

INNRA ÖRYGGI ÍSLANDS

Skýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra

Febrúar 2026



GRD

Greiningardeild
ríkislögreglustjóra

FORMÁLI	4
INNGANGUR	5
INNRA ÖRYGGI ÍSLANDS Á TÍMUM SPENNU OG STRÍÐS INNAN EVRÓPU	8
HLUTVERK LÖGREGLU OG EMBÆTTIS RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA	10
SAMFÉLAGSLEG SEIGLA OG INNRA ÖRYGGI	12
STAÐA AFBROTA OG ÖRYGGISKENNDAR Í SAMFÉLAGINU	14
ÖRYGGISKENND ALMENNINGS	14
SAMSKIPTI ALMENNINGS VIÐ LÖGREGLU	14
UMFANG AFBROTA OG ÞRÓUN	15
ALDUR, KYN OG BAKGRUNNUR GRUNAÐRA	15
AUÐGUNAR- OG FJÁRMUNABROT	16
OFBELDIS- OG KYNFERÐISBROT	16
UNGMENNI OG OFBELDI	16
FÍKNIEFNABROT OG NÝJAR ÁSKORANIR	17
SKIPULÖGÐ BROTASTARFSEMI OG INNRA ÖRYGGI	18
MANSAL	21
ALVARLEG AFBROT UNGMENNA – GENGJAMYNDUN	25
HRYÐJUVERKAÓGN	28
BREYTT ÖRYGGISUMHVERFI OG AUKIN UPPLÝSINGAÖFLUN ERLENDRA RÍKJA	32
SÉRSTAÐA ÍSLANDS OG ÁHÆTTA VEGNA ÓLÖGLEGRAR UPPLÝSINGAÖFLUNAR	34
FJÖLÞÁTTAÓGNIR OG HÆTTA Á SKEMMDARVERKUM	35
ÓMISSANDI INNVIÐIR	38
INNRA ÖRYGGI OG UPPLÝSINGAÓREIÐA	40
UPPLÝSINGAÓREIÐA – FALSFRÉTTIR, ÁHRIFAHERFERÐIR OG ÁRÓÐUR	42



FORMÁLI

Ísland hefur um langt skeið verið eitt öruggasta ríki heims. Það hefur byggst á stöðugu, traustu og samhentum samfélagi sem og vönduðu starfi þeirra sem bera ábyrgð á öryggismálum í landinu.

Jafnframt er ljóst að aðstæður sem móta innra öryggi á Íslandi eru ekki óhagganlegar. Breytingar í alþjóðlegu umhverfi, ör tækniþróun og flóknari samfélagsgerð geta með skömmum fyrirvara haft áhrif á verkefni lögreglu og annarra löggæslustofnana.

Innra öryggi Íslands er í auknum mæli mótað af þróun sem á sér upptök jafnt innanlands sem utan. Stóraukið flæði upplýsinga og gagna, breytt eðli afbrota og alþjóðlegri ásýnd ásamt meiri tengslum þvert yfir landamæri kalla á markvissari forgangsriðun lögreglu, aukna greiningargetu, betri samhæfingu á landsvísi og síðast en ekki síst mikilli áherslu á forvarnir.

Augljóst er að lögregla þarf að hafa nægan styrk til að bregðast við einstökum afbrotum og ekki er síður mikilvægt að skilja samhengi þeirra og þróun til lengri tíma. Mestu skiptir þó að verja viðkvæmustu hópa samfélagsins, koma í veg fyrir að ungmenni leiðist á glötunarbraut og festist í neti forhertra glæpamanna.

Í þessari skýrslu er leitast við að varpa ljósi á stöðu innra öryggis á Íslandi og draga fram áskoranir og áhættuþætti. Skýrslan byggir m.a. á greiningum ríkislögreglustjóra, afbrotatölfræði og upplýsingum frá ýmsum deildum embættisins sem lögðu til efni eða unnu ákveðna kafla.

Skýrslan er opin almenningi öllum og er markmið hennar að leggja traustan grundvöll að upplýstri umræðu og styðja við stefnumótun og forgangsriðun í öryggismálum. Öryggi er sameiginlegt verkefni og þó lögregla gegni þar lykilhlutverki byggir árangurinn á samvinnu stjórnvalda, stofnana, sveitarfélaga og almennings alls.

Ég vil þakka þeim sem komu að gerð skýrslunnar fyrir vandaða og góða vinnu. Von mín er að hún nýtist sem best svo Ísland megi áfram verða öruggt samfélag allra sem það byggja.

GRÍMUR HERGEIRSSON
RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI



INNGANGUR

Skýrsla þessi fjallar um innra öryggi Íslands frá sjónarhóli löggæslu og einkum og sér í lagi með tilliti til þeirra verkefna og ábyrgðarsviða sem heyra undir embætti ríkislögreglustjóra. Þetta er í fyrsta sinn sem greiningardeild ríkislögreglustjóra (hér eftir GRD), vinnur slíka skýrslu og er meginástæðan sú að umhverfi öryggismála í Evrópu hefur gjörbreyst á fáeinum árum. Naut GRD aðstoðar annarra deilda embættisins við skrifin og ber sérstaklega að þakka framlag gagnavísinda- og upplýsingadeildar.

Óvinveitt ríki, hryðjuverkasamtök og brotahópar hafa þróað nýjar aðferðir í því skyni að ná fram markmiðum sínum og samstarfsaðilar GRD sjá merki um samstarf á milli þessara ógnvalda t.d. að óvinveitt ríki hagnýti brotahópa til að vinna skemmdar- eða hryðjuverk.

Sömuleiðis sýnir þróun síðustu ára að mörkin á milli innra og ytra öryggis ríkja eru að verða ógreinilegri. Ásýnd stríðs og átaka hefur breyst og aðferðir óvinveittra ríkja felast í auknum mæli í aðgerðum sem eru undir þröskuldi stríðs og beinast m.a. að mikilvægum innviðum, upplýsingakerfum og jafnvel að samfélagslegum gildum.

Öryggi æðstu stjórnar ríkisins er órjúfanlegur þáttur innra öryggis. Hótanir, áreitni eða tilraunir til að hafa óeðlileg áhrif á ráðamenn geta grafið undan trausti, stöðugleika og lýðræðislegri stjórnskipan og því er markviss vernd og viðbúnaður grundvallaratriði.

Hér skal áréttað að Ísland er bæði friðsælt og öruggt. Ísland er ofarlega á listum og mælikvörðum alþjóðlegra stofnana sem leggja mat á velsæld, jafnrétti, öryggi og traust almennings til yfirvalda. Þetta eru mikil samfélagsleg verðmæti og þau ber að vernda. Og það er einmitt það sem felst í hugtakinu innra öryggi – það að réttlæti og öryggi almennings sé tryggt í hvívetna svo réttindi borgaranna sem stjórnarskrá lýðveldisins kveður á um skerðist ekki.

Líkt og vikið var að hér að framan hefur ytra öryggisumhverfi landsins tekið grundvallarbreytingum á síðustu fjórum árum. Að mati GRD ber að ganga út frá því að þær breytingar séu langvarandi, jafnvel til áratuga. Breytingar á ytra öryggi hafa óhjákvæmilega áhrif á innra öryggi þar sem lögregla er í mörgum tilvikum sá viðbragðsaðili sem fyrstur er kallaður á vettvang. Enda fellur stór hluti þeirra afbrota sem ógna innra öryggi ríkja, s.s. hryðjuverk, skemmdarverk, undirróður, upplýsingafölsun, ólögleg upplýsingaöflun, veiking mikilvægra innviða og skerðing opinberrar þjónustu, með beinum hætti undir ábyrgðarsvið lögreglu og embætti ríkislögreglustjóra.

Skýrslan fjallar um núverandi forgangsverkefni og markmið embættis ríkislögreglustjóra á sviði innra öryggis, en þau eru að:

- Forgangsraða baráttunni gegn alvarlegri og skipulagðri brotastarfsemi,
- vinna markvisst gegn mansali, smygli á fólki og ólöglegum innflutningi fólks til Íslands,
- fækka alvarlegum afbrotum ungmenna og koma í veg fyrir gengjamyndun í íslensku samfélagi,
- vinna gegn ofbeldisfullri öfgahyggju og hryðjuverkastarfsemi,
- sporna gegn njósnum erlendra ríkja,
- vernda ómissandi innviði Íslands,
- vernda íslenskt samfélag gegn óvinveittum áróðri, áhrifaherferðum og falsfréttum.

Þessum verkefnum og markmiðum verður náð með því að tryggja starfsskilyrði og fjármögnun lögreglu og opinberra eftirlitsaðila, með þróun löggjafar og valdheimilda og með markvissum undirbúningi fyrir stóráföll og endurreisn samfélagsins.



INNRA ÖRYGGI ÍSLANDS Á TÍMUM SPENNU OG STRÍÐS INNAN EVRÓPU

Hvað er átt við með hugtakinu „innra öryggi“? Hin síðari ár hafa hugtökin „innra öryggi“ og „ytra öryggi“ stundum runnið saman í opinberri umræðu hér á landi m.a. annars vegna hinnar breyttu ógnarmyndar í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu. Skilgreina má gott innra öryggi vítt á þann veg að í ríki sem býr við gott innra öryggi geti borgarar notið réttinda og frelsis án ótta eða óöryggis af völdum glæpa, röskunar á mikilvægri þjónustu eða annarra óæskilegra atvika eða ógna.

Almennt má segja að innra öryggi Íslands sé mjög gott. Félagsleg samheldni er mikil og hátt menntunarstig. Spilling er lítil og stjórnvöld leggja áherslu á heilsu og velferð borgaranna. Þetta m.a. stuðlar að því að Ísland er talið eitt öruggasta ríki heims. Ísland er réttarríki með sterka lýðræðishefð, sjálfstætt dómkerfi, lága glæpatíðni og friðsælt samfélag.

Margir aðrir samfélagsþættir eru nátengdir innra öryggi t.d. efnahagsleg velmegun þjóðarinnar sem gegnir einnig mikilvægu og viðtæku hlutverki í innra öryggi og stuðlar m.a. að félagslegum stöðugleika og hamingju borgaranna en Ísland er ár eftir ár metið sem eitt stöðugasta, hamingjusamasta og friðsælasta ríki í heimi.

Engu að síður stendur innra öryggi á Íslandi frammi fyrir ýmsum ógnum sem þarf að bregðast við eins fljótt og auðið er. Ytra öryggisumhverfi Íslands hefur breyst grundvallaratriðum og til langs tíma að öllum líkindum. Árásarstríð Rússlands gegn Úkraínu og vaxandi spenna í alþjóðamálum svo sem greinilegt er í samstarfi vestrænna ríkja hafa áhrif á innra öryggi landsins og gera það ófyrirsjáanlegra.

Á undanförunum fimm árum hefur orðið markviss og kerfisbundin uppbygging á sviði innra öryggis á Íslandi. Embætti ríkislögreglustjóra hefur gegnt lykilhlutverki í þeirri þróun bæði með stofnanauppbyggingu og innleiðingu nýrra lagaákvæða sem styrkir getu lögreglu til að bregðast við breyttu öryggisumhverfi og fjölþjóðlegri brotastarfsemi.

Mikilvægur áfangi var stiginn með setningu laga um landamæri nr. 136/2022 og laga um Schengen-upplýsingakerfið nr. 51/2021, sem sköpuðu skýrari heimildir, verkaskiptingu og ábyrgð í landamæramálum.

Samhliða voru lögreglulög nr. 90/1996 endurskoðuð og breytt með lögum nr. 50/2021 meðal annars með tilliti til eflingar erlendrar lögreglusamvinnu og formfestingar samstarfs á alþjóðavettvangi. Með lögum nr. 14/2023 um breytingar á útlendingalögum var stöðdeild lögreglu, nú heimferðar- og fylgdardeild lögfest sem varanlegur þáttur í framkvæmd og samhæfingu verkefna á sviði útlendinga- og landamæramála.

Þá var með lögum nr. 95/2024 um breytingar á lögreglulögum stigið skref í átt að heildstæðari afbrotavörnum og forvörnum, og með lögum nr. 36/2025 var starfsemi farþegaupplýsingadeildar lögfest og heimildir til vinnslu farþegaupplýsinga skýrðar og formfestar.

Stofnun Landamæradeildar hjá embætti ríkislögreglustjóra 1. janúar 2019 markaði þáttaskil í skipulagi og stjórnun landamæramála. Deildin hefur síðan gegnt hlutverki samræmingaraðila á landsvísu með tilfærslu verkefna frá dómsmálaráðuneytinu og einstökum lögregluembættum. Og stuðlað að aukinni samhæfingu, faglegri framkvæmd og skýrari stjórnsýslu á þessu sviði. Samhliða hefur verið unnið að styrkingu innviða, verklags og upplýsingamiðlunar í samstarfi við tollgæslu og aðra viðeigandi aðila.

Á sama tíma hefur farþegaupplýsingadeild (PIU) verið sett á laggirnar og starfsemi hennar þróuð í takt við alþjóðlegar skuldbindingar og evrópskt samstarf. Innleiðing G2-kerfisins og breytingar á lögreglulögum og tengdum reglum hafa aukið getu stjórnvalda til að vinna markvissar greiningar á farþegaupplýsingum, styðja við áhættumat og bæta forvarnir gegn skipulagðri brotastarfsemi og alvarlegum afbrotum. Sú þróun hefur jafnframt styrkt tengsl Íslands við evrópsk og alþjóðleg samstarfsnet á sviði löggæslu.

Í þessu samhengi er mikilvægt að halda til haga að ábyrgð lögreglu felst nú sem endranær í því að vernda almenning, tryggja allsherjarreglu og bregðast við afbrotum og alvarlegum atburðum. Áhersla á samfélagslega seiglu breytir ekki þessu hlutverki, heldur styður það með því að skapa forsendur fyrir skilvirkari og markvissari viðbrögðum þegar óvæntir alvarlegir atburðir eiga sér stað. Með því að efla vitund almennings um áhættu, viðbrögð og hlutverk ólíkra aðila er lagður grunnur að samfélagi sem er betur í stakk búið til að takast á við breyttan veruleika, án þess að fórnar grundvallargildum lýðræðis, réttarríkisins og borgaralegs frelsis.

Heildstætt skipulag hefur einnig verið eftt með stofnun framkvæmdarhóps um landamæramálefni, þar sem ríkislögreglustjóri leiðir samræmda vinnu við mótun stefnu stjórnvalda á þessu sviði. Með þeim hætti hefur verið lögð áhersla á samspil laga, skipulags og framkvæmdar, auk þess sem aukið eftirlit, bætt verklag og skýrari ábyrgðarlínur hafa skapað forsendur fyrir skilvirkari viðbrögðum stjórnvalda við áhættu og ógn sem snýr að innra öryggi ríkisins.

HLUTVERK LÖGREGLU OG EMBÆTTIS RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA

Í lögreglulögum nr. 90/1996 segir að hlutverk lögreglu sé að gæta almanna-öryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Jafnframt segir þar að hlutverk lögreglu sé að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins.

Lögreglu er einnig skylt að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á og að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu. Sérstaklega er áréttað í annarri grein lögreglulaga að lögregla skuli í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Embætti ríkislögreglustjóra gegnir lögum samkvæmt mikilvægu hlutverki sérstaklega varðandi afbrot sem ógna innra öryggi ríkisins. Embætti ríkislögreglustjóra fer einnig með víðtækt samræmingar- og stuðningshlutverk á landsvísu á sviði löggæslu og innra öryggis.

Embættið starfrækir greiningardeild sem hefur það hlutverk að koma í veg fyrir og rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum, leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi og sinnir upplýsingaöflun og greiningum í þágu afbrotavarna á landsvísu. Deildin er í samstarfi við erlend lögreglu- og öryggisyfirvöld m.a. við meðferð mála sem varða alvarlega og skipulagða brotastarfsemi, hryðjuverk, ólöglega upplýsingaöflun og aðrar fjölþáttaógnir.

Sömuleiðis er sérsveit lögreglu innan embættis ríkislögreglustjóra. Sérsveitin gegnir mikilvægu þegar hlutverki í innra öryggi Íslands en hún starfar á landsvísu og er kölluð til þegar aðstæður kalla á aðstoð sérhæfðra lögreglumannna. Með þessu fyrirkomulagi leitast lögregla við að tryggja samræmda viðbragðsgetu við alvarlegum atvikum.

Sérsvæitin sinnir árlega umtalsverðum fjölda útkalla og verkefna. Þar á meðal vegna vopnaðra einstaklinga, alvarlegra hótana og annarra atvika sem krefjast mikillar þjálfunar og sértæks búnaðar. Starfsemi sveitarinnar er mikilvægur stuðningur við lögregluumdæmi landsins og eykur heildargetu lögreglu til að bregðast við atvikum sem fela í sér aukna áhættu.

Embættið fer jafnframt með málefni almannavarna á landsvísu og starfrækir sérstaka almannavarnadeild sem annast samhæfingu, undirbúning og viðbrögð við vá, slysum og öðrum atburðum sem geta haft veruleg áhrif á öryggi almennings og samfélagsins í heild. Í því felst náið samstarf við önnur stjórnvöld, viðbragðsaðila og lykilinnviði ríkisins.

Í þágu alþjóðlegrar samvinnu og upplýsingamiðlunar starfrækir embætti ríkislögreglustjóra jafnframt alþjóðadeild sem annast erlend boðskipti og samskipti við alþjóðlegar stofnanir og samstarfsnet. Deildin gegnir lykilhlutverki við að tryggja skilvirkt innra öryggi Íslands þar sem brotastarfsemi, ógnir og viðbrögð lögreglu krefjast í auknum mæli alþjóðlegs samstarfs.

Alþjóðadeild er burðarás í formlegu erlendu lögreglusamstarfi Íslands á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga t.d. við Europol og Interpol. Með hlutverki sínu sem SPOC (e. Single Point of Contact) tryggir alþjóðadeild einföld, markviss og örugg upplýsingaskipti við erlend lögreglufyrirvöld og er þannig forsenda hraðra og áreiðanlegra viðbragða lögreglu í alvarlegum málum sem tengjast útlöndum. Segja má að alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra sé þannig nauðsynlegur hlekkur svo íslensk lögregla geti uppfyllt alþjóðlegar skyldur sínar og staðið jafnfætis samstarfsríkjum á sviði öryggis- og löggæslumála.

Þá er innan embættisins starfrækt landamæra- og farþegaupplýsingadeild í samstarfi við töllyfirvöld og önnur viðeigandi stjórnvöld, sem annast móttöku, vinnslu og miðlun upplýsinga um farþega og áhafnir, með það að markmiði að styðja við afbrotavarnir, landamæraeftirlit og mat á áhættu fyrir innra öryggi ríkisins.

Í heild endurspeglar þetta hlutverk embættis ríkislögreglustjóra sem miðlægs stuðnings- og samhæfingaraðila innan íslenskrar löggæslu, þar sem lagaleg ábyrgð, alþjóðlegar skuldbindingar og vaxandi kröfur um heildstæða nálgun varðandi öryggismál mætast.

SAMFÉLAGSLEG SEIGLA OG INNRA ÖRYGGI

Aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu er ásamt varnarsamningnum við Bandaríkin helsta stoðin í ytri vörnum landsins. Hins vegar felur breytt öryggisumhverfi og aukin alþjóðleg spenna í sér að aðildin getur einnig haft þau áhrif að Ísland verði skotmark óvinveittra ríkja sem beita fjölþáttaaðferðum í því skyni að veikja innra öryggi ríkisins.

Lögreglan gegnir lykilhlutverki varðandi innra öryggi enda er hún að jafnaði fyrst til að bregðast við atvikum er snerta innra öryggi allt frá slysum og afbrotum til neyðarástands vegna hamfara. Hún ber jafnframt ábyrgð og hefur lögbundnar skyldur til að takast á við utanaðkomandi ógnir sem ekki fela í sér beinan hernað þar á meðal fjölþáttaógnir sem snerta samfélagslega virkni, innviði og öryggi æðstu stjórnar.

Samfélagsleg seigla felur meðal annars í sér að æðsta stjórn ríkisins geti rækt hlutverk sitt þrátt fyrir hótanir, áreitni eða annan óeðlilegan þrýsting. Skipuleg vernd ráðamanna og helstu stofnana ríkisins í því skyni að tryggja órofna virkni stjórnsýslu styður við stöðugleika og traust í samfélaginu.

Aukinn hraði og flækjustig svonefndra fjölþáttaógna gera það að verkum að brýnna er en áður að lögregla búi yfir getu til að starfa við allar aðstæður þar á meðal þær sem erfitt er að sjá fyrir eða ólíklegar teljast á friðartímum.

Í því spennu- og öryggisumhverfi sem nú er uppi telur GRD mikilvægt að viðbúnaður lögreglu takmarkist ekki við hefðbundið viðbragð við einstökum atvikum eða starfsemi opinberra stofnana heldur taki mið af samfélaginu í heild og þeirri staðreynd að öryggi ríkisins byggir að verulegu leyti á seiglu þess. Slík seigla felst ekki í aukinni valdbeitingu eða víðtækari heimildum stjórnvalda gagnvart almenningi, heldur í því að samfélagið í heild sé upplýst, reiðubúið og fært um að bregðast við breyttum aðstæðum á ábyrgan og skipulegan hátt.

Aukin óvissa í hinu alþjóðlega öryggisumhverfi, þar á meðal vaxandi spenna milli ríkja, ógnir við mikilvæga innviði og þróun fjölþáttaógna hefur sýnt að áhrif alvarlegra atburða takmarkast sjaldnast við hernaðarlega sviðið eitt og sér. Afleiðingar slíkra atburða geta komið fram í röskun á daglegs lífs, truflunum á grunnþjónustu, upplýsingaóreiðu og aukinni óvissu meðal almennings. Í slíkum aðstæðum skiptir máli að almenningur hafi sem bestan skilning á eðli ógnanna, viti hvaða viðbrögð eru viðeigandi og geti brugðist við án þess að ótti eða óreiða nái yfirhöndinni.

Markmið lögreglu og annarra löggæsluyfirvalda í þessu samhengi er m.a. að styrkja traust og miðla upplýsingum. Með markvissri fræðslu, skýrum samskiptum

og samhæfðum viðbragðsáætlunum er hægt að efla getu almennings til að bregðast við óvenjulegum aðstæðum, hvort sem um er að ræða náttúruvá, tæknilega bilun, alvarleg ofbeldisverk eða afleiðingar vopnaðra átaka utan landsteinanna sem hafa áhrif innanlands.

Nágrannaríki Íslands s.s. Svíþjóð og Finnland hafa lagt áherslu á heildstæða nálgun við öryggismál (sæ. total försvar eða e. whole of society approach), þar sem almennir borgarar eru virkir þátttakendur í viðbúnaði og vörnum fremur en einungis þiggjendur þjónustu. Það er mat sérfræðinga The Royal United Services Institute (RUSI), sem er ein elsta og virtasta hugveita veraldar á sviði öryggismála, að slík nálgun efli seiglu samfélagsins og haldist jafnframt í hendur við skuldbindingar þær er fram koma í þriðju grein Atlantshafssáttmálans. Ljóst er að slíkt fyrirkomulag dregur jafnframt úr álagi á lögreglu og aðrar viðbragðsstofnanir á fyrstu stigum atburða og eykur á þann veg líkur á að viðbrögð verði samræmd, markviss og í samræmi við gildandi lög og mannréttindaákvæði.^{1, 2, 3}

¹ Total defence – Government.se

² Finland's comprehensive security reinforced through new security strategy for society – Finnish Government

³ Realising Societal Resilience for a Whole of Society Approach to Defence | Royal United Services Institute



STAÐA AFBROTA OG ÖRYGGISKENNDAR Í SAMFÉLAGINU

Þessi kafli veitir yfirlit varðandi stöðu afbrota og öryggiskenndar í íslensku samfélagi í upphafi árs 2026. Markmiðið er að draga saman helstu tölulegu staðreyndir um hefðbundin afbrot, verkefni lögreglu og upplifun almennings af öryggi, og setja þær í samhengi við þróun síðustu ára.

Kaflinn byggir annars vegar á afbrotatölfræði lögreglu og hins vegar á niðurstöðum þolendakannana, sem varpa ljósi á bæði skráð brot og þau atvik sem ekki koma endilega til tilkynningar.

Með þessari nálgun er leitast við að skapa heildstæða mynd af innra öryggi samfélagsins, þar sem hlutlæg gögn og huglæg upplifun almennings eru skoðuð samhliða og sömuleiðis til að leggja tölulegan grunn að áframhaldandi umfjöllun í skýrslunni um helstu áskoranir, áhættuþætti og forgangsröðun lögreglu varðandi hefðbundna brotaflokkka.

Öryggiskennd almennings

Almennt segjast yfir 90% Íslendinga vera mjög eða frekar örugg í sínu hverfi eða byggðarlagi þegar þeir eru einir á gangi eftir að myrkur skellur á. Öryggiskenndin er hins vegar mun minni þegar spurt er um miðborg Reykjavíkur þar sem einungis um eða yfir 40% segjast mjög eða frekar örugg ein á ferli að kvöldi til.

Þrátt fyrir að Íslendingar telji sig almennt búa við mikið öryggi segja um helmingur aðspurðra að þeir hafi einhvern tíma á árinu verið í aðstæðum þar sem þeir höfðu áhyggjur af því að verða fyrir afbroti.

Samskipti almennings við lögreglu

Um 15–20% landsmanna segjast árlega hafa haft samband við lögreglu í gegnum Neyðarlínuna, oftast til að óska eftir aðstoð vegna brota eða óæskilegrar hegðunar. Lögregla sinnir að jafnaði um 40 þúsund útköllum á ári og eru flest þeirra þjónustutengd.

Áætla má að um tvö af hverjum tíu útköllum feli ekki í sér nein lögbrot heldur almenna þjónustu við borgarana. Þar má nefna tilkynningar vegna aðfinnsluverðs háttalags, svo sem óviðkomandi veru í stigagöngum eða í nærumhverfi heimila. Þá eru einnig fjölmörg útköll vegna veikinda þar sem jafnframt er óskað eftir sjúkrabíl t. d. vegna ölvunar eða annarlegs ástands. Útköll vegna hávaða eru einnig tíð þó þeim hafi fækkað síðustu ár.

Umfang afbrota og þróun

Að frátöldum umferðarlagabrotum eru skráð um og yfir 18 þúsund brot árlega hjá lögreglu. Brotum hefur fjölgað lítillega síðustu ár, einkum hegningarlagabrotum. Þegar horft er til fjölda brota miðað við íbúafjölda er þessi aukning óveruleg.

Á Íslandi telst árlega hluti afbrota óupplýst, en að jafnaði eru um 6.000 einstaklingar grunaðir um eitt eða fleiri afbrot á ári. Meirihluti þeirra eru karlar (79%) en kynjaskipting er breytileg eftir brotaflokkum.

Aldur, kyn og bakgrunnur grunaðra

Meðalaldur grunaðra hefur síðustu ár verið um 34 ár og eru stærstu hóparnir á aldrinum 25–29 og 30–34 ára. Þegar horft er til lengra tímabils hefur aldurs-samsetning grunaðra tekið breytingum.

Á árunum 2005–2010 voru flestir grunaðra í aldurshópnum 15–19 ára, en frá árinu 2018 hefur hlutfall yngstu hópanna farið lækkandi á sama tíma og hlutfall grunaðra á aldrinum 20–34 ára hefur aukist. Þessi þróun kann meðal annars að skýrast af breyttu hegðunarmynstri ungmenna, þar sem minni hópasöfnun í almannarými og aukin netnotkun geta að einhverju leyti skýrt þróunina.

Hlutfall erlendra ríkisborgara meðal grunaðra hefur aukist og var 41% árið 2025. Meðalaldur þessa hóps er hærri en meðal grunaðra með íslenskt ríkisfang. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að hluti brota erlendra ríkisborgara tengist stöðu þeirra, svo sem ólöglegri dvöl eða fölsun ferðaskilríkja, en ekki endilega annarri brotastarfsemi. Þá benda gögn lögreglu til þess að ítrekunartíðni sé almennt lægri meðal grunaðra með erlent ríkisfang en meðal þeirra sem eru með íslenskt ríkisfang.

Auðgunar- og fjármunabrot

Af þeim um 13 þúsund hegningarlagabrotum sem lögregla sinnir árlega telja flest þeirra til auðgunarbrota. Undanfarin ár hafa verið tilkynnt að jafnaði um 5.600 slík brot árlega, einkum þjófnaðir og innbrot. Fjöldi þessara brota hefur verið stöðugur og nemur um 100 brotum á hverja 10 þúsund íbúa.

Samkvæmt þolendakönnunum verða um 7% landsmanna árlega fyrir þjófnaði og svipað hlutfall fyrir innbroti. Fjöldi innbrota náði hámarki árið 2009 en hefur fækkað verulega síðan. Ránum fjölgaði árið 2023 og 2024 úr 50–60 málum árlega í yfir 100 mál. Hins vegar fækkaði þeim aftur árið 2025. Fjársvikum hefur fjölgað verulega og hefur fjöldi þeirra nær tvöfaldast frá árinu 2014. Netbrot falla þar undir og benda rannsóknir til þess að 5–6% landsmanna verði árlega fyrir fjárhagstjóni vegna slíkra brota.

Ofbeldis- og kynferðisbrot

Ofbeldis- og kynferðisbrotum hefur fjölgað undanfarin ár. Kynferðisbrot voru 13 á hverja 10 þúsund íbúa árið 2015 en 16 árið 2025. Þessi aukning endurspeglast ekki að fullu í þolendakönnunum, þar sem um 2% aðspurðra segjast árlega hafa orðið fyrir kynferðisbroti. Fjölgun tilkynninga kann að skýrast af bættum lagalegum skilgreiningum og aukinni vitundarvakningu. Karlar eru grunaðir um kynferðisbrot í um 94% tilvika.

Ofbeldisbrotum hefur einnig fjölgað, jafnvel þegar tekið er tillit til íbúafjölgunar. Megin skýringin er aukin vitund og betri skráning heimilisofbeldis, en jafnframt hefur alvarlegum ofbeldisbrotum fjölgað, einkum þar sem vopn eru til staðar. Þetta endurspeglast meðal annars í fjölgun vopnaútkalla sérsveitar. Mikill meirihluti grunaðra eru karlar eða 81% og flestir í aldurshópnum 25 til 34 ára.

Þolendakannanir benda til þess að samhliða þessum breytingum aukist áhyggjur almennings við ofbeldisbrot en árið 2025 nefndu rúmlega 20% þeirra þátttakenda sem sögðust hafa haft áhyggjur af því að verða fyrir afbrotum, ofbeldisbrot sem það afbrot sem þau óttuðust mest að verða fyrir.

Ungmennni og ofbeldi

Umræða um ofbeldi meðal ungmenna hefur aukist síðustu misseri. Þrátt fyrir það er hlutfall barna og ungmenna á aldrinum 10–17 ára sem grunuð eru um ofbeldisbrot mjög lágt, eða 0,54% ungmenna árið 2024.

Hins vegar hafa þau börn og ungmenni sem grunuð eru um alvarlegt ofbeldi aldrei verið fleiri, eða 50–65 árlega. Þá benda gögn lögreglu til aukinnar ítrekunar brota innan þessa hóps, sem undirstrikar mikilvægi snemmbúinna forvarna og markvissra inngripa.

Fíkniefnabrot og nýjar áskoranir

Fíkniefnabrot eru áfram einn stærsti málaflokkur lögreglu. Þeim hefur fækkað hvað varðar vörslu og neyslu, en málum sem varða sölu, dreifingu og inn- og útflutning hefur fjölgað. Karlar eru mun líklegri en konur til að vera grunaðir um fíkniefnabrot og ef aðeins er horft til stórfelldra fíkniefnabrota þá var hlutfall grunaðra með erlent ríkisfang hátt eða 52% árið 2024.

Árið 2025 lögðu toll- og löggæsla hald á yfir 800 kíló af fíkniefnum og tæplega 37 þúsund stykki af plöntum eða töflum, sem er met. Mest jókst haldlagt magn kókains og maríhúana. Þá virðist Ísland fylgja nágrannalöndunum að nokkru leyti í þróun hvað varðar óþíóíða og fölsuð lyf. Þannig benda niðurstöður frá rannsóknarstofu í lyfja og eiturefnafræði til aukningar í fjölefnanotkun (e. poly-drug use) en þetta kemur m.a. fram í greiningum mála vegna banns við akstri undir áhrifum fíkniefna.

Haldlagning á ketamíni hefur vaxið einna mest af öllum lyfjum síðustu ár. Árið 2025 var lagt hald á fimmfalt meira af efnum en árið áður eða alls 28 kg. og skv. rannsóknarstofu í lyfja- og eiturefnafræði hefur meira magn ketamíns einnig mælst bæði í skólpi og lífssýnum. Á sama tíma hefur aðeins dregið úr haldlögðu magni af oxycontin. Almennt benda tölur lögreglu til þess að aukning hafi orðið í notkun á fölsuðum lyfjum og kvíðastillandi efnum, en mjög sveiflukennt er um hvaða virka efni er að ræða.

Öll gögn benda til þess að Ísland sé áfram öruggt samfélag í alþjóðlegum samanburði.

Flestir landsmenn upplifa mikið öryggi og ótti við afbrot er ekki almennur. Verkefni lögreglu snúast að verulegu leyti um þjónustu fremur en alvarleg afbrot.

Samhliða eru þó skýrar vísbendingar um breytingar, einkum hvað varðar stafræna brotastarfsemi og þróun í ofbeldismálum, þar sem alvarlegum brotum og vopnaburði hefur fjölgað. Þessi þróun kallar á áframhaldandi greiningu, markvissar forvarnir og styrkingu viðbragðsgetu.

SKIPULÖGÐ BROTASTARFSEMI OG INNRA ÖRYGGI

Að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra stendur íslensk löggæsla á tíma-
mótum. Samfélagsbreytingar hafa á undanförnum árum verið hraðar og
djúpstæðar og hafa haft veruleg áhrif á starfsumhverfi lögreglu, samskipti
hennar við almenning og samstarf við aðrar stofnanir. Auknar væntingar
samfélagsins til þjónustu lögreglu fela í sér kröfur um vandaða, gagnsæja og
rekjanlega stjórnsýslu, þar sem ákvarðanataka og aðgerðir byggja í auknum
mæli á gögnum, greiningu og skýru áhættumati.

Samhliða þessu hefur eðli og umfang brotastarfsemi tekið breytingum.
Fjölbjóðlegir brotahópar nýta sér tækni framfarir, stafræna innviði og alþjóðleg
tengsl í vaxandi mæli, á sama tíma og nýjar ógnir hafa komið fram í kjölfar
loftslagsbreytinga, stríðsátaka og spennu í samskiptum ríkja. Þessi þróun kallar
á að löggæsla sé í ríkari mæli skipulögð á heildstæðan hátt á landsvísu og studd
stefnumiðaðri greiningu sem horfir til framtíðar, metur líklegar ógnir og dregur
fram þau úrræði sem nauðsynleg eru til að draga úr áhættu.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur frá stofnun hennar árið 2007
gegnt lykilhlutverki við mat á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi. Deildin hefur
reglulega unnið stefnumiðaðar greiningar um umfang, eðli og líklega þróun
skipulagðrar brotastarfsemi, í samræmi við reglugerð nr. 404/2007 um verkefni
hennar. Skýrslur deildarinnar hafa verið birtar opinberlega og þannig stuðlað að
sameiginlegum skilningi lögreglu, stjórnvalda, fjölmiðla og almennings á þeirri
ógn sem skipulögð brotastarfsemi felur í sér. Síðasta skýrsla varðandi skipulagða
brotastarfsemi var birt í nóvembermánuði 2025.⁴

Niðurstöður þessara greininga hafa sýnt að skipulögð brotastarfsemi er
umfangsmikil hér á landi. Í skýrslu greiningardeildar árið 2021 var áhætta
vegna skipulagðrar brotastarfsemi metin mjög mikil, á þriðja stigi af fjórum, en

⁴ Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi 2025

Jákvætt skref – aukin áhersla stjórnvalda á aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi

Með útgáfu stefnunnar Öruggara Ísland – Stefna og aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi í janúar 2026 stíga stjórnvöld mikilvægt skref í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Í stefnunni er í fyrsta sinn settur fram heildstæður rammi fyrir aðgerðir yfirvalda sem byggir á greiningum lögreglu og reynslu nágrannaríkja.

Lögð er áhersla á aukna skilvirkni refsivörslukerfisins, styrkingu lagarammans og auknar heimildir, upplýsingamiðaða löggæslu, markvissar afbrotavarnir og aukið alþjóðlegt samstarf.

Með lykilaðgerðum, á sviði refsilöggjafar, upptöku ólögmæts ávinnings, samræmingar aðgerða lögreglu og eflingar samstarfs við erlend löggæsluyfirvöld er lagður raunhæfur grunnur að árangursríkri baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi.

[Öruggara Ísland - Stefna og aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi_2026.pdf](#)

Í skýrslu ársins 2019 var hún metin á hæsta stigi. Í skýrslunum eru jafnframt raktar þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa ráðist í til að draga úr áhættu, þar á meðal breytingar á lagaumhverfi og stjórnsýslu sem miða að því að efla getu lögreglu til að rannsaka og sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Skýrsla greiningardeildar um skipulagða brotastarfsemi 2025 horfir til þróunar mála bæði innanlands og erlendis og fjallað er um alvarlega brotaflokkka sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal stórfelld fíkniefnabrot, peningapvætti, net- og tölvubrot, mansal, eignabjófnaði og ýmiss konar svikastarfsemi. Fjallað er um brotahópa, vilja þeirra og getu til að fremja brot, neikvæða þróun innan brotaflokkka og áhrif slíkrar starfsemi á einstaklinga, samfélag og innviði ríkisins.

Þrátt fyrir að Ísland teljist almennt mjög öruggt samfélag, glæpatíðni sé lág og traust til lögreglu mikið, gefa hefðbundnar afbrotatölur ekki fullnægjandi mynd af skipulagðri brotastarfsemi. Slík brot eru oft dulin, tengjast í mörgum tilvikum löglegri starfsemi og byggja að verulegu leyti á frumkvæðisrannsóknum lögreglu.

Skipulögð brotastarfsemi er jafnframt iðulega samofin löglegum rekstri fyrirtækja, þar sem brotamenn leitast við að hylma yfir ólögmætan ávinning og koma honum í löglegt horf. Rannsókn skattalegra þátta, fjármagnsflæðis og eignamyndunar er því lykilþáttur í árangursríkri baráttu gegn slíkri brotastarfsemi.

Skipulögð brotastarfsemi hefur bein og óbein áhrif á löglega atvinnustarfsemi. Hún skekkir samkeppni með undirboðum, misnotkun á vinnuafli, skattaundanskotum og peningapvætti. Þetta bæði grefur undan heilbrigðum markaðsaðstæðum og veikir traust á lögmætum viðskiptum.

Drifkraftar skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi eru margþættir. Auk hefðbundinnar hagnaðarvonar hafa fjölþjóðavæðing samfélagsins, hraðari tækniþróun og uppbygging stafrænna innviða skapað ný tækifæri fyrir brotahópa. Skipulagðir brotahópar starfa nú í auknum mæli þvert á landamæri, nýta dulkóðuð samskipti, rafmyntir og stafræna vettvanga og hagnýta bæði einstaklinga í viðkvæmri stöðu og lögleg fyrirtæki í þágu brotastarfsemi.

Að mati GRD er skipulögð brotastarfsemi ein alvarlegasta ógnin við innra öryggi ríkisins. Undanfarin ár hefur starfsemi slíkra brotahópa breyst nokkuð sem

birtist meðal annars í auknu ofbeldi, meiri sérhæfingu, víðtækum alþjóðlegum tengslum og kerfisbundinni misnotkun á veikleikum í lagaumhverfi og félagslegum kerfum. Þessi þróun hefur bein áhrif á öryggi almennings, seiglu samfélagsins og getu lögreglu til að halda uppi allsherjarreglu.

Í ljósi þessa er barátta gegn skipulagðri brotastarfsemi ekki aðeins verkefni lögreglu heldur grundvallarþáttur í heildstæðri stefnu um innra öryggi. Ríkislögreglustjóri hefur því lagt skýra áherslu á að efla rannsóknargetu, samræma löggæslu á landsvísi, þróa upplýsingamiðaða nálgun og tryggja að íslenskt samfélag búi yfir þeirri seiglu og viðbragðsgetu sem nauðsynleg er til að takast á við eina brýnustu ógn samtímans gegn innra öryggi ríkisins.

Skipulagðir brotahópar á Íslandi, hvort heldur þeir eru skipaðir Íslendingum alfarið, erlendum ríkisborgurum eða blandaðir, starfa nú þvert á landamæri, nýta dulkóðaðar samskiptaleiðir, rafmyntir og stafræna vettvanga, og stunda margvíslega afbrotastarfsemi – allt frá fíkniefnabrotum og peningapvætti til netbrota, mansals og skipulagðs eignabjófnaðar.

Fjöldmörg mál undanfarin ár sýna að brotahópar beita ofbeldi og hótunum með markvissum hætti, og að þeir hafa getu til að hagnýta hvort heldur er einstaklinga í viðkvæmri stöðu sem og lögleg fyrirtæki til að fremja brot, hylma yfir eða með öðrum hætti styðja við brotastarfsemina.

Í þessu samhengi hefur ríkislögreglustjóri lagt ríka áherslu á að baráttan gegn skipulagðri brotastarfsemi verði í forgangi innan íslenskrar löggæslu. Áherslan byggir á eftirfarandi meginsjónarmiðum:

- Skipulögð brotastarfsemi er ógn við innra öryggi,
- grefur undan samkeppni, brenglar markaði,
- eykur hættu á spillingu,
- eykur álag á innviði,
- dregur úr trausti almennings á innlendum stofnunum.

Aukning alvarlegs ofbeldis og hagnýting einstaklinga í viðkvæmri stöðu eykur áhættu á samfélagslegri spennu. Aðkoma brotahópa að vændi, mansali og smygli á fólki hefur áhrif á viðkvæma hópa, eykur spennu í nærumhverfi og getur grafið undan samfélagslegri samheldni.

Tækni- og netógnir gera kröfu til löggæslunnar um aukna þekkingu og þjálfun til að takast á við stafræn brot og samvinnu brotamanna á dulkóðuðum samskiptamiðlum. Sömuleiðis útheimtir breyttur veruleiki auknar fjárfestingar í tæknibúnaði og auknar heimildir til að fást við brot í netheimum. Brotahópar

nýta dulkóðuð samskiptaforrit, rafmyntir og stafræna vettvanga í vaxandi mæli. Til þess að tryggja ásættanlegan viðbragðstíma þarf lögregla að búa yfir nútímalegum verkfærum til vöktunar, greiningar og gagnaöflunar.

Aðgerðir sem miða að því að svipta brotahópa fjárhagslegum ávinningi eru forsenda árangurs. Peningaþvætti er grunnur skipulagðra brota, og því er upptaka á hagnaði, frysting fjármuna, greining fjárstreymis og samvinna við fjármálakerfið mikilvægur þáttur í afbrotavörnum.

Baráttan við skipulagða brotastarfsemi krefst samstilltrar nálgunar. Ríkislögreglustjóri leggur áherslu á að styrkja samræmda löggæslu á landsvísu, byggða á upplýsingamiðaðri nálgun, sameiginlegri greiningu og markvissri forgangsroðun aðgerða. Brýnt er að efla enn frekar alþjóðlegt samstarf lögreglu til að bregðast við auknu alþjóðlegu eðli alvarlegrar brotastarfsemi.

MANSAL

Tilkynningum til lögreglu um mansal hefur fjölgað verulega hin síðari ár. Mansal er eitt af þeim forgangsmálum sem GRD hefur lagt áherslu á í skýrslum sínum undanfarinn áratug og fjallað um hvernig má sporna gegn mansali og þeirri misnotkun sem tengist því ásamt því að auka fræðslu varðandi málaflökkinn.

Gögn lögreglu sýna að skráningum á hugsanlegu mansali (þar sem er grunur eða óljós tilkynning um mansal) hefur fjölgað frá því að mansalsákvæði hegningarlaga var útvíkkað árið 2021, en sérstaklega varð mikil fjölgun á milli árána 2023 og 2024. Hin mikla fjölgun tilkynninga segir til um aukna vitund og áherslu á málflokkinn en vitundarvakning hefur orðið í íslensku samfélagi 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 vinnu-mansals, nauðungarþjónustu, nauðungarhónabands og þvingaðra afbrota.

Þolendur mansals á Íslandi eru nær allir erlendir ríkisborgarar samkvæmt gögnum lögreglu, og koma bæði frá löndum innan og utan EES. Í þessum hópi eru bæði karlar, konur og kynsegin einstaklingar. Á tímabilinu 2019-2024 voru 12 börn, 18 ára og yngri, af fimm mismunandi þjóðernum skráð sem mögulegir þolendur mansals. Í öllum tilvikum voru mál tilkynnt til barnaverndar.⁵

Fyrir liggur að þessi málaflökkur er sérlega erfiður og krefjandi hvað rannsóknir varðar ekki síst sökum þess að alþekkt er að fórnarlambið geri sér ekki grein fyrir eigin stöðu eða veigri sér við að eiga í samskiptum við lögreglu.

⁵ Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi 2025

Oftar en ekki treysta fórnarlömb sér ekki til að leggja fram kæru eða fylgja henni eftir.

Mikilvægt er að halda til skila að brotaflokkarnir smygl á fólki og mansal geta í sumum tilvikum 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 smygl á fólki og mansal aðgreindir brotaflokkar. Helsti munurinn á þeim er sá að flutningurinn er aðalforsendan þegar kemur að smygli á fólki en ólögleg hagnýting á einstaklingnum er aðalforsendan í mansali þ.e. smygl á fólki varðar sniðgöngu á lögum landsins s.s. lögum um útlandinga en hins vegar varðar mansal einstaklinginn sjálfan og felur í sér brot gegn grundvallarmannréttindum hans.

Reynslan erlendis frá sýnir að sérlega hættulegir brotahópar koma oft en ekki að öllum birtingarmyndum skipulagðrar glæpastarfsemi (e. poly-criminality). Í því efni er vert að hafa í huga að mansal er talið eitt ábatasamasta form skipulagðrar glæpastarfsemi og það sem felur í sér hvað minnsta áhættu.

Evrópulögreglan birti skýrslu á síðasta ári er varðaði 821 skipulögð glæpa-samtök sem talin eru starfa innan Evrópu. Samanlagður fjöldi einstaklinga sem teljast til þessara hópa er um 25.000 manns og eru þeir færir um að skipuleggja og fremja afbrot í mörgum löndum samtímis. Margir þessara hópa koma að smygli á fólki og mansali.⁶

Lögreglu er kunnugt um að erlendir ríkisborgarar einkum einstaklingar með ríkisfang utan EES-ríkja 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.

Dæmi eru um það að umsækjendur um vernd séu hagnýttir af skipulögðum brotahópum í ýmis konar ólöglega starfsemi, þjónustu og vændi. Breyttar áherslur stjórnvalda varðandi móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd geta, samhliða öðrum aðgerðum, haft raunveruleg forvarnaráhrif gagnvart mansali og smygli á fólki. Sérstaklega má líta til þess að miðlæg og skipulögð móttaka svo sem í móttökumiðstöð/brottfararstöð geti torveldað smyglurum og skipulögðum brotahópum að hagnýta sér umsækjendur sem þeir hafa ef til vill aðstoðað eða haft milligöngu um að flytja til landsins.

⁶ Europol report on Decoding the EU-s most threatening criminal networks

Slíkt fyrirkomulag móttöku/brottfarar getur dregið úr möguleikum brotahópa til að hafa áhrif á einstaklinga meðan mál þeirra eru til meðferðar og lengt þann tíma sem líður frá komu til landsins þar til mögulegt er að beita þá þrýstingi eða misnota í hagnaðarskyni. Slík seinkun skiptir máli þar sem þekkt er að fyrstu vikur eftir komu eru oft lykiltími fyrir hagnýtingu hvort sem um er að ræða vinnumansal, kynferðislega misnotkun eða aðra nauðung. Með því að rjúfa þetta tímasamhengi veikist viðskiptalíkan smyglara og óvissa eykst um hvort og hvenær hægt sé að hagnýta einstaklinga.

Jafnframt getur miðlæg móttaka/brottför skapað öruggara og stöðugra umhverfi fyrir umsækjendur, þar sem aðgangur að þjónustu, upplýsingum og fagfólki er skýrari og samfella í eftirfylgni meiri. Slíkt eykur líkur á að vísbendingar um mansal eða smygl komi fram hvort heldur sem er í samtölum við heilbrigðisstarfsfólk, félagsþjónustu eða önnur yfirvöld, og gefur þolendum meiri tíma og svigrúm til að átta sig á stöðu sinni. Fjarlægð frá mögulegum gerendum ásamt auknu öryggi og skýrari réttarstöðu getur á þann veg styrkt þolendur til að greina frá aðstæðum sínum eða óska eftir vernd.

Í heild má því færa rök fyrir því að slík skipan mála varðandi móttöku/brottför hafi ekki einungis mannúðlegt og stjórnsýslulegt gildi heldur einnig skýrt forvarnargildi í þágu innra öryggis. Áherslan er þó ávallt sú að um sé að ræða verndarráðstöfun sem miðar að því að styrkja stöðu einstaklinga í viðkvæmri stöðu fremur en að skerða réttindi þeirra. Með þessu móti má samræma markmið um skilvirka málsmeðferð, þolendavernd og baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi.

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.

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.

Þekkt er á Norðurlöndum að þar eru einstaklingar sem greiða götu skipulagðra brotahópa bæði innan opinberra kerfisins og hjá einkafyrirtækjum.⁷

⁷ Möjliggörare för kriminella nätverk

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 yfirsýni 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.

Á vettvangi stéttarfélagasamfélaga hefur á síðustu misserum verið leitast við að bregðast við réttindabrotum á vinnumarkaði sem sum hver geta fallið undir brot gegn mansalsákvæði almennra hegningarlaga. Meðal slíkra brota eru t.d. ólögleg sjálfboðaliðastarfsemi, launastuldur, ófullnægjandi ráðningasamningar, misnotkun á vinnandi fólki, brot á ákvæðum um hvíldartíma, óviðunandi aðbúnaður og misnotkun í tengslum við útleigu íbúðarhúsnæðis í eigu atvinnurekanda.

Frá árinu 2016 hafa íslensk stjórnvöld og lögreglan lagt aukna áherslu á málaflokkinn t.d. með breytingum á löggjöf er varðar mansal, fjölgun lögreglumannna sem sinna mansalsmálum, auknu samstarfi við stofnanir innanlands sem sinna málaflokknum og eflingu erlends samstarfs s.s. með því að skipa sendisaksóknara hjá Evrópsku réttaraðstoðinni (e. Eurojust). Einnig hafa stjórnvöld samþykkt lög um breytingar á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði.⁸

ALVARLEG AFBROT UNGMENNA – GENGJAMYNDUN

Alvarleg afbrot ungmenna hafa á undanförunum árum orðið sífellt meira áhyggjuefni í samhengi innra öryggis ríkisins. Samkvæmt skýrslu ríkislögreglustjóra um ofbeldi barna frá júní 2024 hefur bæði orðið fjölgun alvarlegra ofbeldisbrota meðal ungmenna og breyting á samsetningu gerendahópsins, þar sem yngri

⁸ Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði

börn koma æftar við sögu og ítrekun brota hefur aukist. Þessi þróun markar fráhvarf frá fyrri mynstrum og kallar á aukna athygli stjórnvalda og stofnana sem koma að öryggi, velferð og vernd barna og ungmenna.⁹

Í auknum mæli hefur einnig orðið vart við að ungmenni séu hagnýtt í tengslum við skipulagða brotastarfsemi. Lögregla hefur bent á að börn og ungmenni séu notuð við vörslu og sölu fíkniefna og tengist jafnframt átökum, hótunum og valdbeitingu sem sprettur af starfsemi fíkniefnamarkaðarins. Vegna smæðar íslensks samfélags birtast slík tengsl fyrr og skýrar hér en oft í stærri ríkjum, sem gerir snemmtæka greiningu og viðbrögð sérstaklega mikilvæg.

Afleiðingar þessarar þróunar fyrir innra öryggi eru margvíslegar. Afbrot ungmenna kalla á aukin og margþátta viðbrögð lögreglu, barnaverndar, skóla og félagsþjónustu og auka álag á kerfi sem þegar glíma við miklar áskoranir.

Reynsla bæði hérlendis og erlendis sýnir að gengjamyndun tengist oft félagslegri einangrun, brotakenndri tengingu við skóla og samfélag og áhrifum fullorðinna afbrotamanna sem nýta ungmenni til ólöglegrar starfsemi. Slík þróun getur orsakað langvarandi brotahegðun.

Aðgerðir sem beinast að því að rjúfa gengjamyndun á frumstigi hafa ekki aðeins forvarnargildi heldur eru einnig mikilvægur þáttur í að vernda ungmenni gegn alvarlegri brotaþróun og tryggja öryggi í nærumhverfi þeirra og samfélaginu í heild.

Gögn frá Evrópu benda til þess að ungmenni með sögu um alvarleg eða endurtekin afbrot geti verið í aukinni áhættu á að dragast síðar inn í öfgahópa, einkum þegar brotahegðun fellur saman við félagslega einangrun, jaðarsetningu, tengsl við ofbeldisnet eða skort á stöðugum félagslegum stuðningi. Slík þróun virðist þó fremur tengjast uppsöfnun áhættuþátta en beinu orsakasamhengi milli afbrota og öfgahyggju. Ekki liggja fyrir íslensk sértæk gögn sem staðfesta þessa tengingu en GRD telur rétt að meta hana til hliðsjónar sem mögulegan áhættuþátt í greiningu á innra öryggi.

Alþjóðleg þróun sýnir jafnframt að ofbeldisverk og önnur brot eru í auknum mæli framin gegn greiðslu eða öðrum ávinningi, án þess að gerendur hafi endilega vitneskju um hver stendur að baki. Slíkar aðferðir eru sagðar vera nýttar af erlendum ríkjum s.s. Rússlandi og Íran til að skapa óstöðugleika í evrópskum samfélögum með því að nýta jaðarsetta hópa og kynda undir óöryggi og

9 Tilkyrningum_um_alvarleg_ofbeldisbrot_ungmenna_hefur_fjölgað

sundrun. Þótt ekkert bendi til beinna slíkra tengsla hér á landi telur GRD rétt að hafa þessa þróun til hliðsjónar við mat á áhættu og forvörnum.^{10, 11}

Á sama tíma er mikilvægt að halda því til haga að mikill meirihluti ungmenna beitir ekki ofbeldi og kemst sjaldan í kast við lögin. Vandinn snýr fyrst og fremst að litlum hópi en áhrif hans eru þó allnokkur miðað við umfang.

Til að draga úr alvarlegum afbrotum ungmenna þarf að leggja áherslu á þverfaglega samvinnu milli lögreglu, sveitarfélaga, skóla, heilbrigðisþjónustu og barnaverndar, með skýra verkaskiptingu og reglubundnum samráðsvettvangi. Efling samfélagslögreglu og forvarnarsarfs skiptir einnig sköpum, þar sem slík nálgun byggir upp traust, bætir yfirsýn yfir áhættuhópa og styrkir tengsl við nærsamfélagið. Sérstaklega þarf að beina sjónum að ungmennum sem standa utan skóla og vinnu, þar sem sá hópur er í aukinni hættu á jaðarsetningu og tengslum við brotastarfsemi.

Til að bregðast við þessum áskorunum samþykktu stjórnvöld í september 2024 heildstæða aðgerðaáætlun til tveggja ára með áherslu á að draga úr ofbeldi, styrkja úrræði og samræma verklag milli kerfa. Aðgerðahópur með fulltrúum ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga ber ábyrgð á framkvæmd, samhæfingu og eftirfylgni með aðgerðunum.

Framundan er áframhaldandi innleiðing aðgerða, aukin gagnaöflun og betri eftirfylgni, sem mun styrkja getu kerfisins til að bregðast tímanlega við og laga viðbrögð að breyttum aðstæðum. Með því er lagður grunnur að lausnum sem styðja bæði innra öryggi samfélagsins og farsæld ungmenna til lengri tíma lítið.¹²

¹⁰ Mark Galeotti Gangsters at war Russias use of organized crime as an instrument of statecraft

¹¹ JR Malley Irans critical statecraft How Tehran weaponizes illicit markets

¹² Áætlun fyrir aðgerðir vegna ofbeldis meðal barna og gegn börnum



HRYÐJUVERKAÓGN

Mat GRD á hryðjuverkaógninni gegn Íslandi árið 2026 er ekki verulega frábrugðið mati síðustu tveggja ára. Þótt óvissuþættir hafi aukist meðal annars vegna þróunar í hinu alþjóðlega öryggisumhverfi og aukinna áhrifa stafræns áróðurs.

Hryðjuverkaógnin gegn Íslandi er áfram metin á þriðja hættustigi af fimm sem ber heitið aukin ógn. Það felur í sér að ógnin telst raunhæf og krefst viðbúnaðar, en jafnframt að ekki hafi orðið grundvallarbreyting á heildarógnarmyndinni.

Hryðjuverkaógnin gegn Íslandi stafar fyrst og fremst af ofbeldissinnuðum einstaklingum sem starfa einir síns liðs eða í litlum laustengdum hópum. Þessir einstaklingar sækja hvatningu í ofbeldisfullan áróður einkum úr hugmyndafræði pólitískrar öfgahyggju.

Talsverðar breytingar hafa orðið á íslensku samfélagi undanfarin ár. Þessar breytingar koma meðal annars fram í því að tilkynningum til lögreglu sem varða trúarlega öfgahyggju hefur fjölgað. Að mati GRD gefur það til kynna að slík viðhorf og hugmyndir geti í auknum mæli náð fótfestu hér á landi.

Jafnframt hefur samsetning samfélagsins tekið breytingum bæði hvað varðar bakgrunn fólks og félagslegar aðstæður sem getur haft áhrif á samskipti, samheldni og tilfinningu fyrir öryggi innan samfélagsins.

Þá hafa tengsl Íslands við alvarlega atburði erlendis þar á meðal stríð og langvinn atök orðið sýnilegri ekki síst vegna aukinnar umfjöllunar í fjölmiðlum og hraðari miðlunar upplýsinga. Allt þetta hefur í sameiningu leitt til þess að aðstæður í samfélaginu eru flóknari en áður og krefjast aukinnar athygli og vandaðra viðbragða af hálfu löggæslunnar.

Lögregla á Íslandi býr yfir upplýsingum um einstaklinga sem telja verður hættulega samfélaginu, þar sem viðkomandi hafa vilja eða getu til að fremja alvarleg ofbeldisverk. Slík ógn er að eðli til einstaklingsbundin, ófyrirsjáanleg og erfið viðureignar, enda byggir hún síður á skipulagi en hugmyndafræðilegri réttlætingu ofbeldis.

Stjórnvöldum ber að marka stefnu í öryggismálum með það að markmiði að tryggja öryggi borgaranna með fullnægjandi lagasetningu. Geta lögreglu til að bregðast við hryðjuverkaógn ræðst af þeim lagaramma sem settur er um starfsemi hennar, ásamt mannafla, þjálfun og búnaði. Búi lögreglan ekki yfir fullnægjandi heimildum og úrræðum minnka líkur á að hún geti staðið undir þeim kröfum sem gerðar eru til hennar samkvæmt lögum. Hér má t.d. benda á að munur er á íslenskri löggjöf og norrænni varðandi hryðjuverk og hryðjuverkastarfsemi.

Hættustig vegna hryðjuverkaógnar á Íslandi

Núverandi hættustig vegna hryðjuverkaógnar er í þriðja þrepi af fimm og er metið sem „aukin ógn“.

Fyrsta stig Lágmarks ógn – engar vísbendingar eru um hryðjuverkaógn og engar upplýsingar um hvorki ásetning né getu til að fremja hryðjuverk.

Annað stig Takmörkuð ógn – hugsanlega er ógn til staðar, takmörkuð geta eða ásetningur.

Þriðja stig Aukin ógn – til staðar er ásetningur og/eða geta og hugsanleg skipulagning hryðjuverka.

Fjórdæ stig Alvarleg ógn – til staðar er þekkt ógn. Vitað er um ásetning, getu og skipulagningu.

Fimmta stig Mjög alvarleg ógn – tiltekin ógn er til staðar. Vitað er um ásetning, getu og skipulagningu og hugsanlega er hryðjuverkaárás yfirvofandi.

Í þessu samhengi er mikilvægt að líta til annarra þátta innra öryggis sem geta haft áhrif á þróun ógnarinnar. Í skýrslu GRD um ofbeldi ungmenna kemur fram að alvarlegt ofbeldi meðal ungmenna hafi aukist á undanförunum árum. Ungmenninn í viðkvæmri stöðu eru oft berskjölduð fyrir öfgaefni á netinu, og þekkt er að bæði hópar í skipulagðri brotastarfsemi og þeir sem aðhyllast öfgahyggju leiti markvisst í börn og ungmenninn til að efla málstað sinn. Slík þróun hefur þegar fest sig í sessi í nágrennalöndum Íslands og er þekkt á alþjóðavettvangi sem svonefnd tenging brotastarfsemi og hryðjuverka (e. Crime-Terror Nexus). Þar skarast hefðbundin brotastarfsemi og hugmyndafræðilega drifin ofbeldisverk með þeim hætti að ættan eykst bæði að umfangi og alvarleika.

Óvissa um hryðjuverkaógn fer vaxandi, bæði á Íslandi og á Norðurlöndunum, ekki síst vegna aukinna möguleika öfgahópa og hryðjuverkasmataka til að koma áróðursboðskap á framfæri í gegnum internetið og samfélagsmiðla. GRD hefur ítrekað bent á veikleika í hryðjuverkavörnum hér á landi og telur brýnt að skerpa á löggjöf er varða hryðjuverkastarfsemi t.d. nákvæmari skilgreiningu á hvað telst undirbúningur til hryðjuverks og bann við vörslu á efni sem tengist hryðjuverkastarfsemi líkt og rakið er í skýrslum deildarinnar undanfarin ár.

PÓLÍTÍSK ÖFGAHHYGGJA – SKILGREINING

Með pólitískri öfgahyggju er átt við hugmyndafræði, orðræðu eða athafnir sem hafna grundvallarreglum lýðræðislegs samfélags, svo sem hinu lýðræðislega vestræna réttarríki og þar með mannréttindum, valddreifingu og friðsamlegri pólitískri þátttöku. Slík öfgahyggja getur m.a. birst á jöðrum hins pólitískum litrófs og einkennist oft af algildum sjónarmiðum, afmennskun andstæðinga og réttlætingu ofbeldis eða annarra ólögðra aðgerða sem „nauðsynlegra“ leiða til að ná fram „æskilegum“ samfélagslegum breytingum.

Pólitísk öfgahyggja þarf ekki endilega að leiða til hryðjuverka, en getur hins vegar skapað jarðveg fyrir ofbeldi, skipulagða brotastarfsemi eða kerfisbundna ógn við lýðræðislegar stofnanir, sérstaklega þegar hún tengist skipulögðum hópum, netmiðlum eða erlendum áhrifum.

TRÚARLEG ÖFGAHHYGGJA – SKILGREINING

Með trúarlegri öfgahyggju er átt við túlkun eða notkun trúarbragða þar sem trúarlegar hugmyndir eru settar fram sem algild réttlæting fyrir útilokun, kúgun eða ofbeldi gagnvart einstaklingum eða hópum. Slík öfgahyggja byggir gjarnan á bókstafshyggju, skýrri aðgreiningu milli „rétttrúnaðar“ og annarra trúarbragða sem ekki eru guði þóknanleg. Og hugmyndum um siðferðilega eða guðlega skyldu til að beita aðgerðum sem brjóta gegn lögum og viðteknum mannréttindum.

Mikilvægt er að greina skýrt á milli trúariðkunar í almennum skilningi og trúarlegrar öfgahyggju. Meirihluti trúaðra einstaklinga hafnar ofbeldi og öfgum, en í ákveðnum aðstæðum getur öfgafull túlkun trúarbragða verið nýtt til innrætingar ofbeldisfullrar hugmyndafræði, liðsöfnunar og réttlætingar ofbeldis- og hryðjuverka.

Í skýrslum GRD hefur verið fjallað ítarlega um hættuna sem stafar af ofbeldisfullri hugmyndafræði. GRD sér ýmis merki um vaxandi andlýðræðislega og ofbeldisfulla öfgahyggju, þar á meðal hugmyndir um hvíta kynþáttahyggju og ýmsar samsæriskenningar, sem dreifast á milli notenda á stafrænum vettvöngum og samskiptamiðlum. GRD telur líklegt að dulkóðaðir stafrænir vettvangar muni á næstu árum hafa enn meiri áhrif á útbreiðslu ofbeldisfullrar öfgahyggju, einkum meðal ungs fólks.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur á síðustu árum upplýst ríkisstjórn, Alþingi og almenning markvisst um mögulega hryðjuverkaógn og þá hættu sem einstaklingar geta skapað í samfélaginu.

Frá árinu 2008 hefur GRD reglulega gefið út hættumat þar sem fjallað er um hryðjuverkaógn. Þar hefur meðal annars verið bent á að íslensk lögregla búi ekki yfir sambærilegum rannsóknarheimildum á sviði hryðjuverkavarna og þekkjust hjá nágrannaríkjum Íslands. Þótt á síðustu misserum hafi verið stigið mikilvægt skref með styrkingu lagaumgjarðar, meðal annars með rýmkun heimilda til sérstakra rannsóknaraðferða og breytingum á lögreglulögum, telur ríkislögreglustjóri áfram brýnt að efla hryðjuverkavarnir frekar, í samræmi við þróun ögnarinnar í Evrópu og á Norðurlöndunum.

Varnir gegn hryðjuverkum geta þó ekki einskorðast við auknar heimildir eða viðbúnað lögreglu. Þær verða jafnframt að byggjast á markvissum forvörnum, snemmtækri íhlutun og samfélagslegum úrræðum fyrir einstaklinga sem verða fyrir innrætingu ofbeldisfullrar hugmyndafræði.

Börn og ungmenni verja stórum hluta tíma síns á stafrænum vettvöngum, þar á meðal spjallsvæðum tengdum tölvuleikjum, þar sem félagsleg tengsl myndast en jafnframt skapast hættu á að þau verði fyrir áróðri og innrætingu sem byggir á hatri, kynþáttahyggju, kynjamisrétti og andlýðræðislegum hugmyndum.

Takmörkuð miðlunarstýring á samfélagsmiðlum hefur orðið til þess að efni sem áður var að mestu bundið við lokaða vettvanga er nú aðgengilegt í myndbandsformi oft með þeim hætti að skilaboðin eru aðlöguð til að komast hjá inngripi yfirvalda.

Mikilvægt er að berjast gegn hatursorðræðu og öfgainnihaldi á netinu, og hefur embætti ríkislögreglustjóra tekið virkan þátt í slíku starfi í samstarfi við Evrópulögregluna. Slíkar aðgerðir eru órjúfanlegur hluti af heildstæðri nálgun og falla vel að öðrum niðurstöðum skýrslunnar, þar sem lögð er áhersla á forvarnir, samfélagslega samheldni og vernd lýðræðislegra gilda í því skyni að auka innra öryggi.



BREYTT ÖRYGGISUMHVERFI OG AUKIN UPPLÝSINGAÖFLUN ERLENDRA RÍKJA

Á undanförnum árum hafa Evrópuríki þar á meðal Norðurlönd s.s. Danmörk og Noregur upplýst um aukna ógn vegna ólöglegar eða óhefðbundinnar upplýsingaöflunar erlendra ríkja og einkum beinast spjótin að Rússlandi og Kína í þessu samhengi. Breytingar á öryggislandslagi Evrópu eftir innrás Rússlands í Úkraínu hafi leitt til umfangsmeiri og áræðnari tilrauna rússneskra stjórnvalda og útsendara þeirra til ólöglegar upplýsingaöflunar.^{13, 14}

Viðfang þessarar njósnastarfsemi er talið beinast að margvíslegum sviðum samfélagsins m.a. að öryggis- og varnarmálum, stjórnámum, Norðurskautinu, orkumálum, hátækni, fjarskiptum og gagnainnviðum. Þetta getur haft óbeina og beina þýðingu fyrir Ísland, bæði vegna legu landsins þ.e. norðurslóðir og GIUK-hliðið¹⁵, en einnig vegna aðildar að NATO og Norðurskautsráðinu. Hér er að finna ýmsa ómissandi innviði og mikilvæga aðstöðu sem nýst gæti aðildarríkjum NATO á tímum átaka og spennu.

Rússneskar öryggis- og leynipjónustustofnanir, einkum FSB, SVR og GRU, hafa á undanförnum árum verið tengdar fjölda staðfesta fjölþáttaaðgerða (e. hybrid actions) gegn Evrópuríkjum. Slíkar aðgerðir eru hluti af markvissri stefnu sem miðar að því að veikja samfélagslegt traust, trufla innviði, hafa áhrif á stefnumótun og draga úr samheldni vestrænna ríkja, einkum í tengslum við stuðning við Úkraínu og viðskiptaþvinganir gegn Rússlandi.

Aðferðirnar eru margvíslegar og ná m.a. til upplýsinga- og áróðursherferða, netárása, leynilegrar fjármögnunar og tengslanets við jaðarhópa, auk skemmdarverka og tilrauna til skemmdarverka gegn flutningskerfum, orkuinnviðum, fjarskiptum og hernaðar- eða varnartengdum birgðakeðjum.

¹³ VURDERING AF SPIONAGETRUSLEN MOD DANMARK, FÆRØERNE OG GRØNLAND 2023

¹⁴ National Threat Assessment 2025

¹⁵ Hafsvæðin á milli Grænlands (G), Íslands (I) og Bretlands (UK) eru einu nafni nefnd GIUK-hliðið. Þetta er þekkt hugtak í öryggis og hernaðarfræðum og á við þessi lykilsvæði þar sem NATO getur sinnt eftirliti og stýrt umferð að og frá Norður-Atlantshafi.

FSB (FEDERALNAJA SLUZJBA BEZOPASNOSTI)

FSB er innanríkisöryggis- og gagnnjósnastofnun Rússlands. Hún fer með ábyrgð á innra öryggi ríkisins, þar á meðal gagnnjósnum, hryðjuverkavörnum, netöryggi, landamæragæslu og eftirliti með pólitískri andstöðu. FSB er arftaki KGB á sviði innanlandsöryggis og gegnir lykilhlutverki í að viðhalda stöðugleika stjórnkerfisins.

GRU (GLAVNOJE RAZVEDYVATELNOJE UPRAVLENIJE)

GRU er leynipjónusta rússneska hersins. Hún sinnir upplýsingaöflun erlendis sem tengist hernaðarlegum, tæknilegum og öryggistengdum þáttum, þar á meðal netaðgerðum, leynilegum áhrifaaðgerðum og stuðningi við hernaðaraðgerðir. GRU starfar sjálfstætt og er ótengd FSB og SVR. Talið er að GRU hafi staðið fyrir ýmsum áhættusömum aðgerðum innan Evrópu á undanförunum áratug svo sem eitrun Skripal feðginanna og NotPetya netárásinni.

SVR (SLUZJBA VNESHNEJ RAZVEDKI)

SVR er utanríkisleynipjónusta Rússlands og annast hefðbundna upplýsingaöflun erlendis á sviði stjórnmála, efnahagsmála, vísinda og tækni. Stofnunin byggir á hefðbundinni njósnastarfsemi með sendiráðum, tengslaneti og leynipjónustufulltrúum og er arftaki KGB á sviði erlendar upplýsingaöflunar.

Evrópskar öryggisstofnanir hafa á síðustu misserum upplýst um tilvik þar sem einstaklingar eða hópar hafa verið ráðnir, ýmist með milliliðum eða undir fölskum formerkjum, til að framkvæma tiltölulega einfaldar en áhrifamiklar aðgerðir sem erfitt er að rekja til upprunans.

Einkenni fjölþáttaaðgerða eru m.a. að þær eru skipulagðar þannig að þær falli undir viðmiðunarmörk hefðbundinna hernaðaraðgerða, skapi óvissu um geranda og geri stjórnvöldum erfiðara að bregðast við með skýrum pólitískum eða lagalegum hætti. Samhliða þessu er leitast við að magna upp samfélagslegan ágreining, vantraust á stofnunum og tortryggni í garð fjölmiðla með skipulagðri dreifingu rangra eða villandi upplýsinga.

Þróunin hefur leitt til aukins viðbúnaðar í Evrópu, þar sem ríki leggja vaxandi áherslu á vernd innviða, gagnnjósnir, samhæfingu milli lögreglu-, öryggis- og varnaryfirvalda og aukið alþjóðlegt samstarf. Fyrir lítil og opin samfélög skapar þetta sérstakar áskoranir, þar sem fjölþáttaaðgerðir nýta sér einmitt veikleika sem felast í gegnsæi, opnum stjórnsýslu-háttum og miklu trausti innan samfélagsins.

Þótt Ísland standi utan hefðbundins hernaðarlegs átakasvæðis geta hagsmunir ríkisins, stjórnsýslu, innviða og fyrirtækja engu að síður reynst viðfang ólöglegrar upplýsingaöflunar. Vaxandi áhersla stórveldanna á norðurslóðir auka líkur á slíkri starfsemi. Njósnir og markviss upplýsingaöflun erlendra ríkja gagnvart norrænum hagsmunum hefur á undanförunum árum orðið sýnilegri þáttur í flókinni og versnandi öryggismynd í Evrópu. Upplýsingaöflunin einkennist af nútímalegum aðferðum sem byggja m.a. á stafrænum innbrotum, markvissri vöktun samfélagsmiðla, upplýsingaóreiðu, kortlagningu mikilvægra innviða og öflun hátækniþekkingar.

SÉRSTAÐA ÍSLANDS OG ÁHÆTTA VEGNA ÓLÖGLEGRAR UPPLÝSINGAÖFLUNAR

Ísland býr við sérstöðu sem lítið samfélag með tiltölulega gegnsæja stjórnsýslu, stuttar boðleiðir og opin samskipti milli stofnana, fyrirtækja og einstaklinga. Smæðin felur í sér ýmsa kosti en getur jafnframt skapað ákveðna veikleika þegar kemur að öryggi upplýsinga. Í samanburði við stærri ríki geta erlendir aðilar, þar á meðal leynipjónustur erlendra ríkja, með einfaldari hætti nálgast upplýsingar hér á landi sem annars væru hugsanlega torfengnari eða óaðgengilegar í stærri ríkjum með flóknari og umfangsmeiri stjórnsýslu. Slík upplýsingaöflun getur beinst að ýmsum þáttum sem varða íslenska hagsmuni og öryggi.

Markmið erlendra ríkja við upplýsingaöflun í íslensku samhengi geta meðal annars falist í að kanna afstöðu Íslands innan alþjóðlegs samstarfs, hvort sem er í pólitískum, öryggis- eða varnartengdum málum. Þar má nefna sérstaklega viðkvæm málefni á borð við ákvarðanir innan Atlantshafsbandalagsins, þróun mála á norðurslóðum, varnarsamstarf og framkvæmd alþjóðlegra viðskiptaþvingana. Jafnframt getur verið um að ræða viðleitni til að kortleggja mikilvæga innviði, birgðakeðjur og einstaklinga með sérþekkingu sem gegna lykilhlutverki í starfsemi ríkisins eða annað áhrifafólk innan samfélagsins.

Í sumum tilvikum kunna erlendir aðilar einnig að reyna að nýta íslenskt fjármálakerfi, fyrirtæki eða rannsóknarumhverfi til að komast yfir tækni, búnað eða þjónustu sem sætir takmörkunum eða eftirliti á alþjóðavísu. Þá getur traust samfélagsins og opin samskipti verið nýtt til að byggja upp tengsl, áhrifanet eða aðgang að upplýsingum sem tengjast stjórnsýslu, öryggismálum eða löggæslu.

Samkvæmt upplýsingum frá evrópskum öryggisstofnunum, þar á meðal á Norðurlöndum, beita rússneskar og kínverskar leynipjónustur fjölbreyttum aðferðum við ólöglega upplýsingaöflun. Þær geta falist í beinum samskiptum við einstaklinga innan stjórnsýslu, háskólasamfélagsins, fyrirtækja eða annarra samfélagshópa sem búa yfir áhrifum eða sérþekkingu.

Hér skal áréttað að upplýsingasöfnun erlendra ríkja eða tilraunir til að hafa áhrif á umræðu innan annarra ríkja einskorðast ekki við Rússland og Kína. Staðreynd er að öll öflug ríki á vorum dögum jafnt sem á fyrri tímum hafa stundað umfangsmikla öflun upplýsinga og beitt áróðri í því skyni að auka áhrif sín og hagnast.

Einnig er þekkt að milliliðir séu notaðir, til dæmis með því að setja á laggirnar lögmæt samstarfsverkefni, bjóða styrki eða stuðning við rannsóknir og tækniþróun og þannig skapa aðgang að upplýsingum eða þekkingu. Þá hafa stafrænar árásir og innbrot í tölvukerfi verið áberandi, meðal annars gegn ríkisstofnunum, fjarskiptafyrirtækjum, háskólum og orkufyrirtækjum.

Kortlagning innviða, svo sem orku- og fjarskiptakerfa, hafna og flugvalla, er einnig hluti af þekktri aðferðafræði. Upplýsingar sem fást úr slíkri kortlagningu er meðal annars hægt að nýta til að hanna og uppfæra áætlanir erlendra ríka komi til stríðsátaka í Evrópu.

Loks má nefna upplýsingaóreiðu, falsfréttir og áhrifaaðgerðir þar sem leitast er við að hafa áhrif á opinbera umræðu, skoðanamyndun eða grafa undan samstarfi innan bandalaga og alþjóðastofnana. Flestar þessara aðferða eru raunhæfar í íslensku samhengi og hafa sumar þeirra verið til skoðunar hjá lögreglu í samstarfi við erlenda aðila.

Ólögleg upplýsingaöflun er hluti af því öryggisumhverfi sem íslenskt samfélag býr nú við. Þótt umfang slíkra aðgerða hérlandis sé almennt minna en í stærri ríkjum geta áhrifin engu að síður verið veruleg, einkum ef þær beinast að mikilvægum ákvörðunum stjórnvalda, æðstu embættum þjóðarinnar, ómissandi innviðum eða starfsemi sem tengist alþjóðlegu samstarfi og skuldbindingum Íslands.

Til að bregðast við ógn af ólöglegri upplýsingaöflun á skilvirkan hátt er nauðsynlegt að byggja upp markvissa forvarnar- og viðbragðsgetu. Þar skiptir miklu máli að efla greiningargetu innan lögreglu, meðal annars með aukinni sérþekkingu á starfsháttum erlendra leyniþjónusta, stafrænum ógnum og fjölþáttaógnum.

Fjölþáttaógnir og hættu á skemmdarverkum

Á undanförunum árum hefur komið í ljós að evrópskt samfélag stendur núna frammi fyrir meiri ógn af spellvirkjum heldur en frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Erlendis frá höfum við dæmi um fjölþáttaaðgerðir óvinveittra ríkja svo sem Rússlands sem hafa áhrif á fleiri en eitt svið samfélagsins á sama tíma, til dæmis þegar tölvuárás veldur röskun í netkerfum, eða skemmdarverk framin á samgönguinnviðum. Hætta á skemmdarverkum af hálfu óvinveittra ríkja gegn ómissandi innviðum hefur aukist til muna innan Evrópu eftir innrás Rússa í Úkraínu 2022.¹⁶

¹⁶ The scale of russian sabotage operations against Europe's critical infrastructure

Undir fjölþáttaógnir falla til dæmis tilraunir til að raska starfsemi í raforku-kerfum, fjarskiptum, samgöngum eða öðrum kerfum sem samfélagið reiðir sig á. Slik atvik geta haft alvarlegar afleiðingar, ekki aðeins vegna þess tjóns sem þau valda í sjálfu sér, heldur einnig vegna þess að þau geta haft áhrif á aðra þætti samfélagsins og gert viðbrögð erfiðari.

Á Íslandi hefur öryggisatvikum og netárásam fjölgað verulega hin síðari ár samkvæmt ársskýrslum CERT-IS og er það mat sérfræðinga að hluti þeirra eigi uppruna sinn í Rússlandi eða frá ógnarhópum sem með einum eða öðrum hætti tengjast rússneskum, kínverskum og írönskum stjórnvöldum.

Lögum samkvæmt er embætti ríkislögreglustjóra falið að stuðla að vernd innra öryggis ríkisins og sporna gegn starfsemi erlendra ríkja sem beinist gegn íslenskum stjórnvöldum, almannahagsmunum og ómissandi innviðum.

Í því samhengi gegnir greiningardeild ríkislögreglustjóra tvíþættu hlutverki. Annars vegar felst það í upplýsingaöflun og mati á ógn, þar sem greint er hvort og með hvaða hætti erlendir aðilar kunna að afla upplýsinga með ólöglegum hætti sem varða íslenskt öryggi eða mikilvæga innviði.

Hins vegar er um að ræða virkt samstarf við öryggis- og leyniþjónustustofnanir með það að markmiði að tryggja að íslensk stjórnvöld og löggæsla hafi aðgang að áreiðanlegum og tímanlegum upplýsingum, jafnframt því sem Ísland geti miðlað nauðsynlegum upplýsingum til samstarfsríkja. Aukin áhersla á fjölþáttaógnir, aukin hætta á skemmdarverkum og vaxandi áhugi erlendra ríkja á norðurslóðum gerir þetta hlutverk æ brýnna.

Jafnframt er mikilvægt að skýrar reglur gildi um vernd upplýsinga innan stjórnkerfisins og hjá fyrirtækjum sem gegna lykilhlutverki í samfélaginu. Markviss fræðsla starfsmanna stofnana og fyrirtækja sem vinna með viðkvæm gögn eða tækni skiptir einnig miklu. Brýnt er að allir sem umgangast viðkvæm gögn séu meðvitaðir um öryggi upplýsinga og gildandi löggjöf og samninga varðandi trúnaðarmerkingar skjala.

GRD telur forgangsatriði að efla getu löggæslu til virkrar þátttöku í alþjóðlegu samstarfi um upplýsingaskipti er varða njósnir og hryðjuverkastarfsemi, sem og að styrkja eftirlit með fjárfestingum og aðkomu erlendra aðila að fyrirtækjum, innviðum og tækni sem tengjast öryggi og gegna mikilvægu samfélagslegu hlutverki.



ÓMISSANDI INNVIÐIR

Almannavarnir eru ein af grunnstoðum innra öryggis ríkisins og mynda það skipulag sem stjórnvöld og samfélagið styðjast við þegar hætta steðjar að, hvort sem um er að ræða náttúruvá, alvarleg slys, röskun á ómissandi innviðum eða flókin atvik sem hafa áhrif á fleiri en einn þátt samfélagsins samtímis. Markmið almannavarna er að vernda líf og heilsu, umhverfi, eignir og þá starfsemi sem er nauðsynleg til að samfélagið geti starfað með eðlilegum hætti, jafnvel við erfiðar aðstæður.

Stjórnvöld hafa á undanförnum misserum lagt aukna áherslu á að styrkja almannavarnakerfið og vernd ómissandi innviða meðal annars með nýju frumvarpi til laga um almannavarnir sem nú er til meðferðar á Alþingi. Með því er leitast við að skýra ábyrgðarskiptingu, efla forvarnir og festa í sessi heildstæðara fyrirkomulag um undirbúning, viðbúnað og viðbrögð við áföllum.

Embætti ríkislögreglustjóra gegnir lykilhlutverki í þessu kerfi og hefur miðlæga stöðu í heildarskipulagi almannavarna á landsvísu. Hlutverkið nær bæði til undirbúnings og til samhæfingar aðgerða þegar hætta er yfirvofandi eða þegar atvik hafa orðið. Almannavarnadeild embættisins hefur eftirlits- og samhæfingarhlutverk gagnvart almannavarnakerfinu, þar á meðal að tryggja að rekstraraðilar ómissandi innviða geri áætlanir byggðar á áhættumati og æfi þær. Jafnframt ber deildin ábyrgð á rekstri samhæfingarstjórnstöðvar og að tryggja sameiginlega stöðuyfirsýn þegar atvik eiga sér stað.

Ómissandi innviðir eru þau kerfi og sú þjónusta sem samfélagið verður að hafa til að geta starfað með eðlilegum hætti. Þar undir falla meðal annars raforka, fjarskipti, vatnsveita, heilbrigðisþjónusta, samgöngur, löggæsla, björgunarþjónusta, fjármálakerfi og matvælakeðjur. Reynslan sýnir að truflun eða rof á slíkum innviðum getur haft keðjuverkandi áhrif, til dæmis þegar rafmagnsleysi hefur áhrif á fjarskipti, greiðslumiðlun og heilbrigðisþjónustu, eða þegar truflanir í fjarskiptum hamla samhæfingu neyðarviðbragða.

Í greinargerðum og stefnumörkun stjórnvalda er áréttað að íslenskt samfélag sé orðið háð þessum innviðum í ríkari mæli en áður og að veikleikar í einu kerfi geti fljótt haft áhrif á önnur. Af þessu leiðir að vernd og stöðugleiki ómissandi innviða er ekki eingöngu tæknilegt eða rekstrarlegt verkefni, heldur grundvallarþáttur innra öryggis ríkisins.

Mikil áhersla er lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og markvissan undirbúning. Þótt ekki sé unnt að koma í veg fyrir öll atvik er hægt að draga verulega úr áhrifum þeirra með skipulögðum viðbúnaði, samræmdu verklagi og reglulegu mati á áhættu. Þetta á við jafnt um náttúruvá, stórfelld slys sem og viljaverk, svo sem skemmdarverk eða aðgerðir sem beinast gegn innviðum. Slíkur undirbúningur eykur líkur á að halda megi uppi nauðsynlegri þjónustu og draga úr samfélagslegu tjóni þegar á reynir.

Samkvæmt gildandi fyrirkomulagi og fyrirliggjandi frumvarpi ber embætti ríkislögreglustjóra ábyrgð á að samhæfa aðgerðir þegar atvik hafa áhrif á fleiri en einn þátt samfélagsins. Þar undir fellur að meta áhrif á innviði, kalla saman viðeigandi aðila þegar þörf krefur, tryggja skýra og skilvirka samhæfingu og leiða viðbrögð þegar hætta er á samverkandi áhrifum sem geta raskað starfsemi samfélagsins í heild. Þetta undirstrikar að hlutverk embættisins nær sérstaklega til viðbragða við flóknum og fjölþáttaógnum.

Almannavarnir og öryggi ómissandi innviða eru hornsteinn innra öryggis Íslands. Með aukinni áherslu stjórnvalda á almannavarnir, skýrari verkaskiptingu og ábyrgð verkþátta ásamt aukinni samhæfingu er verið að efla viðnámsþrótt samfélagsins gagnvart áföllum. Þar gegnir embætti ríkislögreglustjóra lykilhlutverki við að tryggja heildaryfirsýn, leiða samhæfingu og bregðast við þegar truflanir eða atvik hafa áhrif á fleiri en einn grunnþátt samfélagsins. Aukin hætta á skemmdarverkum og fjölþáttaógnum undirstrikar mikilvægi þessarar stjórnar og samhæfingar.

INNRA ÖRYGGI OG UPPLÝSINGAÓREIÐA

Innra öryggi snýst í grunninn um það að ríki geti haldið uppi lögum og reglu, verndað borgarana og viðhaldið trausti innan samfélagsins. Ef rangar, villandi eða vísvitandi falskar upplýsingar flæða um samfélagið í miklu magni er hætt við að traust veikist smám saman. Við tilteknað aðstæður getur upplýsingaóreiða orðið að raunverulegri áskorun við innra öryggi ríkja.

Tjáningarfrelsi nýtur ríkrar verndar samkvæmt 73. gr. stjórnskrárinnar. Sú vernd á sér langa sögu í íslenskri stjórnskipan og á rætur að rekja til eldri prentfrelsisákvæða. Jafnframt hefur verið viðurkennt að setja megi tjáningarfrelsi skorður með lögum þegar öryggi ríkisins, allsherjarregla eða réttindi annarra eru í húfi. Þessi skilningur hefur lengi mótað opinbera umræðu og afstöðu stjórnvalda til tjáningar.^{17, 18, 19}

Umhverfi upplýsingamiðlunar hefur þó breyst verulega. Stór hluti umræðu fer nú fram á stafrænum vettvöngum sem lúta ekki sömu reglum og hefðbundnir fjölmiðlar. Þar er ekki alltaf skýr ábyrgð, ritstjórnarlegt eftirlit eða gagnsæi. Þetta skiptir máli þegar fjallað er um viðkvæm mál, svo sem utanríkis- og öryggismál, þar sem almenningur hefur takmarkaða möguleika til að sannreyna upplýsingar.

Í vestrænum ríkjum er lögregla almennt ekki eftirlitsaðili með umræðu og tjáningu borgaranna. Til að rannsókn lögreglu komi til álita þarf að uppfylla ákveðin lögformleg skilyrði t.d. skýr tengsl við refsverða háttsemi s.s. hótanir, hatursorðræðu samkvæmt lögum, hvatningu til ofbeldis. Sömuleiðis gætu mál lent á borði lögreglu ef staðfest eru tengsl við erlenda hagsmuni og kerfisbundnar aðgerðir eða ef umræðan snertir tilraunir til að spilla kosningum eða raska virkni ómissandi innviða. Í slíkum tilvikum beinist rannsókn ekki að skoðunum heldur athöfnum eða erlendum tengslum.

¹⁷ Stjórnskrá lýðveldisins Íslands

¹⁸ Stjórnskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands

¹⁹ Almenn hegningarlög

Röng eða villandi miðlun upplýsinga getur haft margvísleg áhrif á innra öryggi. Hún getur dregið úr trausti til opinberra stofnana, aukið sundrunu og gert almenningi erfiðara að mynda sér upplýsta afstöðu. Hún getur einnig haft áhrif á ákvarðanatöku, bæði hjá almenningi og yfirvöldum t.d. ef umræðan byggist á ýktum eða röngum forsendum fremur en staðreyndum.

Í þessu samhengi má nefna umræðu sem kom upp í kjölfar yfirlýsinga bandarískra stjórnvalda um stöðu Grænlands. Þar héldu stjórnvöld BNA því opinberlega fram að íbúar Grænlands vildu verða hluti af Bandaríkjunum eða væru almennt jákvæðir gagnvart slíkri þróun. Fullyrðingarnar voru settar fram í tengslum við umræður um öryggi á norðurslóðum og hernaðarlegt mikilvægi Grænlands. Engin opinber gögn eða staðfestar yfirlýsingar frá grænenskum eða dönskum stjórnvöldum studdu þó þessa lýsingu á vilja almennings á Grænlandi.

Síðar birtust niðurstöður skoðanakönnunar sem sýndu að um 85% Grænendinga vildu ekki að landið yrði hluti af Bandaríkjunum, en aðeins lítill hluti lýsti yfir stuðningi við slíka hugmynd. Þessar niðurstöður eru í ósamræmi við fyrrgreindar yfirlýsingar bandarískra stjórnvalda. Dæmið sýnir hvernig fullyrðingar frá valdamiklum opinberum aðilum geta mótað umræðu og skynjun almennings, jafnvel þegar þær eru ekki studdar staðfestum gögnum.

Samhliða þessu komu einnig fram fullyrðingar um að kínversk og rússnesk herskip væru á siglingu í kringum Grænland. Slíkar fullyrðingar fengu nokkra útbreiðslu í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum. Ekki reyndist þó unnt að staðfesta slíka hernaðarviðveru stórvelda Rússlands og Kína í nágrenni Grænlands. Umræðan gaf engu að síður til kynna að yfirvofandi og alvarleg öryggisógn væri til staðar.

Þessi dæmi varpa ljósi á að röng eða villandi upplýsingamiðlun er ekki eingöngu bundin við samfélagsmiðla eða óþekkta aðila. Hún getur einnig átt upptök sín í pólitískum yfirlýsingum frá opinberum aðilum. Þá vakna spurningar um hvar mörkin liggja milli almennrar pólitískrar tjáningar annars vegar og miðlunar upplýsinga sem geta raskað sameiginlegum skilningi á öryggismálum hins vegar.

Fyrir smáríki getur þetta haft sérstaka þýðingu. Röng eða villandi umræða um alþjóðleg öryggismál getur haft áhrif á traust almennings til bandalaga, alþjóðlegs samstarfs og eigin stjórnvalda. Hún getur einnig haft áhrif á viðbrögð samfélagsins við raunverulegum áskorunum og aukið óvissu í umræðu um þjóðaröryggi.

Að lokum vaknar sú spurning hvernig tryggja megi stöðugleika og öryggi samfélags í breyttu upplýsingaumhverfi án þess að ganga gegn grundvallarvernd tjáningarfrelsis. Áskorunin felst í því að viðhalda trausti, skýrleika og ábyrgð í opinberri umræðu, sérstaklega þegar fjallað er um mál sem varða innra öryggi og þjóðaröryggi ríkisins.

UPPLÝSINGAÓREIÐA – FALSFRÉTTIR, ÁHRIFAHERFERÐIR OG ÁRÓÐUR

Að mati GRD er hættu á að upplýsingaóreiða rýri traust almennings á mikilvægum stofnunum samfélagsins s.s. háskólum, lögreglu, Alþingi, bönkum og heilbrigðisyfirvöldum og svo eitthvað sé nefnt. Innra öryggi ríkisins byggir ekki aðeins á réttarvörslukerfinu sjálfu heldur einnig á því að borgararnir trúir því og treysti almennt að stofnanir ríkisins starfi á sanngjarnan og hlutlausan hátt í þágu heildarinnar.

Ljóst er að margir þættir hafa áhrif á traust almennings til stofnana og ræður framganga þeirra sjálfra vísast mestu þar um. Hins vegar geta falsfréttir og áhrifaferðir magnað upp fyrirbyggjandi óánægju og vantraust. Falsfréttir teljast hættulegar m.a. vegna þess að nái þær fótfestu getur samband á milli ríkis og borgara breyst og jafnvel slitnað. Ef traustið hverfur minnkar vilji almennings til samvinnu og erfiðara verður fyrir stjórnvöld að tryggja innra öryggi ríkisins án þess að grípa til þvingandi aðgerða sem aftur geta aukið spennu.

Í annan stað geta falsfréttir og upplýsingaóreiða grafið undan samfélagslegri samheldni með því að auka klofning og jafnvel alið á hatri milli hópa. Í umræðunni er talað um samfélagslega skautun þ.e. „við og hinir“ hugsun. Í þriðja lagi getur upplýsingaóreiða truflað ákvarðanatöku bæði hjá almenningi og yfirvöldum. Borgarar þurfa upplýsingar sem byggðar eru á staðreyndum til að geta myndað sér skoðun, kosið, mótmælt eða stutt við málefni með ábyrgum hætti.^{20, 21}

Upplýsingaóreiða verður sérstaklega hættuleg í neyðarástandi. Í faröldrum, náttúruhamförum eða þegar grunur leikur á hryðjuverkum þurfa yfirvöld að geta miðlað upplýsingum um hvað sé að gerast og hvernig almenningur á að bregðast við með skýrum og trúverðugum hætti. Nái falsfréttir, um upplogin markmið yfirvalda, fremur til almennings en upplýsingar stjórnvalda um hin raunverulegu markmið verður mun erfiðara en ella fyrir viðbragðsaðila að framkvæma samræmdar aðgerðir. Ríki sem getur ekki framkvæmt neyðarviðbrögð á skilvirkan og fúmlausan hátt er berskjaldað gagnvart manntjóni og samfélagslegri ólgu.

²⁰ The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world

²¹ UNHRC Disinformation as a threat to human rights

Þá er það sú staðreynd að upplýsingaóreiða og falsfréttir eru oft ekki tilviljunarkenndar heldur hluti af markvissum áróðurs- og áhrifaaðgerðum. Erlendir aðilar, ríki eða hagsmunahópar geta notað falsfréttir til að reyna að hafa áhrif á kosningar, kynda undir mótmæli, veikja stuðning við tiltekin bandalög eða grafa undan trú á ákveðnum stjórnmálastefnum. Þegar slíkar áhrifaaðgerðir eru hvort tveggja í senn langvarandi og umfangsmiklar er hætt við að þær setji mark sitt á þjóðmálaumræðu og almenningsálit. Í þeim tilfellum sem slíkar aðgerðir eru hannaðar utan landsteinanna vekur það óneitanlega spurningar um getu ríkja til að verja eigið lýðræði og sjálfsákvörðunarrétt.

Af öllu framangreindu má glögglega sjá að upplýsingaóreiða, áróður og falsfréttir eru ekki saklaus fyrirbæri heldur geta þau haft áhrif á alla helstu þætti innra öryggis þ.m.t. traust til stofnana, samfélagslega samheldni, ákvarðanatöku, neyðaraðgerðir, efnahagslegan stöðugleika og sjálfstæði ríkisins gagnvart ytri afskiptum.



