



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi

Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra

Mái 2019

Útdráttur

Meginniðurstaða meðfylgjandi skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra er sú að áhætta vegna helstu brotaflokka skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi fari enn vaxandi. Samkvæmt áhættulíkani löggæsluáætlunar er niðurstaðan „gífurleg áhætta“ við mat á skipulagðri glæpastarfsemi.

Þessi niðurstaða er í samræmi við þá sem greiningardeild ríkislögreglustjóra birti í skýrslu um skipulagða glæpastarfsemi árið 2017 þar sem sagði m.a:

„Að öllu þessu virtu verður sú ályktun dregin að núverandi aðstæður séu, að öllu óbreyttu, ekki til þess fallnar að hamla gegn skipulagðri brotastarfsemi í landinu.“ ... „Að framangreindu má ljóst vera að dregið hafi úr getu lögreglu til að sinna mörgum þeirra málaflokka sem falla undir hugtakið „skipulögð glæpastarfsemi“.“

Líkan löggæsluáætlunar kveður á um fjögur áhættustig. Þau eru: lítil áhætta, möguleg áhætta, mjög mikil áhætta og gífurleg áhætta. Þeim er lýst eftir alvarleika sem grænu, gulu, rauðu og svörtu.



Allir fimm brotaflokkar sem fjallað er um í skýrslunni hafna í rauðu eða svörtu þrepi.

Hafa ber í huga að matið lýsir þeirri áhættu sem lögregla telur að skipulögð glæpastarfsemi valdi. Það felur ekki í sér heildareinkunn fyrir öryggisstigið í landinu. Ísland telst enn sem fyrr afar öruggt samfélag í alþjóðlegum samanburði. Á hinn bóginn telur greiningardeild ríkislögreglustjóra það skyldu sína að benda á þróun sem kann að breyta þeirri stöðu. Með sama hætti er mikilvægt að upplýsa almenning um þetta stöðumat.

Niðurstöður skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru í samræmi við það mat Evrópulögreglunnar (Europol) frá í aprílmánuði 2019 að skipulögð glæpastarfsemi sé helsta ógnin við öryggi ríkja álfunnar.

Efnisyfirlit

1	Mat greiningardeildar á hættu vegna skipulagðrar glæpastarfsemi	4
1.1	Inngangur	4
1.2	Brotaflokkar	5
1.2.1	Fíkniefni - innflutningur, framleiðsla, sala.....	6
1.2.2	Smygl á fólki, mansal, vændi	10
1.2.3	Vinumarkaðsbrot	12
1.2.4	Peningaþvætti, „svarta hagkerfið“, skattsvik, spilling.....	14
1.2.5	Farandbrotahópar	18
1.3	Skipulögð misnotkun erlendra afbrotahópa á opinberri þjónustu og kerfum.....	18
2	Áhættumat skipulagðrar brotastarfsemi	21
2.1	Aðferðarfræði	21
2.2	Auðkenning hættu	23
2.3	Áhættumat.....	23
3	Getumat / veikleikar	26
4	Mótvægisáðgerðir / mildunaraðgerðir	27
5	Líkleg þróun.....	28

1 Mat greiningardeildar á hættu vegna skipulagðrar glæpastarfsemi

1.1 Inngangur

Frá því að greiningardeild ríkislögreglustjóra hóf starfsemi árið 2007 hefur reglulega verið lagt mat á umfang skipulagðrar glæpastarfsemi í landinu. Ítarlegar skýrslur um skipulagða glæpastarfsemi og líklega framtíðarþróun á því sviði hafa reglulega verið unnar. Hin seinni ár hafa skýrslurnar verið opnar almenningi og fjölmiðlum. Að auki vinnur greiningardeild ríkislögreglustjóra skýrslur um afmarkaða þætti eða hópa sem tengjast málefnum eftir þörf hverju sinni.

Við skýrslugerðina hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra reglulega óskað eftir upplýsingum frá lögregluembættum og nú hefur embætti Héraðssaksóknara bæst í þann hóp. Skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi eru unnar til að safna á einn stað saman þeirri þekkingu og reynslu sem lögreglan í landinu býr yfir auk þess að segja til um líklega framtíðarþróun.¹ Í skýrslu ársins 2017 byggði greiningardeild ríkislögreglustjóra niðurstöðu um áhættustig á grundvelli SOCTA-líkans Sameinuðu þjóðanna í samræmi við fyrirliggjandi drög að löggæsluáætlun fyrir Ísland sem nú hefur verið gefin út. Hér er því líkani áfram fylgt.

Í meðfylgjandi skýrslu sem hinum fyrri styðst greiningardeild ríkislögreglustjóra við skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2000 sem tekin hefur verið upp í Samning Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi.² Evrópusambandið hefur jafnframt tekið skilgreiningu þessa upp í samræmi við ákvörðun ráðsins 2008/841/JHA frá 24. október 2008.

Samkvæmt þessari skilgreiningu telst skipulagður glæpahópur „hópur þriggja eða fleiri einstaklinga sem starfar um tiltekinn tíma og vinnur í samræmi við það markmið að fremja glæpi í hagnaðarskyni.“³

¹ Sbr. Reglugerð nr. 404/2007.

² Hér er átt við Palermó-samninginn frá 15. nóvember 2000.

³ Sjá skýrslu Evrópulögreglunnar, SOCTA, frá 2017 (bls. 13 um skilgreiningu Evrópulögreglunnar) og EU Council Framework Decision 2008/841/JHA frá 24 október 2008 og 2. grein (a) United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

Í íslenskum lögum er skilgreiningu á skipulögðum brotasamtökum að finna í 175. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þar 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 4 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 ávinningsskyni, 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 sem varðar að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað.“

Skipulagðir brotahópar eru jafn fjölbreytilegir og starfsemin sem þeir gefa sig að. Líkt og á markaði ráða framboð og eftirspurn ríkjum á tilteknum sviðum glæpastarfsemi. Jafnframt endurspegla skipulagðir glæpahópar oft en ekki þá menningu og verðmætamat sem ríkjandi er þar sem þeir eiga sér uppruna. Þannig flyst brotastarfsemi, aðferðir, áherslur, afstaða til samfélagsins (t.d. lögreglu, laga) o.s.frv. á milli landa með fólksflutningum.

Viðurkennt er að skipulögð glæpastarfsemi hefur neikvæð margfeldisáhrif á samfélagið. Hún virkar sem hvati til afbrota, gefur neikvæð fordæmi, skýlir glæpamönnum og felur í sér kerfisbundna viðleitni til að brjóta niður réttarríkið.

1.2 Brotaflokkar

Skipulögð brotastarfsemi einskorðast ekki við ákveðna brotaflokkka. Skilgreining skipulagðrar brotastarfsemi kveður á um að þrír eða fleiri einstaklingar komi þar að og að markmið viðkomandi sé skýrt. Þess verður vart að þróunin er í þá átt að brotahópar láti til sín taka á fleiri en einum glæpavettvangi (e. poly-criminality). Því er það svo að iðulega gefa brotahópar sig að margvíslegum tegundum brota auk þess sem ein tegund brota (t.a.m.) fíkniefnabrot hefur í för með sér margvísleg neikvæð hliðaráhrif fyrir samfélagið t.d. ofbeldi, nauðung og misneytingu af ýmsum toga.

Skipulögð brotastarfsemi er oft fjölþjóðleg í eðli sínu og teygir sig yfir landamæri. Fyrirliggjandi upplýsingar sýna að þannig er því farið á Íslandi en hins vegar er alþjóðleg tenging ekki nauðsynlegt skilyrði fyrir slíkri starfsemi.

1.2.1 Fíkniefni - innflutningur, framleiðsla, sala

Á ári hverju tekst lögreglan á Íslandi á við fíkniefnamál í öllum umdæmum líkt og fram kemur í skráningum í lögreglakerfinu (LÖKE). Flest eru þau minniháttar og varða vörslu fíkniefna en jafnframt er ljóst að hluti þeirra tengist á einn veg eða annan skipulögðum innflutningi, framleiðslu, sölu eða dreifingu.

Að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra er skipulögð brotastarfsemi á Íslandi hvað greinilegust í innflutningi, framleiðslu, sölu og dreifingu fíkniefna. Ljóst er að þessi markaður veltir miklum fjármunum og starfsemin er þaulskipulögð hjá sumum þeirra afbrotahópa sem nærri koma. Fyrirliggjandi upplýsingar greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru á þann veg að skipulögðum hópum hafi fjölgað á síðustu árum. Að meðaltali kemur upp eitt fíkniefnamál í hverjum mánuði þar sem umfang málsins og fjöldi þeirra sem við sögu koma eru vísbendingar um skipulagða brotastarfsemi. Almenn gildir að hópar samanstanda ýmist af íslenskum eða erlendum ríkisborgurum þótt vissulega þekkest samstarf aðkomu- og heimamanna. Tiltækar upplýsingar benda til þess að umsvif erlendra glæpahópa fari vaxandi á sviði fíkniefnaviðskipta. Með hugtakinu „erlendur glæpahópur“ er átt við hóp sem samanstendur af einstaklingum sem flust hafa til Íslands eða koma tímabundið til Íslands til að skipuleggja og/eða stunda afbrot.

Samkvæmt upplýsingum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu tengdust á annað hundrað manns fíkniefnamálum á árunum 2015-2017 sem flokkast undir skipulagða brotastarfsemi, innflutning, framleiðslu og sölu. Íslenskir karlmenn eru meirihluti gerenda en hlutur erlendra ríkisborgara er umtalsverður. Í rúmlega þriðjungu mála eru sakborningar útlendingar.

Haldlagningar í innflutningi kannabisefna hafa á undanliðnum áratug reynst lágt hlutfall þess heildarmagns sem lögregla hefur lagt hald á í kannabISRæktunum innanlands. Af þessu má ráða að kannabismarkaðurinn á Íslandi geti talist sjálfbær. Ræktun á kannabisefnum hefur stóraukist og upplýsingar lögreglu benda til að framboð og eftirspurn sé stöðugt og mikið.

Upplýsingar lögreglu sýna að framleiðsla kannabis er í mörgum tilvikum skipulögð af hópum afbrotamanna. Þeir sem taldir eru umfangsmestir á sviði slíkrar ræktunar hérlendis koma yfirleitt ekki beint að starfseminni. Stórfelld og skipulögð ræktun á kannabis skapar mikinn ólögmetan ávinning.

Að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra hafa breytingar á hinum alþjóðlega kókaínmarkaði komið fram á Íslandi. Sökum minni eftirspurnar í Bandaríkjunum, aukinnar framleiðslu í Suður-Ameríku og minnkandi hagnaðar leggja alþjóðlegir glæpahópar nú áherslu á að auka framboð á kókaíni í Evrópu. Þar er nú meðaltalsstyrkur kókaíns meiri en nokkru sinni á síðustu tíu árum.⁴

Upplýsingar frá því í janúar 2019 gefa til kynna að neysla kókaíns fari vaxandi á Íslandi. Verð á efninu lækkaði árið 2018, um allt að fjórðung frá árum þar á undan. Kann það af einhverju leyti að skýrast af auknu framboði á heimsvísu og lækkandi verði. Greiningum kókaínfíknar fjölgar hratt hjá íslenskum meðferðaraðilum.⁵

Aukning í innflutningi á kókaíni er að mati lögreglu vísbending um aukin umsvif skipulagðra brotahópa á Íslandi og alþjóðlegar tengingar þeirra. Vitað er að hópur erlendra afbrotamanna er stórtækur á sviði kókaínsölu á Íslandi og að efnið sem hann selur er sérlega hreint og þar með öflugt. Aukinn hreinleiki efna á markaði felur í sér hættu þar eð neytendur fá þá sterkari efni en þeir eru vanir og taka því inn of mikið magn. Samkvæmt upplýsingum greiningardeildar ríkislögreglustjóra látast tugir manna árlega af völdum fíkniefna hér á landi og sérfræðingar segja að „lífshættulegur kókaínfaraldur“ hafa riðið yfir á undanliðnum misserum.⁶

Fyrirnefndur hópur afbrotamanna kemur að flestum birtingarmyndum skipulagðrar brotastarfsemi. Hann smyglar sterkum fíkniefnum inn í landið og rekur öflugt net sölumanna, stundar skipulögð vinnumarkaðsbrot, kemur að innflutningi á erlendum vændiskonum til landsins, fremur skattsvik og peningaþvætti. Í hóp þessum er undirsátum foringjanna „skipt út“

⁴ https://www.swissinfo.ch/eng/society/drugs-in-switzerland_addiction-group-warns-of-rising-cocaine-purity/44174782: „The EU drugs agency, [the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction \(EMCDDA\)](#), [external link](#) found that although the price of cocaine had remained stable, an increase in purity, first seen in 2010, continued in 2016.“

⁵ Þessar upplýsingar eru einkum sóttar til SÁÁ: <http://www.visir.is/g/2019190129994>

⁶ Sjá https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/09/16/lifshaettulegur_kokainfaraldur/

reglulega og upplýsingar eru fyrir hendi um að í einhverjum tilvikum séu „fótgönguliðar“ þessir ofurseldir vilja þeirra sem stjórna. „Fótgönguliðar“ stunda margvíslega „svarta“ atvinnustarfsemi og virðist hluti ágóðans, hið minnsta, renna til foringjanna. Ljóst er að mikill fjöldi fólks kemur að þeirri skipulögðu brotastarfsemi sem hópur þessi heldur uppi á Íslandi. Hlutverkin eru að sönnu misjöfn og einhverjir kunna í raun að vera fórnarlömb. Samkvæmt upplýsingum greiningardeildar ríkislögreglustjóra hafa rúmlega 100 manns tengst þessum glæpahópi. Vísbendingar eru um að hann eflist. Að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra stendur hópur þessi fyrir þaulskipulagðri glæpastarfsemi á Íslandi og telst hann vaxandi ógn við einstaklinga og samfélag.

Upplýsingar greiningardeildar eru á þann veg að framboð á amfetamíni sé stöðugt. Vitað er að erlendir glæpahópar stunda innflutning og framleiðslu amfetamíns og amfetamínbasa hér á land. Félagar í erlendum glæpahópum hafa hlotið dóma hér á landi sökum þessa. Telur lögregla að hlutur erlendra hópa á amfetamínmarkaði sé stór og jafnvel ráðandi. Upplýsingar liggja fyrir um að í landinu starfi erlendir glæpahópar sem hagnast hafi gífurlega af innflutningi og framleiðslu sterkra fíkniefna.

Neysla sterkra verkjalyfja sem innihalda ópíumafleiður hefur kostað tugi manna lífið hér á landi á síðustu árum.⁷ Borið hefur á miklu framboði á sterkum verkjalyfjum á síðustu misserum. Í lokuðum hópum á Facebook fer fram sala og dreifing á lyfseðilsskyldum lyfjum sem í hluta tilvika hefur verið ávísað af íslenskum læknum.⁸ Sumir hópanna telja þúsundir einstaklinga.⁹ Sterk verkjalyf finnast í póstsendingum. Tollstjóri leggur reglulega hald á sterk verkjalyf sem reynt er að smygla til landsins. Fyrirliggjandi upplýsingar benda ekki til þess að umfang vandans fari minnkandi á Íslandi, þvert á móti líkt og fram kemur í upplýsingum embættis landlæknis. Lögreglu er kunnugt um að umfangsmiklir íslenskir fíkniefnasalar komi að innflutningi á sterkum verkjalyfjum sem flutt eru til landsins oft frá Spáni og með löglegum hætti þ.e. einstaklingur er fenginn til að halda til útlanda í þeim tilgangi einum að kaupa sterk verkjalyf, sem viðkomandi má

⁷ <https://www.landlaeknir.is/um-embattid/frettir/frett/item34655/Andlat-vegna-ofskommtunar-lyfja-a-Islandi-og-i-Bandarikjunum>.

⁸ Sjá Morgunblaðið „Stórfelld fíkniefnasala á Facebook“, Morgunblaðið 21.1. 2019.

⁹ IBID.

síðan hafa með sér í tilteknu magni til Íslands. Þegar heim er komið afhendir „ferðamaðurinn“ lyfin sem síðan eru seld á svörtum markaði.

Aukin neysla sterkra verkjalyfja er samfélagsógn sem valdið hefur hörmungum og dauða víða á Vesturlöndum. Í Bandaríkjunum og Kanada er talað um „faraldur“ í þessu samhengi og algengt er að neytendur taki að nota heróín í stað verkjalyfja sökum kostnaðar og aðgengileika. Aðgerðir og inngríp stjórnvalda til skaðaminnkunar eru stöðugt til umræðu í þessum tveimur löndum. Viðbrögð stjórnvalda á Íslandi hafa falist í takmörkunum á aðgengi og hertu eftirliti með ávísunum lyfja, skipun starfshópa og breytingum á reglugerðum.

Samkvæmt skýrslum lögreglu á öðrum Norðurlöndum hefur neysla á nýjum verksmiðjuframléiddum vímu- og ofskynjunarlyfjum aukist verulega á síðustu árum og ástæða er til að ætla að sú þróun haldi áfram. Aukinn styrkur og hreinleiki margra algengra fíkniefna m.a. kannabis, amfetamíns, kokaíns og MDMA er áhyggjuefni.

Aukinn styrkur og hreinleiki fíkniefna í Evrópu er m.a. rakinn til viðleitni stjórnvalda til að herða eftirlit og takmarka aðgang að íblöndunarefnum (sem nýtt eru til að þynna fíkniefni).¹⁰ Sérfræðingar telja þessar aðgerðir stjórnvalda einn áhrifaþátt í fjölgun þeirra sem leita sér aðstoðar vegna kokaínneyslu og dæmi um ófyrirséðar afleiðingar tilrauna til að stemma stigu við vandanum.¹¹ Í auknum mæli kaupa einstaklingar fíkniefni beint af skipulögðum glæpahópum í gegnum internetið og hefur fyrirkomulag deiliahagkerfisins rutt sér til rúms í þeim viðskiptum þannig að kaupendur gefa seljendum einkunnir t.a.m. með tilliti til styrks efna, afgreiðsluhraða o.fl.¹² Sala og dreifing fíkniefna með smáforritum í snjallsímum, í lokuðum hópum á samfélagsmiðlum og um internet hefur viðgengist hér á landi um hríð.

¹⁰ Guardian, 7. júní 2018. „As well as increased cocaine production in Latin America, the crackdown on cutting agents by law enforcement in many European countries, including the UK, has seen suppliers limit the risk of detection by removing bulking agents from the supply chain,”

¹¹ Guardian, 7. júní 2018. „This is one driver for increased treatment admissions for cocaine and demonstrates the unintended consequences of law enforcement.”

¹² Sjá: <https://qz.com/481037/dark-web/> og SOCTA 2017 „Online Trade in Illicit Goods and Services“. Einnig: www.hi.is/frettir/kaupa_fikniefni_a_facebook

1.2.2 Smygl á fólki, mansal, vændi

Í stærstu borgum Evrópu eru glæpahópar tengdir ákveðnum þjóðarbrotum áberandi í skipulagðri vændisstarfsemi. Rúmenskir og albanskir hópar eru þar umsvifamiklir. Þeir hópar sem skipuleggja vændi tengjast margs konar annarri glæpastarfsemi í Evrópu s.s. sölu eiturfylla, peningabætti og skipulögðum þjófnaði. Með því að þvinga flóttafólk til afbrota geta þeir sem í raun standa að baki skipulagðri glæpastarfsemi minnkað eigin áhættu.

Upplýsingar benda til þess að skipulagt vændi hafi aukist hér á landi á síðustu þremur árum eða svo. Í skýrslu greiningardeildar árið 2015 sagði m.a. að sýnt væri að þessi þróun héldist í hendur við uppgang í efnahagslífi þjóðanna. Lögreglan telur að hluti þessarar starfsemi, hið minnsta, tengist erlendum skipulögðum glæpahópum sem aftur kunni að reiða sig á aðstoð fólks og aðstöðu hér á landi. Götuvændi er fátítt á Íslandi en sala vændis fer m.a. fram innan lokaðra hópa á samfélagsmiðlum, líkt og sala fíkniefna. Síðustu ár hefur fjölgað mjög vændisauglýsingum á netsíðum og samfélagsmiðlum sem beint er að Íslandi.¹³

Mansal tekur til eftirfarandi þátta:¹⁴

- Að útvega fólk, flytja það, afhenda, hýsa eða taka við.
- Ólögð mætrar nauðungar, frelsissviptingar, hótana, ólögð mætrar blekkingar.
- Kynferðislegar misnotkunar, nauðungarvinnu, brottnáms líffæra.

Fyrirliggjandi upplýsingar benda til að Ísland sé áfangastaður fyrir mansal og þá einkum vinnumansal innan byggingariðnaðar, veitingareksturs og ferðaþjónustu.

¹³ Sjá RÚV 18.10.2016 „Vændisauglýsingar á Íslandi fimmfölduðust“ og Fréttablaðið 27.4.2018 „Vændi meira auglýst hér en í Svíþjóð.“

¹⁴ Sjá Mansal á vinnumarkaði. Útg. Starfsgreinasamband Íslands 2016. Sjá einnig: stjornarradid.is/verkefni/almannaoryggi/atgerdir-gegn-brotastarfsemi/atgerdir-gegn-mansali/

Samkvæmt tölfræði embættis ríkislögreglustjóra komu 74 mansalsmál á borð lögreglu frá árinu 2015 til 16. mars 2019:

Heildarfjöldi mansalsmála 2015 til 16. mars 2019, eftir eðli málanna

	Fjöldi mála	Fjöldi hugsanlegra þolenda
Þvingað hjónaband	5	5
Mansal í kynferðislegum tilgangi	24	26
Vinumansal	35	48
Ónægar upplýsingar	10	9
Samtals	74	88

Af þessum 74 málum fóru 27 til ítarlegrar athugunar eða rannsóknar lögreglu. Í 38 tilvikum var tilkynningu fylgt eftir með athugun en ekki hafin rannsókn á grundvelli þeirra upplýsinga. Í níu málum fór engin athugun eða rannsókn fram vegna ónógra upplýsinga.

Á tímabilinu 2015 til 16. mars 2019 fór eitt mál í ákærufarli vegna brotaflokkisins „mansal“, samkvæmt tölfræði embættis ríkislögreglustjóra.

Reynsla erlendis frá sýnir að fátítt er að fórnarlömb leiti til lögreglu. Tölfræði kann því að hafa takmarkað upplýsingagildi fyrir mögulegt umfang mansals í landinu. Mat íslensku lögreglunnar byggir því að mestu á upplýsingum og vísbendingum en ekki fjölda sakamála.¹⁵

Ólöglegir fólksflutningar og smygl á fólki eru liður í umsvifum skipulagðra glæpasamtaka. Glæpahópar sem starfa yfir landamæri og hafa komið sér fyrir í mörgum ríkjum Evrópu eru umsvifamiklar á þessu sviði. Upplýsingar lögreglu benda til þess að erlendir ríkisborgarar hafi verið fluttir til Íslands með skipulögðum hætti til að sæta mansali og misneytingu. Árið 2018 hófst umfangsmikil mansalsrannsókn. Virðist sem erlendir einstaklingur hafi skipulega flutt fólk yfir landamæri víða um heim og loks til Íslands.

¹⁵ Sú spurning vaknar hvort lögregla á Íslandi skilgreini kæru með nægjanlega rúmum hætti. Fræðilega hefur kæra í sakamálaréttarfari verið skilgreind sem utanaðkomandi tilkynning um að afbrot hafi verið framið eða ástæða sé til að ætla að afbrot hafi verið framið. Að íslenskum rétti eru t.d. engar formkröfur gerðar til kæru, nema í algjörum undantekningartilvikum.

Í skýrslu greiningardeildar árið 2015 var í kafla um framtíðarhorfur varað sérstaklega við fyrirsjáanlegri fjölgun tilfella mansals og vændis:

„Vændi og mansal gætu aukist m.a. í tengslum við stóraukin umsvif í byggingariðnaði og ferðamannþjónustu. Vöxtur í byggingariðnaði skapar hættu á ólöglegum innflutningi á verkafólki og dæmi eru um að viðkomandi þræli myrkranna á milli við slæm kjör. Dæmi eru um að brotamenn tengdir vinnumiðlunum eigi þátt í mansali með því að blekkja og misnota einstaklinga sem koma á þeirra vegum. Þá eykst hættan á að svört atvinnustarfsemi muni þrífast í tengslum við aukin umsvif í ferðþjónustu og byggingariðnaði.“

Þessi virðist hafa orðið raunin. Lögregla hefur sterkar grunsemdir um mansal í þeim geirum atvinnulífsins sem nefndir voru og vaxið hafa hratt á undanförunum árum.

Í skýrslum liðinna ára hefur greiningardeild einnig ítrekað varað við því að þeir sem leiti alþjóðlegrar verndar á Íslandi kunni, sökum bágrar félagsstöðu, að sæta misnotkun og jafnvel kúgunum af ýmsum toga. Slík misnotkun er þekkt í nágrannaríkjum og tengist oft „svartri atvinnustarfsemi“.

Augljóslega er slík misneyting ekki bundin við þá sem óska alþjóðlegrar verndar. Þekkt er frá nágrannaríkjum að konur séu þvingaðar til að stunda vændi og að skipulagt vinnumansal fari fram innan „svarta hagkerfisins“. Það á við um ýmsa þjónustustarfsemi, t.a.m. nudd, þrif, vinnu á veitingastöðum, betl og vasapjófnað.¹⁶

1.2.3 Vinnumarkaðsbrot

Greiningardeild ríkislögreglustjóra fjallaði um hugtakið „vinnumarkaðsafbrot“ í skýrslu ársins 2017. Með því er leitast við að þýða hugtak sem viðtekið er á Norðurlöndum (n. Arbeidsmarkeds kriminalitet).

¹⁶ Sjá skýrslu norsku rannsóknarlögreglunnar, Kripos, frá 2016: Trendrapport 2016.

Á vettvangi stéttarfélaganna hefur á síðustu misserum verið leitast við að bregðast við félagslegum undirboðum og réttindabrotum á vinnumarkaði. Meðal birtingarmynda félagslegra undirboða eru:

- Ólögleg sjálfboðaliðastarfsemi
- Launastuldur
- Ófullnægjandi ráðningasamningar
- Misnotkun á vinnandi fólki
- Brot á ákvæðum um hvíldartíma
- Óviðunandi aðbúnaður
- Misnotkun í tengslum við útleigu íbúðarhúsnæðis í eigu atvinnurekanda¹⁷

Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að álykta megi að tíðni vinnumarkaðsafbrota haldist að mestu í hendur við þann fjölda útlendinga sem er við störf í landinu á hverjum tíma. Sumarið 2018 voru útlendingar við störf á Íslandi aldrei fleiri. Undanfarin misseri hefur skort starfsfólk á tilteknum sviðum atvinnulífsins í landinu líkt og „starfsmannaveitur“ eru til vitnis um. Því fylgja auknar kröfur gagnvart lögreglu og eftirlitsstofnunum á vinnumarkaði. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur sýnt að skortur á eftirliti á þessu sviði sé beinlínis til þess fallinn að auka umfang „svartrar atvinnustarfsemi“ og vinnumarkaðsafbrota gagnvart aðfluttum. Á hinn bóginn er þessi málaflokkur um margt flókinn og erfiður ekki síst sökum menningarmunar, tungumálaörðugleika, sjálfboðavinnu og regluverks m.a. um svonefndar „starfsmannaveitur“ sem eru umsvifamiklar á íslenskum vinnumarkaði.

Lögreglu er kunnugt um að umsækjendur um alþjóðlega vernd stundi í einhverjum tilvikum „svarta atvinnu“ hér á landi. Í þessum tilvikum geta viðkomandi verið þolendur vinnumarkaðsafbrota og jafnvel sætt alvarlegri misnotkun. Þá eru einnig vísbendingar um að einstaka atvinnurekandi sjái ódýrt vinnuafli í umsækjendum um alþjóðlega vernd. Fá mál þessa efnis hafa á hinn bóginn ratað á borð lögreglu.

¹⁷ Starfsgreinasamband Íslands: <https://www.sgs.is/felagsleg-undirbod-og-brotastarfsemi-verdi-ekki-lidin-a-vinumarkadi/>

1.2.4 Peningaþvætti, „svarta hagkerfið“, skattsvik, spilling

Í útgefnum skýrslum hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra fjallað um peningaþvætti samhliða umfjöllun um vinnumarkaðsafbrot og hættu á mansali sem tengist byggingariðnaði, veitingasölu og hótélrekstri svo helstu atriða sé getið. Í aprílmánuði 2019 birti embætti ríkislögreglustjóra áhættumat greiningardeildar vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Var þetta gert í samræmi við kröfur sem fylgja aðild að FATF (e. Financial Action Task Force), aðþjóðlegum aðgerðahópi gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.¹⁸

Fólksfjölgun fylgir að markaður fyrir ólöglega starfsemi vex. Þessi sannindi eru að sönnu einföld en virðast á stundum gleymast. Íslendingum fjölgar, innflytjendum fjölgar, ferðamönnum fjölgar, umsækjendum um alþjóðlega vernd fjölgar, erlendu verkafólki fjölgar; allt verður þetta til að skapa þeim sem hagnast á ólöglegri starfsemi fleiri tækifæri.

Umfang hins svarta hagkerfis á Íslandi er í raun óþekkt þótt margar rannsóknir hafi verið gerðar og stjórnvöld hafi ítrekað á síðustu áratugum skipað starfshópa og tekið saman skýrslur í því skyni að bregða „heildstæðri mynd“ á viðfangsefnið.

Skattsvik eru umfangsmikill hluti svarta hagkerfisins. Í skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 20. júní 2017 sem nefnist „Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða“ segir að þau séu nú talin svara til 3-7% af landsframleiðslu eða um það bil 10% af heildartekjum hins opinbera. Sé miðað við að undanskot árið 2016 hafi numið 4% af landsframleiðslu myndi það svara til 100 milljarða króna. Eru þá öll skattaundanskot ekki talin þar sem aflandseignir og fleira vantar inn í þessa tölu.

Í fyrrnefndri skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir á bls. 3:

„[Skattsvik]... eru talin umfangsmest innan byggingar- og verktakaiðnaðar, 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.“

¹⁸ Skýrsla um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka: https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/04/Áhættumat-peningaþvætti_fjármögnun-hryðjuverka_2019.pdf

Ástæða þykir til að vekja athygli á ofangreindum upplýsingum um umfang skattsvika þar eð ætla verður að hluti skattaundaskota tengist peningabætti og annars konar skipulagðri glæpastarfsemi með beinum og/eða óbeinum hætti.

Í þessu efni skal vakin athygli á nýrri skýrslu norsku efnahagsbrotalögreglunnar (n. Økokrim).¹⁹ Í henni segir um skattsvik að þau verði áfram fyrirferðarmesti brotaflokkurinn á sviði efnahagsbrota. Nú sé auðveldara en áður að leyna eignum í skattaskjólum. Í vöxt færast í Noregi að upp komist um norska ríkisborgara sem tilkynnt hafa að þeir hafi flutt erlendis en í ljós kemur að viðkomandi dvelja svo lengi í Noregi á ári hverju að þeir eru með réttu skattskyldir þar hvað varðar allar tekjur og eignir. Aukið upplýsingaflæði landa í milli er, að sögn norsku efnahagsbrotalögreglunnar líklegt til að leiða í ljós fleiri slík mál.

Önnur meginniðurstaða norsku skýrslunnar er að fjársvik tengd sýndarviðskiptum fyrirtækja hafi vaxið að umfangi og segir að virðisaukaskattsvik með útgáfu tilhæfulausra reikninga vegi þar þyngst. Sýndarviðskipti eru einnig nýtt til að dylja „svarta vinnu“, taka verðmæti út úr fyrirtækjum, svipta ríkið skatttekjum og til að þvætta peninga. Skipulögð tryggingasvik eru einnig áberandi í Noregi og birtast þau m.a. í sýndarráðningum starfsfólks þar sem markmiðið er að svíkja út dagpeninga, sjúkrapeninga og fleira en starfinu sinna starfsmenn í „svartri vinnu“.

Í skýrslu norsku lögreglunnar er að finna ítarlega umfjöllun um spillingu og vekja skýrsluhöfundar efnahagsbrotalögreglunnar athygli á að Noregur hefur á síðustu árum færst niður lista samtakanna Transparency International.²⁰ Samtökin berjast gegn spillingu og gefa á hverju ári út lista þar sem löndum er raðað í sæti eftir mælikvörðum þar um. Noregur er nú í sjöunda sæti og hefur fengið lakari einkunnir á síðustu fjórum árum (88 stig árið 2015, 84 stig 2018). Þar í landi sýna rannsóknir að í tíunda hverju fyrirtæki þekkja menn dæmi spillingar. Árið 2017 var 83 spillingarmálum vísað til lögreglu og fer tilvikum þessa fjölgandi. Jafnframt fjölgar alvarlegum spillingarmálum og er nú svo komið að fjöldinn er sambærilegur við það sem þekkist á öðrum Norðurlöndum. Segir í skýrslunni að spilling sé sérlega skaðlegt fyrirbrigði með tilliti til trausts innan atvinnulífsins sem og vegna

¹⁹ Trusselvurdering, Økokrim 2018.

²⁰ <https://www.transparency.org/cpi2018>.

trausts almennings til stjórnvalda. Fullyrt er að aukin spilling geti grafið undan sjálfum stoðum og fjármögnun hins lýðræðislega velferðarsamfélags.

Í kafla um spillingu á bæjar- og sveitarstjórnarstigi segir að sakamál síðustu ára gefi til kynna sérstaka hættu á spillingu í tengslum við leyfisveitingar vegna skipulagsmála og byggingaframkvæmda. Sú hættu sé fyrir hendi að starfsmenn á bæjar- og sveitarstjórnarstigi ýmist reyni að hagnast á aðstöðu sinni með tilliti til leyfa vegna framkvæmda eða þeim séu boðnar mútur. Fjallað er um að framferði sem almenningur upplifi sem siðleysi og spillingu á þessu sviði stjórnsýslunnar þurfi ekki nauðsynlega að fela í sér lögbrot. Sagt er frá rannsókn á vegum samtaka sveitarfélaga í Noregi árið 2018. Í henni kváðust 85% stjórnenda á bæjar- og sveitarstjórnarstigi telja spillingu „litla eða mjög litla“ á þessu sviði opinbers reksturs. Í sömu könnun sögðu 13% þátttakenda að þeir hefðu á síðustu 12 mánuðum orðið fyrir þrýstingi um að hygla sérstaklega tilteknum aðilum í störfum sínum. Transparency International segir í umfjöllun sinni um dóma sem gengið hafa í spillingarmálum í Noregi frá 2003 til 2017 að opinberir starfsmenn tengist nær helmingi tilvika. Þetta geti verið til marks um að opinberir starfsmenn vanmeti hættu á spillingu á bæjar- og sveitarstjórnarstigi.

Evrópulögreglan bendir á að skipulagðir glæpahópar leitist við að koma félögum hópanna í störf eða ná tökum á starfsfólki jafnt í einkageiranum sem í opinberum rekstri. Þetta sé gert með mútugreiðslum og annars konar freistingum og markmiðið sé að greiða fyrir annars konar brotastarfsemi. Þannig geti spilling á bæjar- og sveitarstjórnarstigi ýtt undir frekari skipulagða brotastarfsemi.

Á undanliðnum árum hafa samtökin Transparency International ítrekað haldið því fram að á heimsvísu sé byggingariðnaður sú grein atvinnulífsins þar sem spilling er mest.²¹

Horft til Íslands hafa hin síðustu ár einkennst af stóráuknum umsvifum í byggingariðnaði, einkum á höfuðborgarsvæðinu og hækkun fasteignaverðs. Mikil spurn eftir lóðum og fasteignum getur skapað freistnivanda og þar með hættu á spillingarbrotum líkt og almennt gildir um úthlutun eða kaup takmarkaðra gæða. Slíkt ástand getur skapað spillingarhættu jafnt í einkageiranum sem hinum opinbera.

²¹ <https://www.transparency.org.uk/press-releases/global-construction-sector-most-corrupt/>

Í september 2018 skilaði starfshópur forsætisráðherra skýrslu sem nefnist „Efling trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu“. Hópnunum var m.a. falið að „kanna hvaða breytingar séu nauðsynlegar á lögum og reglum til að auka gagnsæi og varnir gegn spillingu, stuðla að heilindum í störfum í almannapágu og takast á við hagsmunaaðrekstra í tengslum stjórnsýslu og atvinnulífs.“

Í samantektarkafli skýrslunnar segir:

„Íslendingar hafa farið sér hægar en nágrannaþjóðirnar í aðgerðum til að tryggja heilindi í opinberum störfum og hér á landi hefur minna tillit verið tekið til tilmæla og leiðbeininga alþjóðlegra stofnana um varnir gegn spillingu en æskilegt hefði verið.“²²

Líkt og Noregur hefur Ísland færst niður spillingarlista Transparency International á síðustu árum og var árið 2018 neðst Norðurlanda í 14. sæti.²³

Annar burðarás hins svarta hagkerfis hvílir á ólöglegri starfsemi og skipulögðum alvarlegum afbrotum svo sem fíkniefnaviðskiptum og mansali. Þessi starfsemi veltir miklum fjármunum og ætla verður að umtalsverður hluti þeirra sé þvættaður á þann veg að reynt sé að fela hann í löglegrar starfsemi fyrirtækja eða fjárfestingum af ýmsum toga innanlands sem erlendis. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) er umfang slíkrar starfsemi í ríkjum Evrópusambandsins að meðaltali 0,40 til 0,46% af vergri landsframleiðslu.²⁴

Ef miðað er við að umfang ólöglegrar starfsemi sé 0,36 – 0,38% af vergri landsframleiðslu Íslendinga og ef horft er til skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 2017 og gert ráð fyrir að umfang skattsvika svari til 4% af landsframleiðslu má gróflega áætla að þessir tveir þættir nemi samtals um 110 milljörðum króna á ári (skattaundanskot 100 milljarðar, ólögleg starfsemi 10 milljarðar). Taka verður þessum ályktunum greiningardeildar ríkislögreglustjóra með fyrirvara en vert er að hafa í huga að þessar upphæðir eru fengnar fram með varfærnislegum útreikningum. Þær kunna að vera hærri og endurtekið skal að mat á skattaundanskotum er ekki tæmandi.

²² <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=07711a8f-b116-11e8-942c-005056bc530c>

²³ <https://www.transparency.org.uk/press-releases/global-construction-sector-most-corrupt/>

²⁴ Sjá Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments, útg. 2018. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/8714610/KS-05-17-202-EN-N.pdf/eaf638df-17dc-47a1-9ab7-fe68476100ec>

Ennfremur skal minnt á fyrri skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða glæpastarfsemi þar sem fram kemur það mat að hún fari vaxandi í landinu. Við mat á þeirri ógn og skaða sem slík starfsemi veldur og horft til skipulagðra vinnumarkaðsafbrota er nauðsynlegt að jafnframt sé tekið tillit til peningaþvættis og umfangs svarta hagkerfisins almennt. Þá er ótalinn sá skaði sem svarta hagkerfið veldur á markaði með því m.a. að skekkja samkeppnisstöðu.

1.2.5 Farandbrotahópar

Farandbrotahópar frá Austur-Evrópu hafa ítrekað komið til landsins á síðustu árum í þeim tilgangi einum að fremja skipulögð innbrot og þjófnaði. Lögregla hefur grunsemdir um að hópar þessir njóti, í einhverjum tilvikum hið minnsta, leiðsagnar aðstoðarmanna búsettra hér á landi.

Reglulega ganga yfir hrinur innbrota og þjófnaða svo sem úr verslunum, vinnuskúrum, nýbyggingum og sumarbústöðum. Á síðustu misserum hafa erlendir brotahópar ítrekað stolið miklum verðmætum úr skartgripa- og fataverslunum á höfuðborgarsvæðinu. Lögreglan hefur einnig haft til rannsóknar mál þar sem koma við sögu einstaklingar frá öruggum ríkjum, samkvæmt skilgreiningu útlendingastofnunar, sem óskað hafa alþjóðlegrar verndar hér á landi.

Afbrotabylgjurnar lægir þegar lögregla nær að stöðva starfsemina eða viðkomandi afbrotahópar fara af landi brott. Sumarið 2018 fór hópur erlendra innbrotsþjófna um landið og þekkt eru um 20 tilvik þess að þeir hafi stolið verðmætum í fámennum byggðarlögum. Líkur eru taldar á að um erlenda skipulagða brotastarfsemi sé að ræða og beinast grunsemdir að hópum frá Austur-Evrópu. Upplýsingar úr málaskrá lögreglu styðja þessa ályktun.

Skipulagi þessara farandbrotahópa má líkja við „vinnuhópa“ sem hafa með sér vaktaskipti, einn hópur leysir annan af hólmi, e.t.v. með einhverri skörun á dvöl.

1.3 Skipulögð misnotkun erlendra afbrotahópa á opinberri þjónustu og kerfum

Þekkt er á Norðurlöndum og víðar í Evrópu að glæpasamtök misnoti opinbera þjónustu og kerfi og að sú háttsemi sé liður í skipulagðri starfsemi þeirra. Þetta á við um bótakerfi, vinnumiðlun, móttökukerfi vegna flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd og margvíslega félagslega

aðstoð sem þeim stendur til boða.²⁵ Sá skaði sem þetta athæfi veldur er margvíslegur; hann er augljóslega fjárhagslegur en jafnframt fallinn til að draga úr skilvirkni opinberrar þjónustu við þá sem raunverulega þurfa á aðstoð að halda og leitað hafa alþjóðlegrar verndar á réttmætum forsendum. Slík misnotkun opinberrar þjónustu af hálfu erlendra brotahópa getur skaðað innflytjendur og réttmæta umsækjendur um alþjóðlega vernd verði misnotkunin nýtt í áróðursskyni gegn þessum hópum.

Rannsóknir lögreglu leiða í ljós skipulagða misnotkun tiltekinna erlendra afbrotamanna og -hópa á opinberum þjónustukerfum á Íslandi. Líklegt er að í einhverjum tilvikum njóti hópar þessir aðstoðar íslenskra ríkisborgara og/eða erlendra manna sem búsettir eru á Íslandi. Þær upplýsingar sem lögregla miðlar til greiningardeildar ríkislögreglustjóra sýna án nokkurs vafa að brotalamir er að finna í opinberum kerfum, jafnt innan stofnana sem og í samstarfi þeirra. Lögregla þekkir dæmi þess að einstaklingar tengdir hópum þessum hafi komið til landsins undir því yfirskeyni að leita alþjóðlegrar verndar.

Með tilliti til þess sem að ofan greinir er mikilvægt að hafa í huga að misnotkun kann að eiga sér stað í þeim tilvikum sem aðkomumaður/umsækjandi um alþjóðlega vernd á allt sitt undir tengiliðum hér á landi sem geta krafið viðkomandi um fé fyrir veitta þjónustu og jafnvel tekið hluta launa hans sem greiðslu. Í einhverjum tilvikum eru tengiliðir hér á landi sem þekkja staðhætti og móttökukerfi og veita einstaklingum og jafnvel hópum aðstoð.

Upplýsingar um fjölda og stærð skipulagðra hópa afbrotamanna á Íslandi eru brotakenndar nokkuð en engu að síður má fullyrða að fjöldi og umsvif, stærð þeirra og styrkur fer vaxandi. Margir þeirra skipulögðu glæpahópa sem hafa náð fótfestu á Íslandi koma frá Austur-Evrópu, ríkjum á borð við Pólland, Litháen, Rúmeníu og Albaníu. Greiningardeild ríkislögreglustjóra er t.a.m. kunnugt um þrjá hópa manna sem allir koma frá einu ríki í Austur-Evrópu. Hóparnir halda uppi skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi sem í senn er víðfeðm og ábatasöm. Lögregla telur að allt að 50 manns kunni að tengjast þessari starfsemi en taka ber fram að með því er ekki fullyrt

²⁵ Sjá skýrslu norsku rannsóknarlögreglunnar, Kripas, frá 2016: Trendrapport 2016. Einnig fréttir TV2 í Danmörku 29. Janúar 2018: „Markant overvægt af invandrere blandt ...“

að allir séu þeir ábyrgir gerendur. Hugsanlegt er að einhverjir þeirra sæti nauðung, jafnvel vinnumansali, og séu neyddir til að láta afrakstur afbrota og/eða „svartrar vinnu“ af hendi til leiðtoga hópsins og jafnvel fleiri einstaklinga.

Rannsóknir lögreglu leiða í ljós að einstaklingum sem tengjast þessum þremur hópum hefur verið veitt alþjóðleg vernd á Íslandi m.a. á grundvelli kynhneigðar. Nokkrir þessara karlmanna frá íslömsku ríki hafa verið kærðir fyrir kynferðislega áreitni gagnvart konum hér á landi.

Hópar þessir hafa án teljandi vandkvæð afað sér kennitalna á Íslandi og í kjölfar þess opnað bankareikninga og jafnvel stofnað fyrirtæki. Kennitölur og bankareikningar eru grunnþættir í peningaþvætti og tilfærslum á fjármunum sem afað hefur verið með skipulagðri brotastarfsemi.

Mál sem lögregla hefur haft til rannsóknar sýna að nokkrir meðlimir þessara hópa hafi nýtt sömu kennitölu og þannig m.a. getað leynt veru sinni í landinu en stundað „svarta vinnu“ á sama tíma. Leiðtogi eins hópsins hefur á síðustu misserum sent tugi milljóna króna úr landi. Sami maður hefur þegið félagslega aðstoð af margvíslegu tagi, þ. á m. fjárhagsaðstoð á sama tíma.

Fyrirliggjandi upplýsingar eru á þann veg að innan hópa þessara sé að finna réttnefnda „kerfisfræðinga“; einstaklinga sem búa yfir yfirgripsmikilli þekkingu á kerfum opinberrar þjónustu og félagsaðstoðar hér á landi. Hátt flækjustig innan opinberra kerfa á Íslandi nýta þessir menn til fullnustu, m.a. með notkun á fölsuðum skilríkjum og fjölda tilbúinna nafna. Með þessu móti getur það kostað mikla vinnu að afla grundvallarupplýsinga um viðkomandi svo sem rétt nafn, fæðingarland og þess háttar.

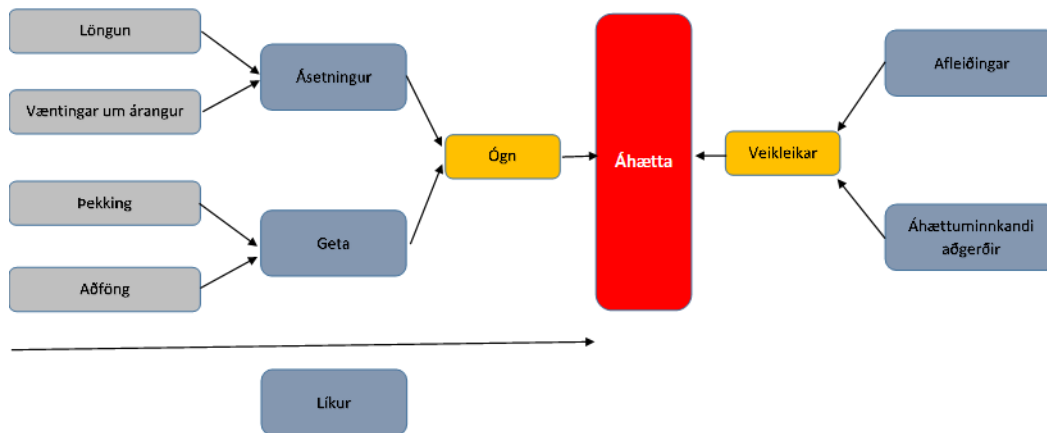
Fleiri erlendir hópar afbrotamanna hafa náð fótfestu á Íslandi og lögreglu er kunnugt um að þeir misnota einnig skipulega móttökukerfi og félagslega aðstoð sem starfrækt er hér á landi í því skyni að aðstoða fólk í raunverulegri neyð.

2 Áhættumat skipulagðrar brotastarfsemi

2.1 Aðferðarfræði

Við mat á áhættu er metnar líkur á tilteknum hættum eða ógnum, hversu alvarlegar afleiðingar viðkomandi ógn hefur og mat á veikleikum til að takast á við ógnina og lágmarka afleiðingarnar.

Áhætta fyrir hverja ógn er metin út frá líkum og afleiðingum að teknu tilliti til veikleika og mati á mótvægisáðgerðum til að draga úr áhættu. Stuðst er við svokallað SOCTA-líkan þar sem líkur á margvíslegum atburðum eða afbrotum eru metnar með því að greina getu og ásetning.



Mynd 1. Áhættulíkan SOCTA.²⁶

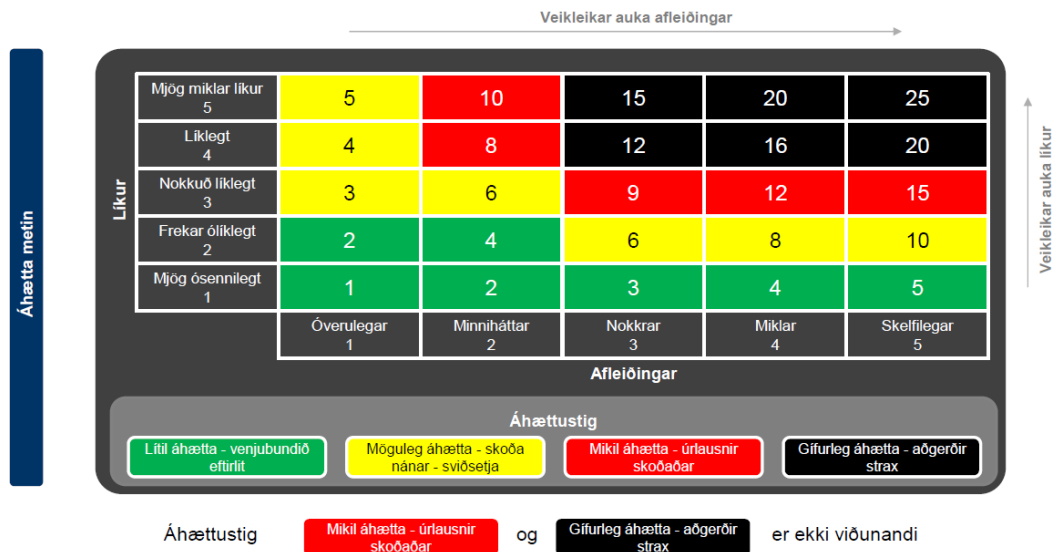
Í samræmi við líkanið er ekki til staðar ógn nema til staðar sé ásetningur og geta til þess að framkvæma ógnina. Ásetningur er metinn út frá því hvort löngun sé til staðar til þess að fremja verknaðinn og hvort viðkomandi hafi væntingar til þess að geta framkvæmt hann.

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

²⁶ Sjá Athugasemdir við Löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023:
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d2b5c532-70e8-11e9-943c-005056bc530c>

verknaðinn ráðast af því hversu einbeittur ásetningurinn er og því hversu mikil getan er til þess að framkvæma hann.

Þó líkurnar séu ekki mjög miklar ræðst áhættan einnig af veikleikum þar sem ógnin steðjar að. Veikleikar eru metnir með hliðsjón af því hversu alvarlegar afleiðingarnar geta orðið ef verknaðurinn er framkvæmdur og því hversu mikil viðbragðsgeta og aðrar áhættuminnkandi ráðstafanir eru fyrir hendi.



Mynd 2. Verklag við mat á niðurstöðu áhættugreiningar.²⁷

Líkur eru metnar á grundvelli tíðni og fjölda atvika og / eða hversu líklegur atburður eða ógn er að mati sérfræðinga. Veikleikar í vörnum samfélagsins geta aukið líkur á tilteknum atburði/afbroti og gert afleiðingar alvarlegri. Líkum og afleiðingum er lýst með tölugildum frá 1 til 5 þar sem 1 merkir mjög litlar líkur á að viðkomandi ógn raungerist á Íslandi og 5 mjög miklar líkur. Með sama hætti er afleiðingum fyrir samfélagið lýst. Þeir þættir sem einkum er litið til við mat á afleiðingum eru líf og heilsa, viðskiptaumhverfi, verðmæti, samfélagsáhrif og áhrif á innviði. Áhættustig er margfeldi líkna og afleiðinga (líkur x afleiðingar = áhætta).

²⁷ Sjá Athugasemdir við Löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d2b5c532-70e8-11e9-943c-005056bc530c>

Til veikleika teljast einkum geta, fjárveitingar, mannaflí, búnaður, þjálfun, fræðsla, skipulag og forgangsröðun lögreglu og annarrar mikilvægrar þjónustu. Einnig lagaumhverfi, þröskuldar í samvinnu stofnana og flækjustig stjórnsýslu. Áhættustig eru fjögur og er þeim lýst eftir alvarleika sem grænu, gulu, rauðu og svörtu.



2.2 Auðkenning hættu

Helstu birtingarmyndir skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi hafa verið valdar og hver þeirra áhættumetin með tilliti til líkna og afleiðinga að teknu tilliti til veikleika í vörnum og viðbúnaði samfélagsins. Þær hættur eða ógnir sem lagt er mat á eru þeir brotaflokkar sem fjallað er um í fyrri hluta skýrslunnar.

- Fíkniefni - innflutningur, framleiðsla, sala
- Smygl á fólki, mansal, vændi
- Vinnumarkaðsafbrot
- Peningaþvætti, „svarta hagkerfið“, skattsvik, spilling
- Farandbrotahópar

2.3 Áhættumat

Að náttúruhamförum frátöldum telur greiningardeild ríkislögreglustjóra skipulagða glæpastarfsemi alvarlegustu ógn við samfélag og einstaklinga á Íslandi. Skipulögð glæpastarfsemi hefur áhrif á líf og heilsu fólks og samfélagðið í heild svo sem viðskiptaumhverfi, félagsþjónustu, heilbrigðiskerfi o.fl.

Í þeim fimm flokkum skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi sem fjallað er um að framan er án vafa til staðar bæði ásetningur og geta skipulagðra glæpahópa. Afleiðingar fyrir einstaklinga og samfélagið eru mjög alvarlegar og til staðar eru verulegir veikleikar þegar kemur að því að takast á við skipulagða brotastarfsemi.

Samkvæmt upplýsingum lögreglu starfa skipulagðir afbrotahópar frá minnst sjö þjóðríkjum í landinu. Líkur standa heldur til þess að upprunaríkin séu fleiri en færri. Skipulag hópa þessara er í mörgum tilvikum ólíkt, m.a. hvað varðar hefðbundið „mafíuskipulag“ þar sem einráður leiðtogi stjórnar hópi undirsáta samkvæmt nokkuð föstum formreglum. Tiltækar upplýsingar benda raunar til þess að starfsemi erlendra glæpahópa á Íslandi sé háttáð á nokkuð annan veg en algengast er í nágrannaríkjum. Meiri sveigjanleiki og samstarfsvilji virðist fyrir hendi en erlendis og kann smæð þjóðfélagsins að hafa þar áhrif sem á flestum öðrum sviðum. Þá upplýsir lögregla að hópar íslenskra afbrotamanna starfi á stundum með hinum erlendu. Vera kann að hinir íslensku séu færir um að veita þeim erlendu aðstoð af ýmsum toga, t.a.m. varðandi misnotkun félagsþjónustu og móttökukerfa, „svarta vinnu“ og fleira.

Það er mat lögreglu að hér á landi starfi skipulagðir hópar brotamanna sem sumir hverjir búa yfir umtalsverðum styrk og fjármagni. Eftir því sem hópar þessir eflast verður örðugra fyrir lögreglu að sporna gegn starfsemi þeirra. Þeir eiga auðveldara með að fela slóð sína og fjárhagslegur styrkur gerir þeim kleift að kaupa sérfræðilekkingu og fela ágóða starfseminnar í löglegum rekstri. Slík aðferð við peningaþvætti getur haft bein áhrif á markaði, t.d. vegna betri samkeppnisstöðu sem ólöglegur ábati tryggir.

Áhrif skipulagðrar glæpastarfsemi á samfélagið eru margvísleg og öll neikvæð. Það á við um tíðni afbrota, alvarleika þeirra, neikvæð áhrif á viðskiptalíf og vinnumarkað, þar á meðal skekka samkeppnisstöðu og fjártjón fyrirtækja, tekjumissi hins opinbera auk þess sem skipulagðri brotastarfsemi fylgir ofbeldi sem verður til þess að draga almennt úr öryggi í samfélaginu.

Ógn við líf og heilsu fólks telst mikil. Dauðsföllum af völdum sterkra fíkniefna og ávanabindandi lyfja fjölgar á Íslandi. Þá er ótalinn sá skaði og harmur sem einstaklingar og aðstandendur verða fyrir af völdum glæpahópa, t.a.m. í formi ofbeldis og kúgana af ýmsum toga.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur ítrekað í skýrslum sínum varað við því að umfang fíkniefnavandans á Íslandi fari vaxandi og nefna má að í skýrslu ársins 2017 var vakin sérstök athygli á líkum þess að heróín tæki að berast til landsins. Þetta mat er óbreytt. Jafnframt liggur

nú fyrir að innflutningur kókaíns til Íslands fer ört vaxandi. Ræktun marijúana og framleiðsla örvandi efna virðast í föstum skorðum á Íslandi.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur ennfremur vakið á því athygli að skipulögð glæpastarfsemi hefur áhrif á öryggisstigið í landinu. Í skýrslu ársins 2017 var það niðurstaða greiningardeildar ríkislögreglustjóra að áhættustig vegna skipulagðrar glæpastarfsemi í landinu væri „mikil áhætta“. Í ljósi þeirra upplýsinga sem lögregla miðlar til greiningardeildar ríkislögreglustjóra er ástæða til að hafa áhyggjur af stöðu mála. Staðan hvað skipulagða brotastarfsemi varðar heldur áfram að versna sem m.a. birtist í vaxandi fjölda uppsafnaðra mála og skorti á frumkvæðislöggæslu.

Á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram koma í skýrslunni er niðurstaða greiningardeildar ríkislögreglustjóra um áhættustig vegna hættu af skipulagðri brotastarfsemi eftirfarandi:

Ógn / hættu	Áhættustig
Fíkniefni - innflutningur, framleiðsla, sala	Gífurleg áhætta
Smygl á fólki, mansal, vændi	Gífurleg áhætta
Vinumarkaðsafbrot	Mjög mikil áhætta
Peningaþvætti, „svarta hagkerfið“, skattsvik, spilling	Gífurleg áhætta
Farandbrotahópar	Mjög mikil áhætta

Sé litið til heildarniðurstöðu varðandi áhættu almennt þegar kemur að skipulagðri glæpastarfsemi er ljóst að hún hefur mikil áhrif á líf og heilsu fólks, mjög skaðvænleg áhrif á samfélagið allt og nauðsynlega innviði þess. Heildaráhættustig telst því:

Ógn / hættu	Áhættustig
Heildaráhættustig varðandi skipulagða glæpastarfsemi	Gífurleg áhætta

3 Getumat / veikleikar

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur vakið athygli á að lögreglurannsóknir vegna skipulagðar glæpastarfsemi eru kostnaðarsamar og tímafrekar. Öflug frumkvæðislöggæsla er mikilvæg til þess að árangur náist á þessu sviði. Slíkar rannsóknir krefjast þekkingar á hinum ýmsu sviðum samfélagsins auk menningarlæsis, tungumálakunnáttu, tölvu- og tækniþekkingar.

Ástæða kann að vera til að huga sérstaklega að flækjustigi og öðrum hindrunum í innra samstarfi lögregluembætta sem og í samstarfi þess mikla fjölda stofnana sem ætlað er að sinna margvíslegri þjónustu og eftirliti. Á það ekki síst við um upplýsingaskipti þeirra stofnana og túlkun á reglum um hvernig haga beri samstarfi.

Í umfjöllun um áhættumat hér að framan má sjá að án áherslubreytinga eru litlar líkur á að markverður árangur náist í baráttu við skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi. Þetta mat byggir á traustum upplýsingum og málum sem ratað hafa til lögreglu. Aukinna rannsókna og frumkvæðislöggæslu er þörf. Ítrekað hefur verið bent á að fjöldi lögreglumanna í landinu hefur ekki haldist í hendur við þróun samfélagsins og ný verkefni sem henni fylgja.²⁸ Lögreglumönnum sem sinna rannsóknum á fíkniefnamálum og öðrum birtingarmyndum skipulagðrar brotastarfsemi hefur fækkað á undanliðnum árum.

Ljóst er að staða löggæslumála er með þeim hætti að geta hennar til þess að takast á við skipulagða brotastarfsemi er mjög lítil. Núverandi staða hefur kallað á mikla forgangsröðun brýnustu verkefna og hefur það komið mikið niður á frumkvæðislöggæslu við afbrotavarnir.

Auk þess verður að hafa í huga að þegar kemur að rannsóknarráðum eru möguleikar lögreglu ekki þeir sömu og á hinum Norðurlöndunum. Má þar nefna hámarkstíma gæsluvarðhalds²⁹ og að tímafrestrir til þess að afhenda lögmönnum gögn eru styttri en þar.

Einnig verður að hafa í huga að eftirlitsgeta stofnana er lítil og samstarf lögreglu og annarra eftirlitsaðila er takmarkað og vafi getur verið um heimildir til upplýsingaskipta.

²⁸ Sjá t.d. umræðu á alþingi: <https://www.althingi.is/altext/145/s/1777.html>

²⁹ Sjá umsögn héraðssaksóknara: <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5371.pdf>

Þá er skipulag lögreglu með þeim hætti að það kann að vera að við þessari ógn verði ekki brugðist nema með myndun rannsóknardeildar vegna skipulagðrar brotastarfsemi sem starfi á landsvísu.

Geta íslensku lögreglunnar til að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi telst lítil. Þeir veikleikar sem hér hafa verið raktir eru til þess fallnir að auka líkur á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi og magna neikvæðar afleiðingar hennar. Þar með verður áhættan meiri.

4 Mótvægisáðgerðir / mildunaraðgerðir

Samkvæmt framangreindu áhættumati er ljóst að samfélagi og einstaklingum á Íslandi stafar mikil ógn af starfsemi skipulagðra glæpahópa.

Í skýrslu norsku lögreglunnar frá 2018 um tilkynnt afbrot og málsmeðferð lögreglunnar segir að barátta gegn glæpastarfsemi sé grundvölluð á tveimur meginstoðum:

- 1) Almennum aðgerðum til að koma í veg fyrir afbrot.
- 2) Meðferð sakamála.

Til þess að þessar stoðir réttarvörslukerfsins skili tilætluðum árangri þarf að vera til staðar skilningur á mikilvægi þess að meðferð sakamála sé vönduð, hlutfall upplýstra mála sé hátt, málsmeðferðartími stuttur og viðbragðsgeta nægileg þar með talið að sinna frumkvæðislöggæslu á sviði afbrotavarna. Á það bæði við um fjölda lögreglumanna og sérfræðinga til að sinna slíkum rannsóknum. Má í því efni benda á löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023. Þar er viðmiðið að til viðbótar við þann fjölda lögreglumanna sem sinna neyðarútkallsþjónustu og starfa í rannsóknardeildum bætist að lágmarki 15% við þann fjölda í því skyni að sinna frumkvæðislöggæslu.³⁰

Þróun afbrota helst í hendur við samfélagsbreytingar. Góður skilningur á þessum þáttum er forsenda þess að lögreglan geti uppfyllt hlutverk sitt. Um leið er skilningur á samfélagsþróun og þróun afbrota forsenda þess að greindar verði helstu áskoranir og kröfur sem lögreglan stendur frammi fyrir til skemmri og lengri tíma. Öflugt greiningarstarf er því mikilvæg forsenda þess að árangur náist. Frumkvæðislöggæsla byggist á að teknar eru ákvarðanir á grundvelli

³⁰ Sjá löggæsluáætlun 2019 – 2023. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=dec2d8fb-70e8-11e9-943c-005056bc530c>

greiningarstarfs um að hefja rannsóknir vegna einstakra skipulagðra glæpahópa og /eða grípa til annarra almennra aðgerða.

Barátta gegn glæpum er eitt helsta samfélagsverkefni lögreglunnar. Geta lögreglu til markvissra rannsókna ræður úrslitum hvernig til tekst. Lögreglan fær ekki ein komið í veg fyrir afbrot og glæpastarfsemi. Því þarf lögreglan að leita eftir samvinnu við aðrar stofnanir, einkafyrirtæki og félagasamtök.

Lögreglan þarf jafnframt að vera tilbúin og hafa til þess skýrar heimildir að miðla upplýsingum til samstarfsaðila svo þeir verði færir um að taka þátt í baráttunni. Miðlun upplýsinga og sameiginleg sýn á verkefnið gerir baráttu gegn afbrotum mögulega, jafnt staðbundið sem á landsvísu.³¹ Úrbóta er einnig þörf á þessu sviði hér á landi og núverandi staða telst veikleiki.

Þá er nauðsynlegt að styrkja löggjöf og reglur til þess að fyrirbyggja margvíslega misnotkun sem á sér stað eins og rakið er í skýrslunni.

5 Líkleg þróun

Á tímum hnattvæðingar eru þróun tækni og samfélags afgerandi þáttur með tilliti til þeirrar umgjardar sem hið pólitíska vald mótar um verkefni lögreglu og úrvinnslu þeirra. Áhugi og skilningur á samfélagsbreytingum og geta til að bregðast við þeim er mikilvægur þáttur í áætlanagerð og ákvarðanatöku á mörgum sviðum.

Horft til þróunar síðustu ára mun íbúum landsins áfram fjölga og sífelld stærri hluti þeirra verður af erlendum uppruna.³² Jafnframt fjölgar eldri borgurum hratt. Á sama tíma lítur út fyrir að grundvallarbreytingar verði í atvinnuháttum með tilkomu nýrrar tækni einkum sjálfvirkni og gervigreindar. Talið er að störfum sem krefjast lítillar formlegrar hæfni muni fækka mest. Verði áhrifin þessi kann atvinnutækifærum þeirra sem litla menntun hafa að fækka á Íslandi. Þetta getur reynst sérstakt áhyggjuefni með tilliti til hagsmuna innflytjenda í landinu. Í norskum skýrslum frá

³¹ Skýrsla norsku lögreglunnar, Strasak-rapporten 2018: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2018/strasak-2018.pdf>

³² Samkvæmt Þjóðskrá Íslands var hlutfall íbúa með erlent ríkisfang 12,7% af heildaríbúafjölda landsins 1. maí 2019. <https://www.skra.is/um-okkur/frettir/frett/2019/05/13/Erlendir-rikisborgarar-busettir-a-Islandi/>

2017 segir að tækniþróun muni hafa í för með sér að þeir hópar sem nú þegar eiga erfitt á vinnumarkaði muni standa frammi fyrir enn minni tækifærum en áður. Þetta eigi sérstaklega við um unga, ómenntaða karlmenn af erlendum uppruna.³³

Fyrirsjáanleg þróun, að óbreyttu, er á þann veg að umfang skipulagðrar glæpastarfsemi aukist á Íslandi. Aukin samkeppni á milli skipulagðra brotahópa kann að leiða til gengjamyndunar og grófra ofbeldisverka gagnvart einstaklingum sem þeim tengjast. Ástæða er til að óttast aukið og fjölbreyttara framboð fíkniefna. Hið sama á við um tilfelli mansals og misneytingar gagnvart innflytjendum og erlendu vinnuafli.

³³ Sjá: Jon, N. (2017). Maskulinitetsperspektiv på kriminologiens kjerneområder: Kontroll, ofre og kriminalitet. Nordisk tidsskrift for Kriminalvidenskab, 104(2), 181-201.