Mannréttinda stofnun Íslands

Dómsmálaráðuneytið

Reykjavík, 16. september 2026

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um drög að frumvarpi til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi)

Mannréttindastofnun Íslands tekur undir mikilvægi þess að bregðast við þeirri þróun sem hefur orðið á skipulagðri brotastarfsemi hér á landi, enda ógnar slík starfsemi verulega almannaöryggi og réttindum einstaklinga í samfélaginu. Í frumvarpinu er þó að finna tillögur að ýmsum breytingum sem geta falið í sér aukið inngrip í grundvallarréttindi einstaklinga og er því sérstaklega brýnt að lagaákvæðin séu skýr, miði að lögmætu markmiði og gangi ekki lengra en nauðsyn ber til.

Mannréttindastofnun fagnar þeirri ítarlegu greiningu sem finna má í athugasemdum með frumvarpinu um áhrif þess á grundvallarréttindi einstaklinga og því að sérstaklega hafi verið leitast við að tryggja að efni þess samrýmist ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og alþjóðlegum mannréttinda-skuldbindingum ríkisins, þar á meðal Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Breytingar á almennum hegningarlögum

Mannréttindastofnun tekur undir að sú þróun sem átt hefur sér stað á Norðurlöndunum, að börn séu dregin inn í alvarlega glæpastarfsemi, sé mjög varhugaverð. Ríkjum ber skylda til að grípa til ráðstafana til að vernda börn gegn ofbeldi, misnotkun og annars konar hagnýtingu, sbr. meðal annars 19. og 36. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Telur stofnunin því jákvætt að lögð sé til refsiþynging fyrir einstaklinga sem fá börn til að fremja afbrot.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 175. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem felur í sér skilgreiningu þess hóps sem framkvæmir skipulagða brotastarfsemi.

Í skilgreiningu á skipulögðum glæpasamtökum (e. organized criminal group) í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri brotastarfsemi er meðal annars sett skilyrði um að hópurinn skuli fyrirfinnast á ákveðnu tímabili. Sambærilegt skilyrði er einnig að finna í skilgreiningu Evrópusambandsins með rammaákvörðun

2008/841/JHA. Hins vegar er hvorki í núgildandi ákvæði né í fyrrnefndri breytingartillögu gerð krafa um slíkt skilyrði. Mannréttindastofnun bendir á að það væri betur í samræmi við framangreindar alþjóðlegar skilgreiningar að bæta skilyrði um að hópur skuli hafa fyrirfundist á ákveðnu tímabili við ákvæðið, auk þess sem slíkt myndi tryggja að gildissvið refsiþyngingarinnar yrði ekki óhóflega víðtækt.

Breytingar á lögum um meðferð sakamála

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er meðal annars lagt til að nýr málsliður bætist við 1. mgr. 84 gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, á þá leið að sé brýn hætta á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum sé heimilt að grípa til aðgerða á borð við öflun símagagna og símahlustunar án tafar. Þá er mælt fyrir um að slík ákvörðun skuli tekin af ákæranda og krafa lögð fyrir héraðsdóm svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 48 klukkustundum eftir upphaf aðgerða.

Mannréttindastofnun hefur skilning á því að í einhverjum tilvikum þurfi að hafa hraðar hendur til þess að forðast sakarspjöll. Í ljósi þess að um er að ræða aðgerðir sem fela í sér verulega íþyngjandi inngrip í friðhelgi einkalífs einstaklinga er þó varhugavert að mati stofnunarinnar að veita svigrúm í allt að 48 klukkustundir áður en ákvörðun er borin undir dómara. Má til samanburðar benda á að í bæði Danmörku og Noregi er hámarkstíminn 24 klukkustundir.

Jafnframt er brýnt að skilyrði fyrir beitingu slíkra aðgerða séu skýr. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur meðal annars fram að umrædd heimild skuli vera bundin ströngum skilyrðum og sé einungis ætlað að ná til þeirra tilvika þar sem tafir geta haft óafturkræfar afleiðingar fyrir rannsókn málsins. Ákvæðið sjálft er hins vegar nokkuð rúmt og mætti skilja þannig að brýn hætta á hvers kyns sakarspjöllum geti réttlætt að gripið sé til aðgerða án tafar. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að skilgreina nánar í ákvæðinu sjálfu hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt, til dæmis þannig að einungis verði heimilt að grípa til slíkra aðgerða þegar brýn hætta er á því að bið geti valdið alvarlegum og óafturkræfum sakarspjöllum. Þá væri æskilegt að gera í athugasemdum nánari grein fyrir því hagsmunamati sem verður að eiga sér stað á milli réttinda einstaklingsins og þeirra rannsóknarhagsmuna sem eru í húfi. Væri slíkt betur í samræmi við meðalhóf og þær skýrleikakröfur sem gera verður til lagaákvæða sem heimila takmörkun á grundvallarréttindum einstaklinga, sbr. meðal annars 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að hámarkslengd gæsluvarðhalds verði hækkað úr tólf vikum í sex mánuði. Gæsluvarðhald felur í sér afar íþyngjandi takmörkun á réttindum einstaklinga og er því brýnt að sakborningar sæti ekki gæsluvarðhaldi lengur en brýna nauðsyn ber til.

Í athugasemdum með frumvarpinu er vísað til þess að gæsluvarðhald gegni lykilhlutverki við rannsókn alvarlegra brota og þá sérstaklega í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi. Mannréttindastofnun hefur skilning á mikilvægi þess að tryggja að sakborningur torveldi ekki rannsókn í slíkum málum. Hins vegar er ljóst að sú breyting sem verið er að leggja til á hármarkslengd gæsluvarðhalds nær ekki einungis til slíkra tilvika, heldur hvers kyns brota. Að mati stofnunarinnar væri það betur í samræmi við meðalhóf að rýmka fremur heimild til undantekninga frá meginreglunni í málum sem varða skipulagða brotastarfsemi. Má í því sambandi benda á að samkvæmt núgildandi lögum er nú þegar heimilt að framlengja gæsluvarðhald umfram 12 vikur í tveimur tilvikum, þar á meðal þegar brýnir rannsóknarhagsmunir krefjist þess.

Ef ákveðið verður að lengja hámarkslengd gæsluvarðhalds hvetur stofnunin ráðuneytið til að huga sérstaklega að réttindum barna, til dæmis þannig að hámarkslengd gæsluvarðhalds sakborninga undir 18 ára aldri verði mun styttri.

Mannréttindastofnun vill einnig nota tækifærið til að hvetja ráðuneytið til að endurskoða ákvæði 2. mgr. 98. gr. laga um meðferð sakamála, sem kveður á um skilyrði einangrunar í gæsluvarðhaldi. Fáar takmarkanir á mannréttindum eru jafn íþyngjandi og einangrunarvist og er ljóst að slík úrræði geta haft verulega skaðleg áhrif á andlega heilsu einstaklinga. Ýmsir alþjóðlegir eftirlitsaðilar á sviði mannréttinda hafa gagnrýnt Ísland fyrir notkun á langvarandi einangrun og hvatt til þess að einangrun verði einungis beitt í undantekningartilvikum, í eins skamman tíma og mögulegt er og ekki lengur en 15 daga samfleytt, sbr. meðal annars lokaathugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyntingum (CAT) til Íslands árið 2022 og Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2024.

Einangrunarvist getur haft sérstaklega neikvæð áhrif á einstaklinga sem tilheyra viðkvæmum hópum, svo sem börn og fatlað fólk. Í núgildandi lögum um meðferð sakamála er þó ekki vísað til þess að sérstaklega skuli taka tillit til viðkvæmra hópa við ákvörðun um einangrunarvist. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu leiðir að einangrun í gæsluvarðhaldi geti leitt til brots á 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og ber því, meðal annars, að líta til líkamlegra og andlegra áhrifa hennar, og í vissum tilvikum til aldurs og heilsufar þess sem henni

sætir. Þá hafa fjölmargir alþjóðlegir eftirlitsaðilar hvatt til þess að einangrunarvist barna og ákveðinna hópa fatlaðra einstaklinga verði bönnuð, sbr. meðal annars fyrrnefndar athugasemdir CAT og Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna til Íslands. Í því samhengi má einnig líta til norskra laga, þar sem lagt er bann við einangrunarvist í gæsluvarðhaldi fyrir börn undir 18 ára aldri.

Breytingar á lögreglulögum

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að nýju ákvæði, 14. gr. a., verði bætt við lögreglulög nr. 90/1996. Samkvæmt frumvarpinu myndi 1. mgr. ákvæðisins lögfesta heimild lögreglu til notkunar löggæslumyndavéla og miðlægs kerfis um vinnslu myndefnis. Þá myndi 2. mgr. hins nýja ákvæðis kveða á um að ráðherra skuli setja nánari reglur um notkun löggæslumyndavéla og rekstur hins miðlæga kerfis.

Mannréttindastofnun hefur skilning á að notkun löggæslumyndavéla og tengdra tæknilausna geti verið mikilvæg í þágu starfa löggæsluyfirvalda. Þá er jákvætt að stefnt sé að því að tryggja skýrari lagaramma utan um slíka notkun, enda getur hún falið í sér takmörkun á réttindum einstaklinga. Að mati stofnunarinnar væri þó æskilegt að lagaákvæðið sjálft kveði skýrar á um þá vinnslu sem nefnd er í tillögu að 2. mgr. ákvæðisins, fremur en að fela ráðherra að útfæra reglur. Þá er mikilvægt að slíkar reglur gangi ekki lengra en nauðsyn ber til og úrræðum sé beitt í samræmi við það brot sem til rannsóknar er. Má í því sambandi meðal annars benda á dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Glukhin gegn Rússlandi (11519/20), en þar tók dómstóllinn fram að notkun íþyngjandi andlitsgreiningartækni hefði ekki verið í hlutfalli við alvarleika þess brots sem hefði verið til rannsóknar og teldist því ekki „nauðsynlegt í lýðræðislegu samfélagi“.

Um 12. og 13. gr.

Með 12. og 13. gr. frumvarpsins er lagt til að fella á brott skilyrði núgildandi laga um að bera skuli eftirlit með einstaklingum á almannafæri og annað sambærilegt eftirlit, sem stendur yfir lengur en í fjóra mánuði, undir héraðsdóm. Þótt slíkt eftirlit teljist almennt vægara þvingunarúrræði en símahleranir eða vöktun fjarskiptagagna fela slíkar aðgerðir samt sem áður í sér skerðingu á friðhelgi einkalífs og er því mikilvægt að gæta meðalhófs. Þó að gert sé ráð fyrir því að ákvörðun um eftirlit sé reglulega borin undir stýrihóp, telur stofnunin heppilegra að sett verði skilyrði um hámarkslengd eftirlits, auk þess sem ákvörðun um eftirlit til lengri tíma verði áfram borin undir dómstóla.

Mannréttinda stofnun Íslands

Að lokum bendir Mannréttindastofnun Íslands á að hlutverk hennar er meðal annars að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um eflingu og vernd mannréttinda og er stofnunin því reiðubúin í frekara samtal og samráð um frumvarpið eða önnur málefni sem varða mannréttindi með einum eða öðrum hætti.

Virðingarfyllst,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri