raunverulegan atvinnurekstur. Dæmi eru um að fólk í félagslega veikri stöðu og fólk búsett erlendis sé skráð í stjórn slíkra „fyrirtækjaskelja“ og litlar sem engar launagreiðslur fara fram. Oft eru forráðamenn með mörg félög skráð en einvörðungu sum í „starfsemi“.

Skaðsemi peningaþvættis og skattsvika er mikil og hefur margvísleg neikvæð áhrif á samfélagið. Skattaundanskot eru talin nema 4% af vergri þjóðarframleiðslu hið minnsta eða um 100 milljörðum á ári.<sup>58</sup> Við þá upphæð bætist tjón samfélagsins vegna undanskotinna tekna í tengslum við aflandsfélög t.d. vegna fjármagnstekjuskatts og vegna vanhalda á auðlegðarskatti. Í skýrslu starfshóps um *umfang skattaundanskota og tillögur til aðgerða* frá árinu 2017 er skattsvikum skipt í eftirfarandi flokka:

- Undanskot frá greiðslu virðisaukaskatts með því að vantelja skattskylda veltu eða oftelja innskatt, t.a.m. með því að færa sér í nyt tilhæfulausa reikninga, eða með vanhöldum á greiðslu framtalins skatts;
- Undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum starfsmanna og launatengdum gjöldum;
- Vantalinn tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalins kostnaðar eða vantalinna tekna;

58 [Fjármálaráðuneytið, rit 2014-5 \(stjornarradid.is\)](#)

- Vantalin eða vangoldin önnur opinber gjöld, s.s. skattur af fjármagnstekjum, eða skattundanskot í tengslum við tekjur frá afgangssvæðum.

Enn fremur segir: „[S]kattsvik af framangreindum toga sem eiga sér stað í tengslum við atvinnustarfsemi innan landsteinanna eru talin umfangsmest innan byggingar- og verktakaíðnaðar, ferðaþjónustu sem og innan annarrar persónulegrar þjónustu. Aukin umsvif ferðaþjónustunnar hafa leitt til vaxandi skattundanskota, m.a. vegna umfangs heimagistingar, þátttöku erlendra starfsmanna og einyrkjastarfsemi í greininni.“<sup>59</sup>

**Jafnframt að lögregla, skattyfirvöld og Hagstofa Íslands skuli hafa aðgang að þeim upplýsingum sem berast Seðlabankanum skv. 1.–3. mgr. til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu**

Í nýjum lögum um gjaldeyrismál nr. 70/2021 sem tóku gildi 13. júní 2021 er kveðið á um að fjármálafyrirtækjum, greiðslustofnunum, rafeyrisfyrirtækjum og gjaldeyrisskiptastöðvum með starfsemi hér á landi og þeim sem stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti sé skylt að tilkynna öll gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa í innlendum og erlendum gjaldeyri til Seðlabanka Íslands (SÍ) á því formi sem SÍ ákveður. Þá er innlendum lögaðilum skylt að tilkynna SÍ sérstaklega um tiltekin viðskipti sem eiga sér stað án fyrrnefndra tilkynningarskyldra aðila. Jafnframt er töllyfirvöldum skylt að skila upplýsingum um flutning innlands og erlends gjaldeyris á milli landa til SÍ. Í 6. mgr. 10. gr. laga nr. 70/2021 er kveðið á um að SÍ geti nýtt upplýsingar sem berast skv. 1.–3. mgr. til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og jafnframt að lögregla, skattyfirvöld og Hagstofa Íslands skuli hafa aðgang að þeim upplýsingum sem berast Seðlabankanum skv. 1.–3. mgr. til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita upplýsingar á grundvelli þessarar greinar.<sup>60 61</sup>

## Niðurstaða

Talið er nærri öruggt að umfangsmikið peningaþvætti fari fram á Íslandi.

Peningaþvætti er alvarlegur vandi í íslensku samfélagi líkt og mikil fjölgun slíkra mála, í kjölfar bætts regluverks og aukinnar áherslu lögreglu á málaflokkinn, ber með sér.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarupphæð haldlagðra/kyrrsettra fjármuna í tengslum við rannsóknir mála á peningaþvætti. Það er mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að bæta þurfi skráningar lögreglu er varðar kyrrsetningu og haldlagningu fjármuna í peningaþvættismálum.

Peningaþvætti er lykilþáttur í starfsemi og fjármögnun skipulagðrar brotastarfsemi. Enn fremur er það mat lögreglu að skattaundanskot geti tengst svartri atvinnustarfsemi, félagslegum undirboðum og bótasvikum.

59 [Fjármálaráðuneytið, rit 2014-5 \(stjornarradid.is\)](#)

60 [1816/151 lög í heild: gjaldeyrislög | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

61 [Gjaldeyrislög \(sedlabanki.is\)](#)

Með vaxandi þekkingu á loftslagsbreytingum og neikvæðum áhrifum þeirra á öryggismál í víðum skilningi hafa stjórnvöld og löggæsluyfirvöld víða um heim beint athygli sinni í auknum mæli að umhverfisafbrotum (e. Environmental Crime) og skipulagðri brotastarfsemi sem hagnýtir sér umhverfið eða náttúruauðlindir á ólögmetan hátt í hagnaðarskyni. Þessu til staðfestingar má nefna að umhverfisafbrot eru eitt af forgangsmálum ESB í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi líkt og fram kemur í fréttatilkynningu ráðherraráðs ESB frá 26. maí 2021.<sup>62</sup>

Hugtakið umhverfisafbrot er safnhugtak yfir fjölda afbrota er varða umhverfið og einkennast mjög af áhrifum þeirra á náttúruna. Þessi áhrif koma m.a. fram í vaxandi mengun, hnignun dýralífs, minni líffræðilegri fjölbreytni og röskun vistkerfa.

Á vefsvæði Evrópulögreglunnar (e. Europol) varðandi umhverfisafbrot kemur fram að þau séu mjög ábatasöm og geti verið jafn arðbær og fíkniefnasmygl, hins vegar séu viðurlögin við brotum á umhverfislöggjöf mun lægri og jafnframt sé erfiðara að greina brotin. Framangreindir þættir séu til þess fallnir að draga skipulagða brotastarfsemi að umhverfisafbrotum.<sup>63</sup> Á vefsvæði Alþjóðalögreglunnar (e. Interpol) kemur fram að stofnunin telur að ólögmetur ávinningur af umhverfisafbrotum nemi á milli 110 og 281 milljónum Bandaríkjadala á ári hverju.<sup>64</sup>

Samkvæmt Evrópulögreglunni er smygl á úrgangi og dýra- og plöntutegundum í útrýmingarhættu viðtekin starfsemi hjá mörgum skipulögðum brotahópum. Enn alvarlegra þykir að vísbendingar eru um að ágóði af slíkri starfsemi sé einnig notaður til að fjármagna hryðjuverkastarfsemi.

Sérstaða umhverfisafbrota er nokkur og er m.a. fólgin í því að oft liður langur tími frá því að afbrot er framið og að umhverfisspjöll koma fram. Því getur reynist vandkvæðum bundið að tengja refsiverða háttsemi við tiltekinn atburð. Þá eru umhverfisafbrot oft alþjóðleg í eðli sínu t.d. þar sem skaðleg efni eða úrgangur er vísitandi fluttur til ríkja þar sem regluverk er ófullkomið og nær t.d. ekki yfir tiltekinn mengandi úrgang. Á þann veg geta skipulögð brotasamtök nýtt sér mismunandi löggjöf ríkja þar sem refsiverð háttsemi í einu ríki kann að vera refsilaus í öðru.

Fjölpjóðavæðing, tækniþróun og aukin notkun stafrænna lausna hefur einnig aukið eftirspurn eftir sjaldgæfum vörum úr plöntu- og dýraríkinu þar undir tennur, bein, feldir og/eða kjöt dýra í útrýmingarhættu. Ákveðnar sjaldgæfar viðartegundir á borð við mahóni og rósavið sem eftirsóttar eru vegna eiginleika og/eða útlits eru fengnar með ólöglegu skógarhöggi og síðan er þeim smyglað m.a. til ríkja Evrópu.



Á vefsvæði Evrópulögreglunnar (e. Europol) varðandi umhverfisafbrot kemur fram að þau séu mjög ábatasöm og geti verið jafn arðbær og fíkniefnasmygl, hins vegar séu viðurlögin við brotum á umhverfislöggjöf mun lægri og jafnframt sé erfiðara að greina brotin.

62 [Fight against organised crime: Council sets out 10 priorities for the next 4 years - Consilium \(europa.eu\)](#)

63 [Environmental Crime | Crime areas | Europol \(europa.eu\)](#)

64 [INTERPOL makes public appeal to help track environmental fugitives](#)

Þrátt fyrir að umhverfisafbrot beinist alla jafna ekki gegn einu ákveðnu fórnarlambi þá er tjónið sem þau valda á vistkerfum og umhverfinu til þess fallið að auka hættu á sjúkdómum, umhverfisslysum, óafturkræfum loftslagsbreytingum, mengun fæðukeðjunnar, minni lífslíkum og dauða manna.

Evrópulögreglan útskýrir hugtakið umhverfisafbrot á eftirfarandi hátt. Umhverfisafbrot nær yfir margvíslega starfsemi sem brýtur í bága við umhverfislöggjöf og veldur verulegum skaða eða hættu fyrir umhverfið, heilsu manna eða hvort tveggja. Þessi brot geta falið í sér, en takmarkast ekki við:

- Ólögmæta söfnun, flutningur, endurheimt eða förgun úrgangs.
- Ólögmæta starfsemi þar sem hættuleg framleiðsla fer fram eða þar sem hættuleg efni eða efnablöndur eru geymd.
- Dráp, eyðileggingu, meðferð eða viðskipti með vernduð villt dýr eða plöntutegundir.
- Framleiðslu, innflutning, útflutning, markaðssetningu eða notkun ósoneyðandi efna.<sup>65</sup>

## Umhverfisafbrot á Íslandi

Greiningardeild ríkislögreglustjóra fundaði með Umhverfisstofnun haustið 2021 varðandi umhverfisafbrot á Íslandi og fékk í framhaldi af fundinum vandaða samantekt Umhverfisstofnunar um málaflokkinn. Þar kemur m.a. fram að evrópsk umhverfislöggjöf hafi að miklu leyti verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenska löggjöf, þó ekki að öllu leyti. Enn fremur hafi hugtakið umhverfisafbrot ekki verið skilgreint í íslenskri löggjöf en stuðst sé við þá skýringu að umhverfisafbrot séu refsiverð brot sem beinast gegn vistkerfinu, hvort sem brotið beinist gegn lofti, landi eða sjó, dýralífi, gróðri, borgarumhverfi eða menningarverðmætum.

Í samantekt Umhverfisstofnunar segir: „Umhverfisbrot geta skaðað umhverfið sjálft og stefnt öryggi og heilsu fólks í hættu. Mörg refsiverð brot eiga það sameiginlegt að þolandi þeirra er einungis einn, á meðan þolendur umhverfisbrota eru oft bæði umhverfið og fjöldi manna, jafnvel íbúar heilu borganna. Samstaða hefur þó tekist á alþjóðavettvangi um að greina þurfi á milli þeirrar refsiverndar sem umhverfið skuli njóta annars vegar og hagsmunir fólks hins vegar, þ.e. eignir þeirra, líf og heilsa.“

Umhverfisstofnun bendir á að sum umhverfisafbrot geti talist efnahagsbrot í skilningi almennra hegningarlaga og nefnir sem dæmi stórfyrirtæki sem í sparnaðarskygni kaupi óviðunandi hreinsunarbúnað gegn mengun, eða láti hjá líða að koma slíkum búnaði upp, falla að slíkri skilgreiningu.

65 [Environmental Crime | Crime areas | Europol \(europa.eu\)](#)

Dæmi um umhverfisbrot sem ekki teljast efnahagsbrot en varða refsíabyrgð eru t.d. akstur utan vega, meðferð elds á víðavangi, spilling á friðlýstum náttúruminum og áletranir á náttúrumyndanir sem allt eru brot á ákvæðum laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

Varðandi refsíakvæðin í umhverfisrétti bendir Umhverfisstofnun á að þau sé að finna annars vegar í almennum hegningalögum og hins vegar í ýmsum lagabálkum á sviði umhverfisréttar. Fram kemur að sérrefsíakvæði megi finna víða í löggjöfni og sé: „þá sá hátturinn yfirleitt hafður á að í síðari hluta laganna eru eitt eða fleiri ákvæði sem leggja refsingu ýmist fangelsi eða refsisektir við brot á ákvæðum laganna eða sérstökum ákvæðum þeirra. Sem dæmi má nefna 45. gr. laga nr. 70/2012 um loftslagsmál, 65.–66. gr. efnalaga nr. 61/2013, 2. mgr. 33. gr. laga nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur og 90. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013.“

Í samantekt Umhverfisstofnunar kemur fram að í sumum lagabálkum séu heimildir fyrir stjórnsluviðurlögum eins og stjórnvaldssektum og þurfi þá löggjöfin að vera skýr um hvort beita skuli stjórnvaldsviðurlögum eða ákvæðum um refsíabyrgð. Telur stofnunin mikilvægt að í gildi séu skýrar reglur um málsmeðferð og verkaskiptingu milli lögreglu og Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun hefur vísað til lögreglu málum er varða ólögmetan útflutning úrgangs. Nefna má mál frá janúar 2014 sem vísað var til lögreglunnar, þegar moldóvska flutningaskipið Just Mariam var kyrrsett í höfn í Hafnarfirði, en áfangastaður skipsins var Líbanon. Í skipinu hafði verið safnað mikið af úrgangi, sem innihélt m.a. spilliefni, sem óheimilt er að flytja á milli landa án leyfis stofnunarinnar.

Einnig má nefna kæru stofnunarinnar til héraðssaksóknara vegna meintra brota á lögum og alþjóðsamningum er varða flutning úrgangs á milli landa á hendur Eimskip hf. vegna sölu á skipum til niðurrifs á Indlandi.

## Sjávarútvegsafbrot

*Sjávarútvegsafbrot* falla undir umhverfisafbrot og nær hugtakið yfir marga brotaflokkka. Greiningadeild kynnir þetta hugtak til sögu en það er þýðing á enska hugtakinu *fisheries crime* sem notað er á alþjóðavísu m.a. á vegum Sameinuðu þjóðanna<sup>66</sup> og Alþjóðlögreglunnar (e. Interpol).<sup>67 68</sup> Hjá nágrennaríkjum s.s. í Noregi eru sjávarútvegsafbrot talin alvarlegt vandamál og bæði norska efnahagsbrotalögreglan, Ökokrim, og norska lögreglan fjalla reglulega um sjávarútvegsafbrot í skýrslum sínum undir hugtakinu *fiskerikriminalitet*.<sup>69</sup>

66 [Fisheries Crime \(unodc.org\)](http://unodc.org)

67 [Fisheries Crime \(interpol.int\)](http://interpol.int)

68 [Fighting illegal, unreported and unregulated fishing \(interpol.int\)](http://interpol.int)

69 [okokrim-trusselvurdering-2020.pdf](http://okokrim-trusselvurdering-2020.pdf)

Alþjóðalögreglan  
bendir á að sjávarútvegs-  
afbrot ógni fæðuöryggi  
og dragi úr sjálfbærni  
hafsins og segir að  
peningaþvætti,  
misneyting vinnuafls,  
spilling og skjalafals  
séu sýnishorn af  
alvarlegum glæpum

Á heimasíðu Fíkniefna- og sakamálskrifstofu Sameinuðu þjóðanna (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) kemur fram að sjávarútvegsafbrot sé lagahugtak sem erfitt sé að skilgreina en vísi til margs konar ólöglegar starfsemi í sjávarútvegi.<sup>70</sup> Þessi brotastarfsemi, sem oft sé fjölþjóðleg og skipulögð í eðli sínu, feli m.a. í sér ólöglegar veiðar, skjalafals, innflutning fíkniefna og peningaþvætti. Oft sé litið á afbrot í sjávarútvegi sem samheiti yfir ólöglegar veiðar sem mörg ríki fellu ekki undir refsiverða starfsemi heldur fremur undir fiskveiðistjórnun og því séu viðurlög oft væg t.d. sektir eða tímabundið veiðibann. Er það mat Fíkniefna- og sakamálskrifstofu Sameinuðu þjóðanna að skipulögð glæpasamtök geti því stundað sjávarútvegsafbrot án þess að til refsinga komi, áhættan sé lítil og mikil hagnaðarvon. Skipulag löggæslu- og eftirlitsstofnana sé á tíðum ósamhæft og óskilvirkt og sömu sögu sé að segja með eftirlit með sjávarútvegsafbrotum yfir landamæri.

Alþjóðalögreglan lítur skipulögð afbrot í sjávarútvegi alvarlegum augum og hefur barist með virkum hætti gegn sjávarútvegsafbrotum allt frá árinu 2010 þegar stofnunin ýtti úr vör verkefni varðandi umhverfisöryggi (e. Environmental Security Programme)<sup>71</sup> og síðar með stofnun vinnuhóps gegn sjávarútvegsafbrotum (e. Fisheries Crime Working Group).<sup>72</sup> Alþjóðalögreglan bendir á að sjávarútvegsafbrot ógni fæðuöryggi og dragi úr sjálfbærni hafsins og segir að peningaþvætti, misneyting vinnuafls, spinning og skjalafals séu sýnishorn af alvarlegum glæpum sem oft tengist ólöglegum, ótilkynntum og eftirlitslausum fiskveiðum (e. Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU).

Að mati Alþjóðalögreglunnar hafa breytingar orðið á þeim aðferðum sem beitt hefur verið við sjávarútvegsglæpi undanfarinn áratug. Ólíkt því sem var áður séu það ekki einvörðungu skipstjórar og eigendur fiskiskipa sem beri ábyrgð á sjávarútvegsafbrotum, nú tíðkist fremur að það séu stjórnendur fyrirtækja, opinberir embættismenn, lögfræðingar, endurskoðendur ásamt öðrum sérfræðingum sem leggi á ráðin og hugsanlega taki þátt í efnahagsbrotum. Búin séu til skúffufyrirtæki eða fyrirtækjaskeljar í skattaskjólum eða á aflandseyjum í samstarfi við slíka sérfræðinga í því skyni að þvætta peninga, efnt sé til spilltra sambanda við embættismenn, skjöl er lúta að eftirliti með fiskveiðum séu fölsuð auk þess sem alvarleg misneyting vinnuafls (nauðungarvinna) fari fram.<sup>73</sup> <sup>74</sup> Árið 2018 birti Alþjóðalögreglan leiðbeiningar um alþjóðlegt samstarf fyrir löggæsluyfirvöld í baráttu gegn sjávarútvegsafbrotum.<sup>75</sup> Þar eru alþjóðleg lagaumgjörð, alþjóða-

70 <https://www.unodc.org/unodc/about-unodc/campaigns/fisheriescrime.html>

71 [INTERPOL marks a decade of tackling serious organized environmental crime](https://www.interpol.int/content/download/13334/file/INTERPOL_marks_a_decade_of_tackling_serious_organized_environmental_crime)

72 [INTERPOL - Fisheries Crime Working Group | Organisations | Action Guide](https://www.interpol.int/content/download/13334/file/INTERPOL_-_Fisheries_Crime_Working_Group_-_Organisations_-_Action_Guide)

73 Sjá skýrslu Alþjóðalögreglunnar frá 27. mars 2019 uppfærða 8 júlí 2019 varðandi nauðungarvinnu í sjávarútvegi á krækjuni: <https://www.interpol.int/content/download/13334/file/Human%20Trafficking%20and%20Forced%20Labour.pdf>

74 Sjá skýrslu Alþjóðalögreglunnar um þrælahald og mansal í sjávarútvegi frá árinu 2017 á krækjuni: <https://www.interpol.int/content/download/13360/file/E%20PN548%20HT%20and%20FL%20in%20the%20Fisheries%20Sector%20%28Public%29.pdf>

75 <https://www.interpol.int/content/download/5147/file/GuideInterLawEnforcementCoop-enti-er-WEB-2019-04.pdf>

samningar og verkefni alþjóðlegra stofnana er varða eftirlit með sjávarútvegi í alþjóðlegu samhengi tekin saman og skýrð, ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar fiskveiðar (IUU) skilgreindar og farið yfir helstu brotaflokkanna er tengjast sjávarútvegsafbrotum.

Í nýrri skýrslu Alþjóðalögreglunnar frá marsmánuði 2021 er fjallað um sjávarútvegsafbrot og hvernig sporna megi gegn þeim með alþjóðlegri lögreglu-samvinnu.<sup>76</sup> Í skýrslunni er farið yfir brot sem snerta alla virðiskeðju sjávarútvegsins, þar eru helst peningapvætti, skattalagabrot, brot á tollalögum, skjalafals og brot gegn alþjóðalögum um fiskveiðar. Áréttað er að áberandi dæmi séu um mansal og nútímaprælahald er tengist sjávarútvegsafbrotum.

Afleiðingarnar sjávarútvegsafbrotanna eru að mati Alþjóðlögreglunnar m.a. ofveiðar fisktegunda, minnkandi fæðuöryggi þróunarlanda, aukin spilling innan opinberra stofnana, mengun og mannréttindabrot auk þess sem ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar hafi skaðleg áhrif á fiskistofna, vistkerfi sjávar og lífsviðurværi þeirra er stunda lögmætar veiðar.

Rétt er að taka fram að langstærstur hluti ólöglegra, ótilkynnta og eftirlitslausra veiða fer fram á fjarlægum hafsvæðum við Suður-Ameríku, Afríku, Asíu og í Kyrrahafi. Alþjóðalögreglan bendir þó í skýrslu sinni sérstaklega á umfangsmikla ólöglega ræktun og smygl á evrópskum áli (álaseiði eða gleráll) frá Evrópu til Asíu.

Norska lögreglan fjallar um ólöglegar krabbaveiðar í skýrslu sinni frá febrúar 2021 um sjávarútvegsafbrot í Noregi og er það jafnframt mat hennar að norska ríkið verði af umtalsverðum tekjum vegna afbrota í norskum sjávarútvegi svo sem vegna rangra eða falsaða afla- og/eða löndunarskýrslna þar undir sé einnig svört atvinnustarfsemi og misnotkun á erlendu vinnuafli í sjávarútvegi.<sup>77</sup>

## Sjávarútvegsafbrot á Íslandi

Sterkar eftirlitsstofnanir með nægan mannafla, búnað og heimildir auk alþjóðlegra samninga og samstarfsamninga við erlend ríki eða alþjóðastofnanir um fiskveiðistjórnun eru grundvöllur þess að íslenska ríkið nái að tryggja ásættanlegt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Landhelgisgæslan og Fiskistofa annast eftirlit með veiðum innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi. Ísland er aðili að Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna (United Nations Convention on the Law of the Sea; UNCLOS) sem geymir meðal annars ákvæði um landhelgi, efnahagslögsögu, réttindi strandríkja og annarra ríkja til fiskveiða auk ákvæða um verndun gegn mengun hafsins og lausn deilumála.<sup>78</sup> Ísland er einnig aðili að samningi Matvæla

76 <https://www.interpol.int/content/download/16314/file/INTERPOL%20ENS%20Fisheries%20Crime%20Prospectus%202021.pdf>

77 <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/2021-02-12-o-ptv-2021.pdf>

78 [Hafrettarsamningur.islenska.pdf](https://www.hafrettarsamningur.islenska.pdf) (stjornarradid.is)

Í framhaldi af skýrslunni var lagt fram stjórnarfrumvarp á Alþingi um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar. Frumvarpið varð ekki að lögum.

og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) um aðgerðir hafnríkja til að fyrirbyggja, hindra og uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar sem íslensk stjórnvöld skrifuðu undir árið 2009 og samþykktur var á Alþingi 2015.<sup>79</sup> Íslensk stjórnvöld hafa gert samstarfssamninga við nágrannaríki er varða eftirlit með fiskveiðum og upplýsingamiðlun. Ísland er aðili að Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndinni (NEAFC), Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistjórnunar –stofnuninni (NAFO) og Atlantshafstúnfiskveiðiráðinu (ICCAT).

Dæmi um ólögsmætar veiðar sem tekist hefur að stöðva voru t.d. veiðar á úthafskarfa sem tugir erlendra skipa stunduðu á Reykjanes hrygg á árunum eftir síðustu aldamót og sum hver tengdust íslenskum fyrirtækjum.<sup>80</sup> Veiðarnar brutu gegn reglum NEAFC og UNCLOS. Aukið eftirlit Landhelgisgæslunnar og þrýstingur á þjónustuaðila skipanna bæði á sjó og landi í því skyni að koma í veg fyrir löndun á ólögsmætum afla varð til þess að skipin hættu veiðum. Nú hefur NEAFC samþykkt að stöðva karfaveiðar á Reykjanes hrygg.<sup>81</sup> Raunhæfur möguleiki er talinn á að Rússland haldi karfaveiðum áfram á Reykjanes hrygg gegn samþykktum NEAFC.

Íslensk stjórnvöld hafa unnið að því að bæta eftirlit með fiskveiðiauðlindinni. Árið 2019 var sérstök verkefnastjórn sett um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni og auk þess skipaður sérstakur þverpólitískur samráðshópur ásamt fulltrúum helstu hagaðila og stofnana í sjávarútvegi til stuðnings verkefnastjórninni. Verkefnastjórnin skilaði ýtarlegri skýrslu í júnímánuði 2020 sem innihélt tillögur til úrbóta.<sup>82</sup> Meðal tillagnanna voru að auknar kröfur yrðu gerðar um búnað sem nýtist við eftirlit með endur- og heimavigtun sjávarafila, að Fiskistofa hæfi tilraunir með notkun myndavélakerfa til eftirlits, bæði um borð í skipum og í höfnum, auk þess að huga að tækninýjungum sem gætu styrkt eftirlit til lengri tíma lítið. Lagt er til í skýrslunni að auka samvinnu Fiskistofu og greinarinnar um nýtingu þeirra upplýsinga sem safnað er með þeirri hátækni sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru búin og að koma á heildstæðu viðurlagakerfi við brotum gegn fiskveiðilöggjöfni. Í framhaldi af skýrslunni var lagt fram stjórnarfrumvarp á Alþingi um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar.<sup>83</sup> Frumvarpið varð ekki að lögum. Í frumvarpinu voru lagðar til breytingar sem miðuðu að því að styrkja heimildir Fiskistofu til rafræns eftirlits og verkefnastjórnin tók sömuleiðis til umfjöllunar í skýrslu sinni möguleika Fiskistofu til að efla eftirlit með rafrænni vöktun, þ.m.t. notkun svonefndra flygilda eða dróna.

Á árinu 2021 hóf Fiskistofa notkun dróna við eftirlit með fiskveiðum. Eftirlit Fiskistofu með drónum hefur á fyrstu níu mánuðum ársins skilað á níunda tug tilvika þar sem hugsanlega hefur verið brotið gegn reglum um fiskveiðar. Drónarnir

79 [686/144 stjórnartillaga: samningur hafnríkja til að uppræta ólöglegar, ótilkynntar og eftirlitslausar veiðar | Þingtiðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

80 [Íslendingar tengjast ólöglegum veiðum \(mbl.is\)](#)

81 [NEAFC samþykkir bann við karfaveiðum á Reykjanes hrygg - Auðlindin \(audlindin.is\)](#)

82 [Skýrsla verkefnastjórnar - lokaskjal\\_gj.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

83 <https://www.althingi.is/altext/151/s/1183.html>



hafa einkum gefið til kynna tilfelli þar sem um er að ræða meint brottkast. Þrátt fyrir fáar eftirlitsferðir á togaramið hafa togarar þegar orðið uppvísir að brottkasti. Einnig stendur Landhelgisgæslan á ári hverju íslensk skip að meintum ólöglegum veiðum.<sup>85 86</sup> Í áðurnefndri skýrslu verkefnastjórnar um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni á Íslandi eru taldir upp ýmsir áhættuþættir bæði á landi og sjó. Þessir áhættuþættir ríma við þau sjávarútvegsafbrot sem talin eru upp í skýrslum Alþjóðalögreglunnar. Í skýrslu verkefnastjórnarinnar er undir áhættuþáttum á landi nefnt ólöglegt athæfi svo sem löndun framhjá vog, fisktegundasvindl við vigtun, svindl með ishlotfall í fiskikörum við vigtun, röng skráning við vigtun og að öllum aflu sé ekki landað strax. Á sjó eru nefnd dæmi um veiðar án tilskilinna leyfa, veiðar á lokuðum svæðum, notkun ólöglegra veiðarfæra, brottkast á afla og að afladagbækur séu ekki fylltar út á réttan hátt.

Í skýrslu verkefnastjórnar kemur fram að þeir Daði Már Kristófersson prófessor og Birgir Þór Runólfsson, dósent við Háskóla Íslands, hafi skilað minnisblaði til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í febrúarmánuði 2020 þar sem farið var yfir áreiðanleika endurvigtunar og umfang frávika í gögnum úr yfirstöðumælingum Fiskistofu. Niðurstaða var sú að umfang frávika var tölfræðilega marktækt og samsvaraði um 1,7% af heildarafla. Enn fremur var tilgáta höfunda minnisblaðsins sú að frávik væru meðvituð fremur en tilviljanakennd og nefndu þeir máli sínu til stuðnings að aðgerðir Fiskistofu breyttu frávikum. Samanburður Fiskistofu á afladagbókum og vigtun uppsjávarafla árið 2017 leiddi í ljós 1,9% mun á heildarmagni afla skráðum í afladagbók miðað við vigtaðan afla eða sem nam 11 þúsund tonnnum. Til skoðunar voru 520 landanir og voru eftirlitsmenn Fiskistofu viðstaddir 30 þeirra. Tekið er sérstaklega fram að í þeim löndunum sem eftirlitsmenn Fiskistofu voru viðstaddir var að meðaltali enginn munur.<sup>87</sup>

Í upplýsingakerfi lögreglu, LÖKE, eru 83 brot skráð undir liðnum fiskveiðar og sjávarútvegur árin 2018-2020. Brotin varða m.a. lög nr. 30/2007 um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 76/2001 um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa. Auk þess eru skráð brot gegn reglugerðum s.s. reglugerð um dragnótaveiðar, reglugerð um lögskráningu sjómanna, brot á reglugerð um veiðar stundaðar í atvinnuskyni, reglugerð um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa. Þarna er t.d. um að ræða veiðar innan friðaðs hólfs, veiðar á lokuðu svæði, veiðar inni í skyndilokun, ólöglegar veiðar, vanmönnum, of margir farþegar og brottkast. Einnig hafa komið upp mál er varða fíkniefnasmygl með fiskiskipum.

85 [Togarar staðnir að brottkasti: Fiskistofa segir þörf á úrbótum - Visir \(visir.is\)](#)

86 [Áhöfn togskipa grunuð um ólöglegar veiðar - Visir \(visir.is\)](#)

87 [Þrjú skip gripin við ólöglegar veiðar \(mbl.is\)](#)

Lögregla hefur heimildir fyrir því að afla sé landað framhjá vigt með skipulegum hætti

## Niðurstaða

Ljóst er að aukin áhersla ríkja heims á „grænar lausnir“, sjálfbærni, umhverfisvernd, líffræðilegan fjölbreytileika og að sporna gegn loftslagsbreytingum á margvíslegan annan hátt mun á komandi árum og áratugum leggja æ ríkari skyldur á herðar almenningi og fyrirtækjum varðandi umgengni við náttúruna. Talið er líklegt að skipulögð brotasamtök muni leitast við að hagnýta sér það og selja fyrirtækjum eða einstaklingum ólögmetta þjónustu sem brýtur gegn umhverfislöggjöf. Barátta gegn umhverfisafbrotum fellur á þann veg undir aðgerðir stjórnvalda í umhverfisverndar- og loftslagsmálum með beinum hætti.

Mikilvægt er að lögreglan sé vel upplýst um refsíabyrgð á sviði umhverfisréttar og meðferð slíkra mála og að samstarf lögreglunnar og eftirlitsaðila á sviði umhverfisverndar verði aukin.

Æskilegt er refsiréttarákvæði á hinum ýmsu sviðum umhverfisréttar séu borin saman með það í huga að samræma refsilöggjöf umhverfisréttar. Einnig er talið brýnt að setja skýrar málsmeðferðarreglur þar sem þær vantar.

Staðfest er að sjávarútvegsafbrot eru framin á Íslandi en ekki er vitað er hversu umfangsmikil eða útbreidd þau eru. Lögregla hefur heimildir fyrir því að afla sé landað framhjá vigt með skipulegum hætti. Ljóst er að takmarkaðir möguleikar eru á að koma slíkum afla í verð og talið er afar líklegt að sá afli sé m.a. seldur á svörtum markaði til fyrirtækja hér á landi.

Talið er afar líklegt að sjávarútvegsafbrot haldi áfram verði ekki brugðist við með auknu eftirliti og styrkingu eftirlitsstofnana innan sjávarútvegsins hvað varðar heimildir, búnað og mannafla.

Líkt og fram kemur í þessari skýrslu þá er umfang skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi umtalsvert. Ljóst er að lögreglan þarf að vera undir það búin að skipulögð brotastarfsemi muni notast við stafrænar lausnir í auknum mæli á næstu árum og að net- og tölvubrot færast enn í aukana. Því er brýnt að lögreglan öðlist þann styrk sem nauðsynlegur er til þess að takast á við þennan málaflokk. Er það mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra að lögregluna skorti bæði fjármagn og mannafla til þess að sinna frumkvæðislöggæslu með fullnægjandi hætti sem er einn mikilvægasti þátturinn í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi.

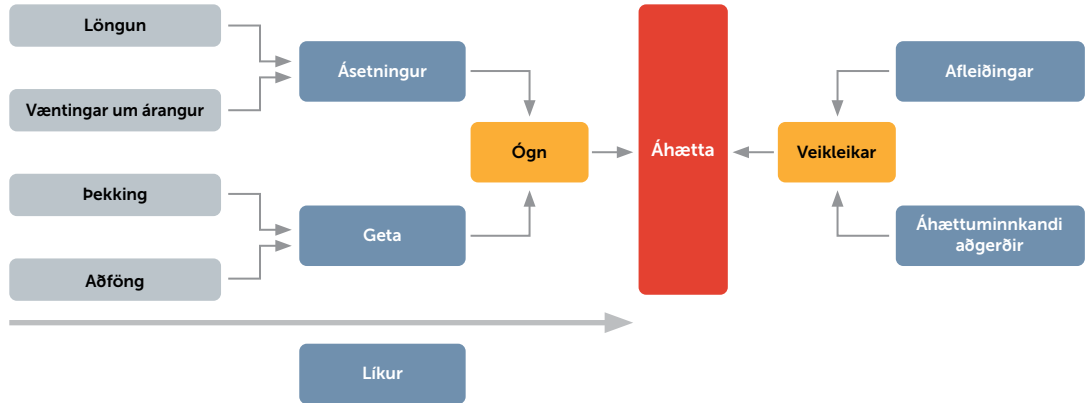
Skýrsla þessi er ekki tæmandi hvað varðar öll brot er tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Má þar t.d. nefna auðgunarbrot, spillingu og vopnalagabrot. Útköllum sérsveitar ríkislögreglustjóra vegna vopnamála hefur fjölgað frá skýrslu greiningardeildar árið 2019. Að mati lögreglu færast gróf ofbeldisbrot í aukana.<sup>88</sup> Sömuleiðis veldur þróun mála í kynferðisbrotum og fíkniefnamálum áhyggjum. Í því umhverfi sem lögreglan býr við í dag þar sem glæpir teygja sig yfir landamæri og alþjóðlegir glæpahópar sýna Íslandi áhuga er alþjóðleg samvinna lögregluliða forsenda þess að lögreglan geti tekist á við skipulagða glæpahópa og spornað gegn starfsemi þeirra.

Eðli málsins samkvæmt þegar fjallað er um starfsemi þar sem leitast er við að dylja upplýsingar eru ýmis upplýsingagöt (e. Intelligence Gaps) sem torvelða lögreglu rannsóknir mála. Öflug rannsóknargeta og frumkvæðisvinna er áhrifa- ríkust til að bregðast við slíkum upplýsingaskorti. Þar sem skipulagðir brotahópar hafa í auknum mæli fært starfsemi sína á smáforrit og samfélagsmiðla og rafrænni slóð jafnharðan eytt eða samskipti dulkóðuð hefur myndast alvarlegur upplýsingaskortur. Enn fremur eru í skýrslu þessari kynntir brotaflokkar í umhverfismálum þar sem efla mætti getu og þekkingu réttarvörslukerfisins.

Við mat á öryggisstigi vegna öryggis almennings gagnvart ógn af mannavöldum er stuðst við áhættuskoðun þar sem metnar eru líkur á tilteknum atburðum, hversu alvarlegar afleiðingar þeirra geta orðið og greiningu á veikleikum til að takast á við slíka atburði og lágmarka afleiðingarnar. Áhættustig fyrir hverja ógn er metið út frá líkum og afleiðingum að teknu tilliti til veikleika og aðgerðir skilgreindar til að takast á við áhættuna. Stuðst er við svokallað SOCTA-líkan Sameinuðu þjóðanna þar sem líkur á margvíslegum atburðum eða afbrotum eru metnar með því að greina getu og ásetning. Einnig eru veikleikar og/eða geta samfélagsins metin til að mæta slíkri ógn.<sup>89</sup>

88 [Meira um gróf ofbeldisverk en áður | RÚV \(ruv.is\)](#)

89 [https://www.un.org/ruleoflaw/files/SOCTA\\_Manual\\_2010.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/SOCTA_Manual_2010.pdf)



## Ógn

Í samræmi við SOCTA-líkanið hér að ofan má sjá að ekki er til staðar ógn nema til staðar sé ásetningur og geta til þess að framkvæma ógnina. Ásetningur er metinn út frá því hvort löngun sé til staðar til þess að fremja verknaðinn og hvort viðkomandi hafi væntingar til þess að geta framkvæmt hann. Geta er metin út frá því hvort til staðar sé þekking á því hvernig framkvæma megi verknaðinn og viðkomandi hafi nægilegar bjargar til þess. Ef allir fjórir þættirnir eru til staðar; löngun, væntingar um árangur, þekking og aðföng, er komin fram skýr ógn. Líkurnar á því að viðkomandi framkvæmi verknaðinn ráðast af því hversu einbeittur ásetningurinn er og því hversu mikið getan er til þess að framkvæma hann.

Ógn vegna skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi er talin mjög mikil. Hún felst m.a. en ekki einvörðungu í að:

- Talið er að hundruð einstaklinga tengist skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi með beinum eða óbeinum hætti.
- Samanlögð velta skipulagðrar brotastarfsemi er óþekkt eðli málsins samkvæmt en vísbendingar úr nýlegum rannsóknum á fíkniefnaneyslu auk annarrar brotastarfsemi gefa til kynna að hún nemi milljörðum ár hvert.
- Skipulagðir brotahópar á Íslandi hafa fjölbjóðleg tengsl.
- Skipulagðir brotahópar hafa skotið föstum rótum á Íslandi.
- Nýir brotahópar hafa komið fram á sjónarsviðið.
- Alvarlegum tölvu- og netbrotum fjölga.
- Framboð sterkra fíkniefna er mikið.
- Framboð kannabisefna er mikið.
- Framboð vændis er mikið og tengist mansali og skipulagðri brotastarfsemi.
- Mansal og smygl á fólki fer fram á Íslandi.
- Umhverfisafbrot fara fram á Íslandi.

Þegar framangreind atriði eru sett inn í líkan Sameinuðu þjóðanna um áhættu vegna skipulagðrar brotastarfsemi má sjá að bæði ásetningur og geta er til staðar. Fjöldi þeirra einstaklinga og hópa sem stunda skipulagða brotastarfsemi á Íslandi og hinn meinti mikli ólöglegi ávinningur starfseminnar sýnir mikinn ásetning og getu. Eins og rakið er framar í skýrslunni er þekking og búnaður til staðar t.d. til að vinna og framleiða sterk fíkniefni jafnvel þó að um flókin ferli sé að ræða. Miklar væntingar eru um að árangur náist og löngun til fremja afbrotin er einnig umtalsverð.

Þó líkurnar séu miklar ræðst áhættan einnig af veikleikum þess sem ógnað er. Veikleikar eru metnir út frá því hversu alvarlegar afleiðingarnar geta orðið ef verknaðurinn er framkvæmdur og því hversu miklar áhættuminnkandi ráðstafanir eru fyrir hendi.

## Afleiðingar

Afleiðingar eru metnar út frá þeim skaða sem verknaðurinn getur valdið. Til dæmis getur umfangsmikil tölvuárás á fyrirtæki eða stofnanir sem gegna samfélagslega mikilvægum hlutverkum s.s. heilbrigðisstofnanir valdið ómældum skaða:

- Misnotkun á fólki s.s. þrælkun og mansal veldur óbætanlegum heilsufarsafleiðingum.
- Sá samfélagslegi skaði sem skipulögð brotastarfsemi veldur t.d. með innflutningi, sölu og dreifingu fíkniefna verður ekki metinn til fjár.
- Tölvu- og netárásir, gagnastuldur og eða gíslataka gagna valda almenningi, fyrirtækjum og stofnunum mjög miklum fjárhagslegum skaða og óþægindum á ári hverju.
- Peningaþvætti, falsanir, svik og „svört atvinnustarfsemi“ veldur fyrirtækjum og hinu opinbera verulegu fjárhagslegu tjóni auk þess sem það skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaði.
- Umhverfisafbrot geta valdið óafturkræfum skaða á náttúru og lífríki og haft í för með sér heilsutjón fjölda fólks s.s. vegna mengunar.

## Áhættuminnkandi aðgerðir

Áhættuminnkandi aðgerðir vinna gegn veikleikum og draga með þeim hætti úr áhættu. Frá útgáfu síðustu skýrslu GRD hafa fjölmargar áhættuminnkandi aðgerðir litið dagsins ljós. Þeirra á meðal eru:

- Ýmsar stjórnsýslulegar breytingar á samvinnu lögreglu og annarra stjórnvalda og stofnana s.s. stofnun lögregluráðs.
- Skipan stýrihóps um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem skipaður er með vísan til 39 gr. laga 140/2018. Í stýrihópnum sitja nú 15 fulltrúar tíu mismunandi stjórnvaldsstofnana.
- Skipan stýrihóps lögreglu sem vinnur að samhæfingu aðgerða lögreglunnar gegn skipulagðri brotastarfsemi og starfar nú skv. verklagsreglum ríkislögreglustjóra sem samþykktar voru 30.11. 2020 og hefur m.a. að markmiði að tryggja samráð lögreglustjóra í samræmi við 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um stjórn lögreglurannsókna og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra við rannsókn sakamála nr. 660/2017.
- Auknar heimildir lögreglu til samstarfs og miðlunar upplýsinga innanlands; við önnur stjórnvöld, stofnanir og félagasamtök við lögreglurannsóknir.
- Heimildir lögreglu til samstarfs við erlend lögregluþingvöld og alþjóðastofnanir hafa verið skýrðar og auknar.
- Árið 2019 var fjárframlag til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu aukið um 80 m.kr. í því skyni að efla aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi með sérstaka áherslu á innflutning, framleiðslu, sölu og dreifingu fíkniefna. Í fjárlögum 2020 var þetta fjármagn gert varanlegt.
- Útvíkkun 227. gr. a. alm. hgl. mansalsákvæðisins.
- Styrking sérsveitar ríkislögreglustjóra.
- Heildstæð löggjöf varðandi peningabætti.
- Ný lög nr. 70/2021 um gjaldeyrismál rýmka upplýsingagjöf til lögreglu.
- Löggæslustofnanir hafa verið efldar í baráttunni gegn peningabætti.
- Landamæraeftirlit og farþegagreining hefur einnig verið styrkt verulega t.d. með stofnun landamæradeildar ríkislögreglustjóra.
- Samvinna tollgæslu og löggæslu hefur verið augin með stofnun sameiginlegrar farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollgæslu.
- Fræðsla og námskeið á vegum Menntaseturs lögreglu er varðar skipulagða brotastarfsemi.
- Ný NIS lög nr. 78/2019 sem tóku gildi 1. september 2020.
- Auknar fjárveitingar til Fjarskiptastofu til eflingar CERT-ÍS sveitar.
- Aukið eftirlit Fiskistofu með drónum.
- Rýmkun heimilda í reglum um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu.

## Veikleikar

Ýmsir veikleikar vegna skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi eru enn til staðar en þeir eru m.a. fólgnir í að:

- Lögregla glímir við alvarlegan upplýsingaskort en skipulagðir brotahópar nýta sér samskiptaforrit þar sem samskipti hverfa jafnóðum og/eða eru dulkóðuð
- Mannekla er innan lögreglu.
- Það skortir deildir á landsvísu til að fást við ákveðna brotaflokkasem eðli síns vegna takmarkast ekki við ákveðin lögregluumdæmi s.s. tölvu- og netbrot.
- Markmið um fjölgun menntaðra lögreglumanna hafa ekki náð fram að ganga.
- Frumkvæðisvinna innan lögreglu er takmörkuð.
- Verkefnum lögreglu hefur fjölgað.
- Veikleikar varðandi svik og falsanir t.d. vegna persónuauðkenna eða ferðaskilríkja eru til staðar.
- Tollvörðum hefur fækkað og er undirmönnun orðið vandamál að mati yfirtollvarða hjá tollgæslu.

Áhætta vegna skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi telst mjög mikil. Aukin notkun brotahópa á stafrænni tækni eykur álag á ýmsum sviðum löggæslunnar. Skipulögð brotastarfsemi felur í sér ógn við öryggi samfélags og einstaklinga.

Lítill áhætta

Möguleg áhætta

Mjög mikil áhætta

Gífurleg áhætta





Ríkislögreglustjóri