



Áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar

Koma nítján Vítisengla til Íslands árið 2002

Sunna Diðriksdóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnþálfæði

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar

Koma nítján Vítisengla til Íslands árið 2002

Sunna Diðriksdóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Sunna Diðriksdóttir 2012

Reykjavík, Ísland 2012

Útdráttur

Ritgerð þessi fjallar um áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar, greiningu á ákveðnu áfalli og æskilegar leiðir stjórnsýslunnar að takast á við áföll innan starfsemi hennar. Um tilviksathugun á áfalli er að ræða þar sem þar er greint er og lögð sérstök áhersla á viðbúnað, ákvarðanatöku, upplýsingamiðlun og lærdóm á sviði áfallastjórnunar innan íslensku stjórnsýslunnar og öryggisstofnunum hennar. Einnig geri ég þó grein fyrir nokkrum grunnhutökum stjórmálafræðinnar sem undirstrika mikilvægi áfallsins fyrir almannahag og ber saman áfalið sem fjallað er um í þessari ritgerð við svipuð áföll í hinum Norðurlöndunum og til að draga fram lærdóm sem íslenska stjórnsýslan læri af þeim eða lærði ekki af þeim. Studdist ég við við aðferðarfræði-og leiðbeiningabæklinginn: A Guide to Doing Comparative Case Studies, Maxwell Style sem framleiddur er af Maxwell School of Syracuse University, höfundar hennar eru Margaret G. Hermann, Bruce, W. Dayton og Lina Svedin. Maxwell leiðbeiningabæklingurinn er byggður á CRISMART aðferðafræðinni sem á rætur sínar að rekja til teymis sánskra sérfraðinga í áfallastjórnun þeirra Sundelius og Stern. Tilviksathugunin sem greind verður í þessari ritgerð fjallar um komu nítján danskra vísengla til landsins árið 2002 og viðbrögð íslensku stjórnsýslunnar við því áfalli og dreg ég niðurstöður mínar úr þeim þemum sem ég greindi varðandi áfallastjórnun íslensku stjórnsýslunnar á áfallinu, þau þemu eru: viðbúnaður, ákvarðanataka, upplýsingamiðlun, togstreita og lærdómur íslensku stjórnsýslunnar.

Niðurstöður mínar eru að ákveðin vontun hafi verið innan íslensku stjórnsýslunnar stofnanalega-, lagalega-og framkvæmdalega séð til þess að takast skilvirkilega á við skipulagða glæpastarfsemi. Sérstök öryggisstofnun eða glæpavarnarráð í samræmi við það stofnanaumhverfi sem fæst við skipulagða glæpastarfsemi í hinum Norðurlöndunum til leggja mat á og koma með aðgerðaráætlunar á skipulagðri glæpastarfsemi á við starfsemi Vítisenglanna var ekki fyrir hendi. Lagalegar heimildir (forvirkar rannsóknarheimildir) til þess að auðvelda lögreglunu rannsóknir á skipulagðri glæpastarfsemi voru ekki til staðar sem hindrar lögregluna í framkvæmd bæði þekkingarlega séð á vandamálinu sem og til þess að stöðva það að afbrot sé framið.

Einnig eru það niðurstöður mínar að lærdómur íslensku stjórnsýslunnar frá hinum Norðurlöndunum hafi tekið alltof langan tíma og þau hafi vanrækt það að gera sér grein fyrir þeirri þróun vélhjólagengja sem átti sér stað þar og að líklegt væri að þessi þróun myndi einnig eiga sér stað hér á landi og vanrækti hún það að notfæra sér þann lærdóm sem hún hefði getað dregið af þeirri þróun sem og viðbrögðum stjórnsýslna hinna Norðurlandanna.

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	7
1.1. Almenn umfjöllun og efnistök.....	7
1.2. Markmið.....	8
1.3. Aðferðafræði.....	8
1.4. Heimildir.....	9
1.5. Skilgreining á áfalli.....	10
1.5.1. Grunggildum ógnað.....	13
1.5.1.1. Öryggi.....	14
1.5.1.2. Frelsi.....	15
1.5.1.3. Lýðræði.....	16
1.5.2. Tímaþróng.....	18
1.5.3. Óvissa.....	18
1.5.4. Leiðtogaþorysta á áfallatímum.....	19
2. Skilgreiningar, íslenska stjórnsýslan og samhengi við önnur Norðurlönd.....	24
2.1. Skipulögð glæpastarfsemi.....	24
2.2. Vítisenglar, uppruni þeirra og þróun.....	26
2.3. Starfsemi Vítisengla skilgreind sem skipulögð glæpastarfsemi.....	27
2.4. Íslenska stjórnsýslan.....	28
2.4.1. Dómsmálaráðherra (Innanríkisráðherra).....	28
2.4.2. Ríkislögreglan.....	28
2.4.3. Lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli.....	29
2.4.4. Útlendingastofnun.....	29
2.5. Samhengi við Norðurlönd.....	30
2.5.1. Stríð vélhjólagengja á Norðurlöndunum á árunum 1994-1997.....	31
2.5.2. Þróun vélhjólagengja í Danmörku.....	32
2.5.3. Þróun vélhjólagengja í Noregi.....	33
2.5.4. Þróun vélhjólagengja í Svíþjóð.....	33

3. Tilviksathugun: 19 Vítisenglar koma til landsins 31. Janúar 2002	35
3.1. Áfallið.....	35
3.2. Tímarammi.....	35
3.3. Tímalína.....	36
3.4. Atburðarrás.....	37
3.5. Tilefni til ákvarðanatöku og ákvarðanatakendur.....	38
3.5.1. Hvaða viðbúnaðar á að grípa til á Keflavíkurflugvelli?.....	38
3.5.2. Á að vísa Vítisenglum frá Íslandi?.....	40
3.5.3. Hvernig á að upplýsa almenning?.....	42
3.6. Þemagreining.....	44
3.6.1. Viðbúnaður til að takast á við áfallið.....	44
3.6.1.1. Forvirkar rannsóknarheimildir og glæpavarnarnefnd.....	46
3.6.2. Ákvörðunartökuaðilar.....	49
3.6.2.1. Hvaða viðbúnaðar á að grípa til vegna komu Vítisengla?.....	50
3.6.2.2. Á að vísa Vítisenglum úr landi?.....	52
3.6.2.3. Hvernig á að upplýsa almenning.....	53
3.6.3. Togstreita.....	54
3.6.4. Upplysingamiðlun.....	58
3.6.5. Lærdómur.....	61
3.6.5.1. Að læra af öðrum.....	63
3.6.5.2. Lærdómur frá Danmörku.....	63
3.6.5.3. Lærdómur frá Noregi.....	64
3.6.5.4. Lærdómur frá Svíþjóð.....	67
3.6.5.5. Hvernig hefur íslenska stjórnsýslan nýtt lærdóminn frá hinum Norðurlöndunum?.....	68
3.6.5.6. Lærdómur af áfalli.....	69
3.6.5.7. Viðbrögð við landamæri.....	70
3.6.5.8. Setning stýrihópa og endurskipulagning deilda innan stofnana.....	71
3.6.5.9. Endurskoðun laga-og regluumhverfis.....	74
3.6.6. Eftirmáli.....	77
4. Niðurstöður.....	80
5. Efnisyfirlit.....	83

1. Inngangur

1.1. Almenn umfjöllun og efnistök

Sum áföll eru af þeirri stærðargráðu, að þau eignast varanlegan stað á stefnuskrá stjórvalda, þetta eru oft landlæg áföll og eiga sér oft fjölpjóðlegar rætur og áhrif þess ná yfir landamæri ríkja. Þesskonar áföll eru oft óleysanleg frá skamm tíma sjónarhorni stjórnálanna og erfitt grípa til og framkvæma aðgerðir gegn þeim þar sem þessi áföll ögra núverandi stofnana umhverfi, þar afleiðandi eru þessi áföll oft viðvarandi vandamál. Þessi áföll geta átt sér stærri áhrif þegar ljóst eer að þau eru hluti af stærra vandamáli og tengd öðrum vandamálum í skipulagi eða stefnuskrá stjórvalda. Þessi áföll geta varpað ljósi á galla í forvarna og viðbúnaðar fyrirkomulögum stjórvalda.¹ Koma og fótfesta glæpastarfsemi Vítisengla á Íslandi á vel við þessa lýsingu á áfalli, starfsemi Vítisengla er fjölpjóðleg og nær yfir mörg glæpasvið allt frá ofbeldi, fíkniefnaglæpum yfir í fjárvík og mansal og eru þau öll tengd hvort öðru. Þetta er oft kölluð stefnumótandi áfall, það sem einkennir þau eru oft vanræksla og varnarleysi innan stjórnsýslunnar til þess að takast á við þau. Þau veita því oft mikið tækifæri til betrumbóta og tækifæri fyrir talsmenn þessara umbóta til þess að skilgreina áfallið og undirstrika mikilvægi þess.² Koma starfsemi Vítisengla til Íslands árið 2002 er gott dæmi um stefnumótandi áfall fyrir stjórnsýsluna.

Umfjöllun ritgerðarinnar skiptist í nokkra hluta, í fyrsta hluta verður gerð grein fyrir þeirri aðferðafræði sem beitt verður í ritgerðinni, gerð verður grein fyrir skilgreiningum á áföllum og kenningum um áfallastjórnun, sem og ákveðnum stjórnálafraðulegum hugtökum er varða áfallið að mínu mati, er greining áfallsins einnig útskýrð í þessum hluta. Í öðrum hluta er almenn umfjöllun um það umhverfi sem vandamálið sprettur upp úr, hugtakið skipulögð glæpastarfsemi útskýrt og starfsemi Vítisengla felld við þá útskýringu, farið verður

¹ Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005, 95-96.

² Boin ofl., 2005, 96-97.

í sögu og þróun Vítisengla í Norðurlöndunum og því stofnanaumhverfi sem fækst við áfallið 2002 verður lýst. Í þriðja kafla er tilviksathugunin gerð, atburðarrásinnin er lýst sem og hvernig staðið var að ákvarðanatökunni, hverjir stóðu að henni og afhverju. Einnig verða ákveðin þemu tengd áfallinu greind. Fjórði hluti er svo samantekt á niðurstöðum þemagreiningarinnar úr þriðja hluta.

1.2. Markmið

Markmið þessarar ritgerðar er að greina atburðarás og viðbrögð íslensku stjórnsýslunnar vegna komu vélhjólagengja til Íslands, ákvarðanir og aðgerðir helstu viðbragðsaðila og annarra sem stóðu að áfallastjórnuninni. Einnig er markmið mitt að bera viðbrögð hinna Norðurlandanna við vélhjólagengjum saman við viðbrögð íslensku stjórnsýslunnar, með því að greina og skoða áföllið sem í eðli sínu eru svipað og í hinum Norðurlöndnum. Með því vonast ég til að geta sýnt fram á lærðóm sem sem draga má af aðgerðum/aðgerðarleysi stjórnsýslunnar við þessu yfirvofandi áfalli.

1.3. Aðferðafræði

Aðferðarfræðin sem fylgt er í þessari ritgerð byggist á tilviksathugun og fræðilegri nálgun á viðfangsefninu. Er hún í senn fræðileg sem og greiningarleg. Gerð er grein fyrir kenningum og hugtökum sem snúa að áfallastjórnun sem og grunnhugtökunum öryggi, frelsi og lýðræði í stjórnmálafræði. Þykir mér mikilvægt að skoða þessi hugtök þar sem þau koma upp í umræðunni um aðgerðir gegn vélhjólagengjum og verndun borgara gagnvart starfsemi þeirra sem og stjórnarskrárbundnum réttindum fólks til öryggis og persónufrelsис sem ríkið þarf að vernda. Einnig er gerð grein fyrir hlutverki, ábyrgð og skyldum þeirra ríkisstofnanna sem hafa það hlutverk að tryggja almannaöryggi. Studdist ég við eigindlega heimildavinnu á birtum heimildum. Við greiningarkaflann á áfallinu sjálfu studdist ég við aðferðafræði-og leiðbeiningabæklinginn: *A Guide to Doing Comparative Case Studies, Maxwell Style* sem gefinn er út af Maxwell School of Syracuse University, höfundar hennar eru Margaret G. Hermann, Bruce, W. Dayton og Lina Svedin. Maxwell leiðbeiningabæklingurinn er byggður á CRISMART aðferðafræðinni sem á rætur sínar að rekja til teymis sérfræðinga í áfallastjórnun. Greining Maxwell leiðbeiningabæklingsins byggist á þrem hlutum, í fyrsta lagi er áfallið skilgreint, tímalína þess skorðuð, áfallið sett í samhengi og tilefni til ákvarðanatöku

skilgreind. Í öðrum lagi eru þeir aðilar sem taka ákvarðanir skoðaðir og áhrif þeirra á ferli ákvörðunartökunar. Einnig er ferli ákvörðunatökunnar skoðað nánar. Í þriðja hluta er svo þemagreiningu beitt til að skoða hvernig ákveðin þemu geta og hafa haft áhrif á framvindu mála. Samhliða Maxwell leiðbeiningabæklingnum beitti ég einnig aðferðafræði hins fyrnefnda rannsóknarsetursins CRISMART sem er stytting á The Center for Crisis Management Research and Training í Stokkhólmi. Þessi aðferðafræði var þróuð af fræðimönum sem sérhæfa sig í greiningu áfallastjórnunar. Aðferðafræði CRISMART byggist aðalega á því að endurskapa áfallið og aðdraganda þess, afleiðslu atburða og greiningu þeirra til að skapa heildræna mynd af atvikinu.³ Aðferðafræðin byggist í raun á fjórum þáttum í rannsóknargreiningu. Í fyrsta lagi þarf að staðsetja áfallið í sögulegt-, stofnanalegt-, og pólitískt samhengi, þar sem stofnanalegt umhverfi áfallsins er skilgreint og aðdragandi þess rakinn. Í öðru lagi þarf að setja saman atburðarrás og ákveðinn tímaramma. Atburðarásin er þannig afmörkuð og þættir innan hennar greindir sem hafa áhrif á áfallið. Í þriðja lagi þarf að greina ákvarðanatökurnar, skoðuð eru tilefni og hvatar sem leiða til ákvarðanatöku s.s. hverjur veljast sem ákvarðanatakendur, ákvarðanatakan sjálf sem og framkvæmd ákvarðananna. Í fjórða og síðasta lagi þarf að skoða ákveðin þemu í ákvarðanatöku og aðgerðum áfallsins og áfallið greint út frá því.⁴

1.4. Heimildir

Heimildaöflun sem notast er við í þessari ritgerð byggjast helst á opinberum skýrslum, fjöldum (prent-, ljósvaka-, og vefmiðlum), lagafrumvörpum, laga-og reglugerðum, námsefni, fræðigreinum sem sóttar voru með rafrænum aðgangi að fræðilegum rit- og greinasöfnum, og upplýsingum af vefsíðum. Í heimildaröflun minni reyndi ég afla upplýsinga og fá aðgang að þeim úrskurðum Útlendingastofnunar varðandi frávísun Vítisenglanna árið 2002. Öll gögn Útlendingastofnunar þar á meðal úrskurðir hennar og eru hinsvegar trúnaðargögn og bundnir persónuverndarlögum og fékk ég því ekki aðgang að þeim. Reyndi ég að hafa samband við lögregluna í Keflavík til þess að fá atburðarrásina og

³ Stern & Sundelius, 2002,

⁴ Stern & Sundelius, 2002.

ákvarðanatökuna í áfallinu greinilegri en fékk ég ekki svör frá þeim við spurningalista mínum. Hafði ég einnig samband við greiningardeild ríkislöggreglustjóra til þess að fá svör við ýmsum spurningum en þrátt fyrir nokkra tölvupósta komu engin svör frá deildinni. Þurfti ég því að mestu að styðjast við fjölmíðlaheimildir til þess að geta greint atburðarásina og ákvarðanatökuna í áfallinu. Það að erfitt sé að nálgast upplýsingar frá stjórnsýslunnar varðandi áfallið gæti verið dæmi um að það sé viðkvæmt mál hennar. Tel ég mig hinsvegar hafa nægt magn annarra heimilda til þess að greina áfallið.

1.5. Skilgreining á áfalli

Áföll eiga alltaf eftir að ögra samféluginu og stjórnendum þess. Heimurinn, samfélög hans, hagkerfi og stjórnerfi hans verða sífellt flóknari og samofnari hvort öðru. Vegna þess að þær truflanir sem sem valda áföllum eru oft ófyrirsjáanlegar er þar af leiðandi erfitt að koma í veg fyrir áföll. Þessar flóknu truflanir skapa ógnir sem hafa alvarlegar afleiðingar fyrir almenning, ríkisstjórnir, stefnumótendur, hagkerfi og samfélögini í heild. Orsakir áfalla liggja því oft innan vanhæfni kerfisins þess til þess að takast á við þessar truflanir, og fara því oft framhjá stjórnendum þess. Í ferlinu sem leiðir til áfallsins geta þættir sem virka saklausir umbreyst yfir í truflanir sem ógna kerfinu og koma oft fram þónokkru áður en áfallið greinist.⁵ Áslaug Pálsdóttir flokkar áföll í two megin flokka, óvænt áföll og undirkraumandi áföll.⁶ Óvænt áföll eru þau áföll sem skella á án fyrirvara t.d. náttúruhamfarir. Undirkraumandi áföll á að vera hægt að uppgötva mun fyrr, þannig að viðkomandi stofnun ætti að geta brugðist fljótar við með aðgerðaráætlunum sem myndu afstýra óyfirstíganlegu áfalli fyrir almenning.⁷ Koma Vítisenglanna er gott dæmi um undirkraumandi áfall, stjórnsýslan hafði í einhvern tíma gert sér grein fyrir því að það væri raunveruleg hætt á komu þeirra.

Áföll geta tekið á sig ýmsar myndir, þau gera oftast ekki boð á undan sér og geta komið

⁵ Boin ofl., 2005, 5.

⁶ Áslaug Ólafsdóttir, 2001, 68-70.

⁷ Institute for Crisis Management, 2008, 5.

uppá sama hvaða stað og tíma sem er. Afleiðingar áfalla eru jafn mismunandi og áföllin sjálf en þær geta þó verið bæði víðtækar og langvinnar. Undirbúningur til að takast á við áfall krefst samvinnu og samvirkni milli stofnanna stjórnerfisins, þar sem þarf að semja og skipuleggja langtíma áætlanir til að takast á við ófyrirsjáanleg atvik. Þá eru meiri líkur á að ná stjórn á því ástandi sem áfall skapar. Þar af leiðandi þarf áfallastjórnun að vera í forgangi hjá stofnunum og á stefnuskrá stjórnvalda, þar sem stefnumótendur þurfa að koma á fastmótuðum starfsháttum sem þróar getu kerfisins til að takast á við þau áföll⁸ sem dunið geta á stjórnerfið og ógnað því og þar með velferð almennings. Skilgreiningar á hugtakinu áfall og viðbröðin við því eru mismunandi eftir því hvort áfallið er persónulegs eðlis eða hefur víðtækari afleiðingar á borð við efnahagslegt hrún.⁹ Ég ætla að notast við skilgreiningu þeirra Boin, Hart, Stern og Sundelius úr bókinni *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, þar sem hún á vel við þau áföll og vandamál sem stjórnsýslan og stjórnerfið þurfa að takast á við. En þar stendur að áfall sé óæskilegur og óvæntur atburður, þar sem eitthvað vandamál ógnar velferð fólks, samfélagit, grunngildum þjóðfélagsins eða menningu. Einnig eru þrjú lykilatriði tilgreind í bókinni sem skilgreina áfall.

Þau eru:

1. Ógn: Raunverulegum lífsskilyrðum er ógnað, manntjón og yfirvofandi eyðileggingar auka ógnina til muna.¹⁰ Þessi raunverulegu lífsskilyrði eða grunngildi eru oft skilgreind sem skilyrði eða gæði sem stofnanir, hópar, einstaklingar, samfélagið líta á sem undirstöðu að heilbrigðum lífsskilyrðum þeirra, s.s. vernd gegn utanaðkomandi ógn af mannavöldum, virðing, frelsi, lýðræði, menntunaröryggi og jafnræði.¹¹
2. Óvissa: Óvissan tvinnar saman bæði ógnina og afleiðingar hennar. Viðbrögð og kringumstæður einkennast af mikill óvissu. Það sem skiptir mestu máli til að finna

⁸ McConnell & Drennan, 2006.

⁹ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 14.

¹⁰ Boin ofl., 2005, 3.

¹¹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2011.

lausn á áfallinu.¹² Í óvissuástandi hafa ákvaðarnatakendur oft ófullnægjandi skilning og/eða ófullnægjandi upplýsingar um orsakir, eðli og afleiðingar áfallsins.¹³

3. Tímapressa: Takmarkaður tími er til stefnu fyrir ákvarðanatakendur til að bregðast við áfallinu sem oft getur verið upp á líf og dauða. Þróngur tímarammi er þannig einkennandi fyrir áfall.¹⁴ Ef tímaramminn er víður er möguleiki á að svokallaður stefnugluggi opnist, en John W Kingdon segir að stefnugluggar séu tækifæri fyrir málsvara tiltekins málefnis til að koma lausnum sínum á framfæri til breytinga. Það ætti að hindra að áfallið skelli á eða minnka áhrif þess. Þegar stefnugluggi opnast geta stefnumótendur fest lausnir sínar við vandamálið sem getur leitt til árangursríkrar stefnu, en árangursrík stefnumótun segir Kingdon vera þegar löggjöf sé lögleidd. Stefnugluggar opnast m.a. þegar nýtt vandamál kemur upp á borðið sem vekur áhuga embættismanna ríkisstjórnarinnar. Þegar stefnugluggi opnast vegna vandamáls eru valkostirnir sem settir eru fram sem lausnir á vandamálinu mun líklegri til að ná fram að ganga ef þeir mæta stjórnþálegum vilja. Tillögur sem mæta móttöðu í stjórnsýslu eiga það til að vera felldar niður þrátt fyrir að tillagan sé rökrétt lausn á vandanum.¹⁵

Þegar skoðuð er koma vélhjólagengja og fótfesta þeirra á Íslandi og viðbrögð íslensku stjórnsýslunnar við þeim má vel líkja því við skilgreiningu á áfalli, með undantekningu við þróngan tímaramma. Þó hefur verið sagt að bregðast þurfi hratt við komu skipulagðra glæpagengja til samfélaga, þar sem of seint sé að grípa inn í atburðarásina eftir að gengin nái fótfestu.¹⁶ Í flestum tilvikum þar sem Vítisenglar hafi náð fótfestu fylgja auknir glæpir í samféluginu sem ógna öryggi almennings.¹⁷ Skipulagðri glæpastarfsemi eins og með komu Vítisenglanna, fylgir þarf af leiðandi mikil ógn og hefur því áhrif á öryggi bæði ríkisins og

¹² Boin ofl., 2005, 3.

¹³ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2011.

¹⁴ Boin ofl., 2005, 3.

¹⁵ Kingdon, 2003, 166-175.

¹⁶ Morgunblaðið, 2002a.

¹⁷ Ríkislögreglustjóri, 2009.

almennings. Óvissa fylgdi einnig komu þeirra 2002, ekki var vitað fyrir víst að þeir ætluðu sér að ná fótfestu á Íslandi og/eða hvaða afleiðingar það hefði í för með sér, eða hversu fljótt það tæki þá að ná fótfestu hér á landi. Tímaramminn er kannski það eina sem á ekki mjög vel við skilgreininguna sem ég nota, en þó má segja að hann hafi verið nokkuð rúmur og opnast hafi svokallaður stefnugluggi til þess að móta stefnu og löggjöf í sambandi við löggregluáðgerðir, löggregluheimildir vegna vélhjólagengja og stofnanir sérstakra öryggisdeilda. Hér á eftir er greint nánar hvernig vandamál stjórnsýslunnar vegna komu vélhjólagengja, fellur að skilgreiningu á áfalli:

1.5.1. Grunngildum ógnað

Í flestum tilvikum þar sem Vítisenglar ná fótfestu fylgja auknir glæpir í samfélaginu sem ógna öryggi almennings. Skipulagðri glæpastarfsemi Vítisenglanna fylgir þarf af leiðandi mikil ógn og hefur áhrif á öryggi bæði ríkisins og almennings. Vélhjólagengi beita ofbeldi, hótunum og ógnum til þess að ná því fram sem þeir sækjast eftir. Í átökum milli vélhjólagengja í Norðurlöndunum hefur rúmur tugur manna láttist og nokkrir tugir særst. Gefur það því auga leið að bein hætta er að líkamlegu tjóni með veru vélhjólagengja í landinu. Einnig geta þeir grafið undan stjórnsýslunni þar sem þeir beita hótunum og mútum gagnvart dómurum, saksóknurum og lögmönnum dómskerfisins svo og öðrum starfsmönnum stjórnsýslunnar. Jóhann R. Benediktsson segir því hærra sem þú vilt fara metorðsstigann hjá Vítisenglunum því alvarlegrí glæpi þarftu að fremja og að toppnum sé náð með morði.¹⁸ Greinilegt er því að starfsemi Vítisengla er ógn við samfélagslegt öryggi og frelsi borgaranna.

¹⁸ Ritsjórn DV, 2008.

1.5.1.1. Öryggi

Að skilgreina öryggi er erfitt verkefni vegna hversu umdeilt, síbreytilegt og margþætt hugtak það er, hægt sé jafnvel að líta á það sem ferli frekar en ástand.¹⁹ Með lokum Kalda Stríðsins hefur öryggis umræðan víkkað út frá því að vera nær einskorðuð við öryggi ríkja til öryggis einstaklingsins sem viðfangsefni alþjóðlegrar stefnu, um svokallað sameiginlegt öryggi eða mannlegt öryggi.²⁰ Sú skilgreining er takmörkuð við ákveðin málefni s.s. umhverfisógnir og mannréttindi. Hefur þetta vakið upp skilning fólks á öðrum ógnum en hernaðarlegum ógnum og hernaðarlegum svörunum við þeim.²¹ Þessi einskorun á öryggishugtakinu við öryggi ríkja, hernaðargetu þeirra og getu þeirra til að verja sig og þegna sína gagnvart utanaðkomandi ógn, getur leitt til þess að annarskonar ógnir geti farið framhá stjórnvöldum og stefnumótendum þeirra og þá með alvarlegum afleiðingum.²² Umræðan um öryggishugmyndir og hugtök hafa því breyst frá því að einskorðast einungis við hugmyndina um neikvætt öryggi í það að innihalda einnig umræður um jákvætt öryggi. Þessi tvö hugtök eru mjög samofnin hugmyndnum um neikvætt og jákvætt frelsi. Hugmyndin um neikvætt öryggi byggist á því að öryggi sé í ríkinu þegar engin hernaðarleg ógn er til staðar. Hugmyndin um jákvætt öryggi snýr meira að mannlegu öryggi, það að ríki eigi að tryggja einstaklingum það að þeir geti stundað sínar daglegu athafnir og tryggja mannréttindi þeirra, t.d. öryggi til menntunar og heilsugæslu. Emma Rothschild telur hugtak öryggis hafa víkkað út frá öryggi þjóða til öryggis einstaklinga og hópa. Það víkkar sem sagt niður á við frá þjóðum til einstaklinga. Einnig talar hún um að öryggi hafi víkkað lárétt. Hún segir að öryggi mismunandi eininga s.s. einstaklinga eða ríkis sé ekki hægt að tryggja með sama hætti. Öryggishugtakið hefur þannig víkkað frá hernaðaröryggi yfir í stjórnmálalegt-, félagslegt-, efnahagslegt- og mannlegt öryggi.²³

¹⁹ Rothschild, 2007, 3.

²⁰ Rothschild, 2007, 3.

²¹ Ullmann, 2007, 313.

²² Ullmann, 2007, 313.

²³ Rothschild, 2007, 2.

Þessa frjálslyndu stefnu umræðunnar um öryggis má þó rekja allt til 17.aldar. Helstu kenningasmiðir stjórnmálafræðinnar þeir Smith og Hobbes telja að án öryggis sé frelsi ómögulegt. Tekur Smith það meira að segja fram í Auðlegð þjóðanna að frelsi og öryggi sé ein af undirstöðum þróunar á auðlegð almennings. Skilgeiningin á öryggi er þarna skilgreint sem frelsi frá árásum á persónu sína eða eignir.²⁴ Öryggi snýst um hversu viljug við erum að gefa eftir af frelsi okkar til að öðlast meira öryggi.²⁵ Hobbes talar um að ógnir geti steðjað að manni hvort sem það er innan ríkisins eða utan þess, og að fólk leiti til ríkisins til að vernda það gegn þessum ógnum.²⁶ Richard Ullmann skilgreinir ógn við þjóðaröryggið sem gjörð eða röð atburða sem ógnar verulega lífsskilyrðum íbúa ríkisins.²⁷ Skipulögð glæpastarfsemi er ógn við öryggi borgara. Í fljótu bragði má nefna að á árunum 1994-1997 týndu 11 manns lífi í stríði sem geysaði milli vélhjólagengjanna Vítisengla og Banditos á Norðurlöndum.²⁸ Í dag lítur fólk almennt séð á sem svo á að því stafi meiri ógn af glæpum en af stríðsrekstri.²⁹ Á Íslandi er það ábyrgð dómsmálaráðherranns að tryggja öryggi borgaranna. Hann fer fyrir starfsemi löggæslu og öryggisstofnana landsins. Hlutverk þeirra er að tryggja réttaröryggi borgaranna, vernda eignarrétt og opinbera hagsmuni sem og að halda uppi lögum og reglum

1.5.1.2. Frelsi

Isaiah Berlin hélt fyrirlestur í Oxford háskóla árið 1958 sem kallaðist *Tvö hugtök um frelsi*. Þar bar hann saman hugmyndina um jákvætt frelsi við hugmyndina um neikvætt frelsi. Þessi tvö frelsis hugtök hafa ráðið umræðunni um frelsi síðan þá, þrátt fyrir að umræðan um frelsi sé mun eldri. Jákvæða eða innra frelsið snýr að sjálfstjórn og sjálfræði, þ.e.a.s. frelsi til að framkvæma t.d. frelsi til að kjósa í kosningum. Neikvæða frelsið snýr að afskiptaleysi annarra þ.e.a.s. frelsi frá afskiptum annarra og frelsi frá ógn og þjáningu. Neikvætt frelsi gerir

²⁴ Rothschild, 2007.

²⁵ Ullman, 2007, 313-316.

²⁶ Ullman, 2007, 313-316

²⁷ Ullman, 2007, 313-316.

²⁸ Ríkislögreglustjóri, 2008b.

²⁹ Scholte, 2005, 284.

ráð fyrir að allar frelsistakmarkanir séu af mannavöldum. Þar af leiðandi eru boð og bönn frelsissvipting. Charles Taylor heldur því fram að frelsi sé ávallt bæði neikvætt og jákvætt, það sé til frelsi innan marka laganna.³⁰ Isaiah Berlin byggir hugmyndir sínar um frelsi samkvæmt skilgreiningum Thomas Hobbes á frelsi sem ástand frá ytri þvingunum, en þvinganir eru vísvitandi truflanir annarrar manneskju á ákveðnu svæði sem annars væri hægt að athafna sig innan.³¹ Í riti sínu Frelsið sem John Stuart Mill skrifar árið 1859 setur hann fram frelsisreglu sína, sem segir að ekki megi takmarka frelsi einstaklingsins nema að það sé í sjálfsvörn. „Því aðeins er öllu mannkyni, einum manni eða fleirum, heimilt að skerða athafnafrelsi einstaklings, að um sjálfsvörn sé að ræða.“³² Hobbes segir borgarana gera samning við ríkið um frelsið, þar sem ríkið og borgarar séu viðsemjendur og borgararnir láti af hendi frelsi sitt til að fá lög og reglur, þ.e.a.s. öryggi. John Locke segir hinsvegar í riti sínu Ríkisvaldið að lög megi ekki skerða frelsi heldur eigi þau að skilgreina það. Vera Vítisengla í samfélögum heftir þannig frelsi einstaklinga innan þess þar sem af Vítisenglunum stafar mikil ógn. Almenningur hefur því hvorki þetta neikvæða frelsi sem Mill talar um þ.e.a.s. frelsi frá ógn og þjáningu, þar sem af Vítisenglum stafar líkamleg ógn, eða jákvæða frelsið þ.e.a.s. frelsi til að framkvæma, þar sem t.d. veitingahúseigendur geta oft ekki haldið út rekstri sínum eðlilegum fyrir Vítisenglum sem heimta oft greiðslur frá þeim til þess að fá að halda áfram rekstri sínum í friði.

1.5.1.3. Lýðræði

Lýðræði er það stjórnskipulag sem sækir vald sitt til fólksins í ríkinu. Tengingin milli fólksins og valdsins getur þó verið mismunandi og ýmsar ólíkar lýðræðiskenningar og fjölbreytt lýðræðiskerfi eru innan ríkja. Hið pólitíska samfélag samanstendur af fólkini og snýst lýðræðið um óskir þess og hagsmuni.³³ Frjálslyndishugmyndir Lockes og Rousseau frá 19. öld um lýðræðið segja að hluverk ríkisvaldsins sé aðalega það að verja rétt einstaklinga til lífs, frelsis, eigna og koma í veg fyrir átök. Heimild til valdbeitingar ríkisvaldsins sé

³⁰ Hannes Hólmsteinn Gissurarson, 2010.

³¹ Hannes Hómstein Gissurarson, 2010.

³² Mill, 1886/2000.

³³ Gunnar Helgi Kristinsson, 2008.

takmörkuð af mannréttindum og ekki megi gera neitt sem stríðir gegn frelsi og eignarrétti borgaranna.³⁴ Flest lýðræðisríki heimsins í dag byggja hugmyndir sínar á frjálsræðishyggju og verndun mannréttinda. Á Íslandi ríkir þingbundið lýðræði samkvæmt stjórnarskránni, þar sem löggjafavaldið er í höndum forseta lýðræðisins og þingsins. Framkvæmda-og stjórnsýsluvaldið er í höndum ríkisstjórnarinnar með forsætisráðherra í forsæti sem styðst við meirihluta þingsins.³⁵ Lýðræði byggir oftast upp stjórnkerfi sitt á stjórnarskrá, og eru fyrirmæli um íslenska stjórnskipun að finna í Stjórnarskrá Íslands, sem er æðst íslenskra laga og mega almenn lög ekki brjóta í bága við lagabókstaf hennar. Grundvöllur stjórnarskráarinnar byggist á hugmyndinni um réttarríkið og felur í sér stjórnarskrárbindingu réttarríkisins. Hugmyndin um réttarríkið byggist á þrem þáttum; að lög stýri allri valdbeitingu í samféluginu, að allir séu jafnir fyrir lögum, og að borgarar hafi ákveðin mannréttindi sem ekki eru háð lögum um tilvist þeirra.³⁶ Réttindi og réttaröryggi borgaranna er þannig kjarni réttarríkisins. Þessi réttindi skulu tryggð með gegnsæjum lögbundnum ramma sem stendst þá réttlætiskröfu að allir skulu vera jafnir fyrir lögum.³⁷ Samkvæmt 2. grein stjórnarskráarinnar er valdinu þrískipt á Íslandi, er það kallað þrískipting valdsins, ríkisvaldinu er semsagt skipt í þrjá réttháa þætti: löggjafavaldið sem setur lög, Alþingi og forseti Íslands fara með löggjafavaldið, framkvæmdavaldið sem framkvæmir það sem lögin segja til um, forseti og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdavaldið, og dómstólarnir sem dæma um lagaleg ágreiningsefni sem til þeirra er skotið, dómendur fara með dómsvaldið.³⁸ Þannig eru allir þættirnir bundnir saman. Kenningar um þrískiptingu valdsins liggja í þeim þætti að hver þáttur átti að tempra og takmarka hinn, til að tryggja það að ríkisvaldið falli ekki á alráðandi hendi.³⁹ Vera Vítisengla og annara skipulagðra glæpahófa í samfélögum getur þannig ógnað lýðræðiskerfum ríkja með því að grafa undan dómskerfinu með ógnum sínum, hótunum og mútum gagnvart dómurum, saksóknurum, vitnum og lögfræðingum.

³⁴ Hannes Hólmsteinn Gissurarson, 2010.

³⁵ Stjórnarskrá Íslands, 1. og 2. gr.

³⁶ Oddný Mjöll Arnardóttir, 2008.

³⁷ Oddný Mjöll Arnardóttir, 2008.

³⁸ Stjórnarskrá Íslands, 2. gr.

³⁹ Gunnar Helgi Kristinsson, 2007.

1.5.2. Tímaþröng

Í þættinum Brennpunkten sem er þáttur rannsóknarblaðamanna innan norska ríkissjónvarpsins var talað við löggreglustjórninn í Gautaborg þar nefnir hann að þegar Vítisenglar sýndu áhuga á að ná fótfestum í Gautaborg hefði verið það verið metið sem svo að sú þróun myndi taka 10 ár, raunin var sú að þróunin tók aðeins 5 ár. Má því segja að um nokkra tímaþröng sé að ræða, sérstaklega þegar kemur að stjórnsýslunni, þar sem alltaf tekur tíma að meta aðstæður, setja fram stýrihópa og skýrslur um umbótar úrræði eða jafnvel leggja fram ný lagafrumvörp um og fá þau samþykkt á löggjafaþingi.

1.5.3. Óvissa

Í grein í Morgunblaðinu í maí 1997 kemur fram að löggreglan í Danmörku hefði fundið gögn um að Vítisenglar í Danmörku litu á Ísland sem umráðasvæði sitt.⁴⁰ Í júní sama ár birti Morgunblaðið grein þar sem kemur fram að Yves Lavigne sérfræðingur í málum Vítisengla haldi því fram að ólíklegt væri að Vítisenglar hefðu áhuga á því að ná fótfestum á Íslandi, þar sem fíkniefnamarkaðurinn hér á landi væri of lítill. Engu að síður sagði hann að Íslendingar ættu þó að vera á varðbergi gagnvart starfsemi Vítisengla og hleypa þeim ekki inní landið.⁴¹ Var því verið óvissa um komu Vítisengla til landsins, hvort og hve langan tíma myndi það taka. Eftir að Vítisenglarnir koma til landsins árið 2002 er orðið ljóst að þeir litu á Ísland sem umráða svæði sitt og vildu ná fótfestu hérlendis með starfsemi sína, óvissan eftir það snéri því að hve langan tíma það myndi taka þá að ná fótfestum og stofna stuðningslúbba hérlendis.

⁴⁰ Morgunblaðið, 1997a.

⁴¹ Morgunblaðið, 1997b.

1.5.4. Leiðtogaforysta á áfallatínum

Orsakir áfalla liggja í vanhæfni kerfa til þess að takast á við utanaðkomandi ógnir. Er það oftar samtvinnun og samvirkni margra óafskiptra orsakavalda yfir lengri tíma sem geta leitt til áfalls með hrikalegum afleiðingum, frekast en að um einn orsakavald sé að ræða. Orsakirnar virðast oftar en ekki liggja innan kerfisins þar sem eftirtektarleysi eða yfirsjón stefnumótenda er um að kenna að ekki er brugðist tímanlega við þeim. Orsakirnar liggja þannig oftast innan kerfisins áður en áfallið á sér stað.⁴² Áföll hafa tekið miklum og flóknum breytingum í nútímasamfélögum. Í síbreytilegum heimi sem er sí samantvinnaðri og þar sem ríki heimskerfisins verða sífellt háðari hvort öðru með aukningu á að pólitískri og efnahagslegri samtvinnun og með ríkjasamböndum einsog ESB og Schengen samstarfinu. Þá eru áföll heimins einnig að verða flóknari og samantvinnaðri sem leiðir til víðermra og útbreiddra áhrifa sem áföllin geta haft. Þau teygja sig ekki bara landamæra á milli heldur einnig heimsálfanna á milli. Uppruni áfalla geta átt rætur sínar að rekja langt í burtu, en með opnari landamærum og tæknivæðingum geta þau undið hratt uppá sig með hjálp hnattvæðingarinnar. Hérna er skipulögð glæpastarfsemi Vítisenglanna fullkomið dæmi. Gengi sem byrjaði starfsemi sína í Bandaríkjunum, dreifði sér hratt og náð að skjóta rótum í nær öllum kimum Evrópu og notað samskipta netverk sitt og opnari landamæri ríkja með tilkomu Scengen samstarfsins til að flytja fíkniefni, vopn og fólk milli landa.

Þegar áföll eiga sér stað, býst almenningur við því að leiðtoga stjórnvalda taki stjórnvölin og dragi úr skaðlegum áhrifum áfallsins á almenning. Í opnum lýðræðisríkjum er ramminn sem leiðtoga fá til þess að takast á við áföll nokkuð þróngur, þar sem þeir verða að takast á við áfallið á löglegan og siðferðislegan hátt. Neyðast þeir því oft til þess að fórna eða gefa eftir ákveðin grunngildi samfélagsins til að ná fram skilvirkum lausnum og öfugt, þeir þurfa að fórna skilvirkum lausnum til þess að hafa grunngildi samfélagsins um frelsi, réttindi og lýðræði í hávegum.⁴³ Má hér nefna leiðir Kanadamanna til þess að takast á við þá ógn sem af vélhjólagengjum stafar þar í landi. Þeir tóku til þess ráðs að skilgreina vélhjólagengi sem

⁴² Boin ofl., 2005, 5.

⁴³ Boin ofl., 2005, 8.

skipulagða glæpahópa og banna starfsemi þeirra. Þar af leiðandi, að ef þú ert meðlimur í vélhjólagengi þá ertu orðinn glæpamaður. Þarna má segja að ákveðin réttindi einstaklinga til að iðka sitt áhugamál hafi verið skert, og frelsi þeirra því verið minnkað innan samfélagsins af ríkisvaldinu.

Þau McConnell og Drennan segja að stofnanir séu ekki aðeins mismunandi í stjórnunar aðferðum sínum heldur einnig þegar kemur að stefnumótun vegna undirbúnings ófyrirsjáanlegra atburða. Það getur verið með lagasetningum þar sem bindandi skyldur eru settar á stofnanir í sambandi við áfallastjórnun. Einig er hægt að setja fram stefnumótanir og tillögur af embættismönnum stjórnvalda sem mæla sterkelega með því að þeim sé framfylgt og þrýst þannig á stofnanir að framkvæma þessar tillögur.⁴⁴ Verkefni ákvarðanatakenda í áföllum er að reyna að hindra eða minnka áhrif áfallsins og eiga við félagslegar- og pólitískar afleiðingar áfallsins.⁴⁵ Í meistaraprófsritgerð sinni telur Birna Ósk upp nokkur atriði sem leiðtoga verða að hafa í huga þegar kemur að áfallastjórnun:

„Stjórnendur verða að vera meðvitaðir um vandamálin. Í því skyni má til dæmis koma á fót vinnuhópum sem starfa eingöngu að því að koma upplýsingum um aðsteðjandi ógnir og vandamál áfram til stjórnenda.

Próa þarf ákveðnar verklagsbjargir innan kerfisins, til að mynda með neyðarupplýsingakerfi þar sem áfallateymum er gert viðvart og hreyfanleiki þeirra er aukinn. Efla þarf svokallaða fyrstu-hjálpar-hæfni og gera kerfisuppbryggingu margræðislegri svo unnt sé að hleypa sem flestum hagsmunaaðilum að.

Leggja þarf mikla áherslu á undirbúning og þjálfun. Þetta er einn mikilvægasti þátturinn í ferlinu. Sérstaklega þarf að huga að því að læra af hverju vandamáli sem upp kemur og gera greiningu á því eftir á. Þá er einnig lærðómsríkt að læra af öðrum, kanna hvernig tekið hefur verið á ákveðnu vandamáli annars staðar og nýta sér þá greiningu til undirbúnings heima fyrir. Í þessu sambandi er gríðarlega mikilvægt að stjórnendur taki virkan þátt, því þeir spila eitt stærsta hlutverkið í

⁴⁴ McConnell & Drennan, 2006.

⁴⁵ Boin ofl., 2005, 5.

áfallastjórnun. Leggja þarf ríka áhersla á persónuleg afskipti frá þeim sem hæst eru settir og þátttöku þeirra í undirbúningi og þjálfun.

Fyrirhyggja og undirbúningur innan viðkomandi kerfis byggist ekki síst á því að þekkja veika hlekki þess og brothætta innri viði“.⁴⁶

Í þessari rannsókn munum ég greina fjögur mikilvæg verkefni sem Boin, Hart og Sundelius telja að leiðtogar þurfi að takast á við í áfallastjórnun, það er skilningur, ákvarðanataka, merking, málalok og lærðómur.

1. Skilningur á áfallinu

Leiðtogar og stefnumótendur eru í erfiðu hlutverki þegar kemur að áföllum. Þau koma oftast óvænt, en eiga samt rætur sínar að rekja til grundvalla yfirsjóna í kerfinu á orsakavöldum þeirra. Þeir verða þannig að reyna að greina og koma auga á óljós merki og vísbendingar sem koma hvaðanæva að, um að óeðlilegir hlutir séu að þróast innan kerfisins. Þeir þurfa að skilja þessa þróun og ógnina sem stafar af henni, um hvað hún snýst, hversu mikil ógnin er, gagnvart hverjum og hverju, og hvernig geta þessar aðstæður þróast enn frekar.⁴⁷

2. Ákvarðanataka

Þegar kemur að ákvarðanatöku á áfallatímum þurfa leiðtogar að taka stórar og mikilvægar ákvarðanir undir mikilli tímapressu, sem geta haft ófyrirséðar afleiðingar í för með sér. Ákvarðanatakan snýst um að taka erfiðar ákvarðanir þar sem nýjar aðstæður kalla á öðruvísi eða nýja starfshætti, vinnulag og reglur.⁴⁸ Ákveðin gildi gætu þurft að víkja og pólitísk áhætta er mikil. Þar sem stjórnsýslan er byggð á skrifræði og þeim kenningum um lýðræði, mannréttindi, sanngirni og frelsi sem íslenska stjórnarskráin verndar fyrir hönd borgaranna, er

⁴⁶ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 23.

⁴⁷ Boin ofl., 2005, 10-11.

⁴⁸ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 24.

sérstaklega erfitt á áfallatínum að láta þessi grunngildi víkja fyrir sveigjanleika og frumkvæði í aðgerðum. Einnig er samspil og samhæfing milli þeirra stofnana og ríkisstjórna sem áfallið snertir mikilvægt í ákvarðanatökum, þar sem ákvarðanirnar þurfa að vera framkvæmdar af mismunandi stofnunum er samvirkni þeirra mikilvæg í skilvirkri framkvæmd ákvarðana.⁴⁹ „Viðbrögð við áfalli ákvarðast ekki eingöngu af ákvarðanatökunni sjálfri heldur einnig og ekki síður af því stofnanaumhverfi sem ákvarðanatakan og framkvæmd hennar fer fram í“.⁵⁰

3. Merking:

Leiðtogað þurfa að tryggja að almenningur hafi skilning á aðstæðum. Þegar að stefnumótendur og stjórvaldsákvarðendur hafa náð heilstæðum skilningi á aðstæðum, þurfa þeir að miðla honum til almennings, draga úr óvissu meðal borgaranna, gefa út opinbera tilkynningu um hvað sé að gerast, orsök áfallsins og hverjar séu nauðsynlegar aðgerðir til að takast á við það. Til að aðgerðir yfirvalda öðlist gildi og stuðning almennings, þurfa þeir að útskýra fyrir þeim þýðingu áfallsins fyrir samfélagið.⁵¹

4. Lærdómur:

Hvaða lærdóm draga stofnanir og pólitísk forysta af áfallinu og þeim aðgerðum sem beitt var til þess að takast á við það? Lærdómur er eitt mikilvægasta gildið eða ferlið í áfallastjórnun. Hægt ætti að vera að nýta sér lærdóminn sem af áfallinu hlýst, bæði stjórnsýslulega sem og stjórnmálafræðilega séð. Reynslan og lærdómurinn við áfallaaðgerðirnar og framkvæmdir þeirra geta nýst sem mikilvægar uppistöður fyrir móturn viðbragðs áætlana ef horft er til framtíðar áfalla og ættu þeir sem komu að áfallastjórnuninni því að miðla þeirri reynslu inní stefnumótanir, aðgerðaráætlanir og lagalegar hliðar

⁴⁹ Boin ofl., 2005, 12.

⁵⁰ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 24.

⁵¹ Boin ofl., 2005, 13.

skipulagsstofnanna stjórnsýslunnar. Hinsvegar mun þessi hlið áfallastjórnunar vera vanþróaðasta hlið hennar.⁵²

⁵² Boin ofl., 2005, 15.

2. Skilgreiningar, íslenska stjórnsýslan og samhengi við önnur Norðurlönd

2.1. Skipulögð glæpastarfsemi

Skipulögð glæpastarfsemi er þverþjóðleg (e. transnational) öryggisógn, þverþjóðarvæðingu skipulagðrar glæpastarfsemi má skilgreina í þessu samhengi sem hegðun skipulagðra glæpahópa í þeim tilgangi að samlagast heimshagkerfinu og nýta sér til hins ítrasta hvata hnattvæddra markaða⁵³ sér til arðs. Felur hún í sér ólöglegan rekstur hópa þar sem markmið þeirra er efnahagslegur gróði í gegnum ólöglega hætti. Reksturinn er skipulagður með það að markmiði að svara þeirri eftirspurn sem neytendur ólöglegra markaða s.s. vændis-, fikniefna- og vopnamarkaða sækjast eftir.⁵⁴ Skipulögð glæpastarfsemi er flókið fyrirbæri, sem snertir mörg svæði samfélagsins hvort sem það er félagslega-, efnahagslega-, stjórmálalega- eða menningarlega séð.⁵⁵ Skipulagðri glæpastarfsemi fylgir ótal mismunandi afbrot, allt frá fikniefnaflutningum, peningaþvætti, mansali yfir í vopnasmýgl. Oftar en ekki er þessi glæpastarfssemi ekki aðskilin hvor frá annarri, heldur fléttast hún saman innan starfsemi glæpahópanna.

Skipulögð glæpastarfssemi felur í sér stigveldi með ákveðnu yfirvaldi. Aðgangur að skipulögðum glæpahóp er takmarkaður og mjög lokaður. Þeir sem valdir eru inn í hópinn sem meðlimir eru valdir af mikilli kostgæfni og þurfa oft að sanna sig sem verðuga meðlimi hópsins.⁵⁶ Ákveðin verkaskipting á einnig að einkenna skipulagða glæpastarfsemi. Meðlimir hafa ákveðna stöðu og verkefni til þess að ná fram markmiðum hópsins. Skipulagða

⁵³ Allum, Longo, Kostakos & Irrera, 2010, 16.

⁵⁴ Siegel, 2009, 390.

⁵⁵ Allum ofl., 2010, 15.

⁵⁶ Gottschalk, 2010, 159.

glæpastarfsemi einkennir að glæpahópar vilja ná einokunarstöðu yfir ákveðnum markaði eða mörkuðum, s.s. fíkniefnamarkaði eða vopnasmyglsmarkaði.⁵⁷ Þar sem að skipulögð glæpastarfsemi er vel ígrunduð, er lokað og ver sig af hörku gegn utanaðkomandi ágangi er mjög erfitt að stjórna þeim og koma í veg fyrir starfsemi þeirra.⁵⁸ Ný samskipta- og upplýsingatækni, minnkandi heimur hnattvæðingarinnar og sífellt samhnýttara alheims efnahagskerfi gerir skipulagðri glæpastarfsemi auðveldara fyrir að stjórna glæpastarfsemi sem fer fram í einu landi og geyma fjármagnið sem fæst úr glæpastarfseminni í öðru landi.⁵⁹ Sérstaklega í ljósi þess að skipulagðir glæpahópar notfæra sér lögleg fyrirtæki til t.d. peningaþvættis og tölvuglæpa. UNOCD hefur áætlað að skipulögð glæpastarfsemi kosti alheims efnahagskerfið um 1 trilljón dollar árlega. Innan Evrópusambandsins óttast borgarar skipulagða glæpastarfsemi meira en hryðjuverk.⁶⁰ Skilgreining Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi byggist á ellefu liðum, þar sem að minnsta kosti sex liðir verða að eiga við um lögbrota starfsemina. Til þess að hún geti talist sem skipulögð glæpastarfsemi, þurfa liðir 1, 5 og 11 að vera til staðar:⁶¹

1. Samvinna fleiri en tveggja einstaklinga.
2. Hver meðlimur er með fyrirfram ákveðið verkefni.
3. Starfsemin stendur yfir í lengri/óákveðin tíma.
4. Starfsemin inniheldur stigveldi og stjórnun frá toppi og niður.
5. Starfsemin felur í sér alvarlega og refsiverða háttsemi.
6. Starfsemin er á alþjóðleg.
7. Beiting ofbeldis og ógnunnar.
8. Starfsemin og uppbygging hennar er skipulögð.
9. Starfsemin liggar m.a. í peningaþvætti.
10. Starfsemin hefur áhrif á stjórnmál, fjölmiðla, opinbera stjórnsýslu, réttarkerfið eða efnahag.
11. Markmið starfseminnar er auðgun og völd.

⁵⁷ Lyman & Potter, 2004, 7-8.

⁵⁸ Siegel, 2009, 392.

⁵⁹ Gottschalk, 2010, 160.

⁶⁰ Brady, 2007, 1.

⁶¹ Ríkislögreglustjórin, 2003.

2.2. Vítisenglar uppruni þeirra og þróun

Upphaf vélhjóla klúbbssins Vítisengla má rekja til Bandaríkjanna upp úr seinni heimsstyrjöldinni. Sonny Barger var helsti uppbyggingamaður klúbbssins í upphafi hans, og eru reglur sem hann setti enn í gildi í dag innan klúbbssins. Voru félagasamtökin lögskráð í Bandaríkjunum árið 1966 og fengu þeir einkaleyfi á einkennismerki sitt sem er vængjuð hauskúpa. Upp úr 1970 voru félagadeildir Vítisengla orðnar 23 talsins og árið 1980 voru þær orðnar 37 og fjöldaði þeim hratt. Upp úr 1990 höfðu félagadeildir þeirra dreift sér út um allan heim, frá S-Ameríku til Afríku, A-Evrópu og Norðurlandanna og voru félagadeildir þeirra þá orðnar yfir 200 talsins.⁶² Í dag eru Vítisenglar helsti dreifingaraðili fíkniefna í Bandaríkjunum⁶³ og Evrópu. Í Danmörku hafa komið upp 130 skotbardagar milli Vítisengla og annarra gengja, þar sem 51 maður hefur særst og sex manns týnt lífi.⁶⁴ Tölur norsku lögreglunnar sýna að 75 % meðlima Vítisengla í norsku félagadeildinni hafa verið dæmdir fyrir ólögleg athæfi, oftar en ekki fíkniefna glæpi og alvarlegar líkamsárasir.⁶⁵ Einsog fyrr segir kom það fram í norska rannsóknarþættinum Brennpunkten að spáð hefði verið að fótfesta Vítisengla í Svíþjóð tæki 10 ár en raunin var sú að það tók þá aðeins 5-6 ár að ná tökum yfir helstu ólöglegu mörkuðum Svíþjóðar.⁶⁶ Í Noregi hefur þróunin einnig verið hröð, meðan á gerð þáttarins Brennpunkten sem tók tvö ár stóð, bættust 25 nýjir meðlimir í samtök norskra Vítisengla. Samtökin eru mjög skipulögð og dreifa sér hratt milli bæja og borga, ef lokað er á starfsemi þeirra í einum bæ, skýtur hún fljótt upp kollinum í öðrum bæ. Greinilegt er því að glæpastarfsemi Vítisenglanna breiðist hratt út, og þarf því að hafa skjót viðbrögð til þess að stemma stigu við þessari þróun.

⁶² Snædís Góa Guðmundsdóttir, 2010, 15.

⁶³ Siegel, 2009, 391.

⁶⁴ Anna Sigríður Einarsdóttir, 2009, 4. Glæpasamtök eða ekki? Mbl.is.

⁶⁵ Gunnhildur Arma Gunnarsdóttir, 2010, 6,14-16.

⁶⁶ NRK, 2010.

2.3. Starfsemi Vítisengla skilgreind sem skipulögð glæpastarfsemi

Niðurstaða Europol er sú að samtök Vítisengla sé skipulögð glæpasamtök og á starfsemi þeirra við skilgreiningu Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi.⁶⁷ Helstu gengin eru Vítisenglarnir, Bandidos og Outlaws og er starfsemi þeirra virkust í Belgíu, Þýskalandi og Norðurlöndunum.⁶⁸ Starfsemi vélhjólagengjanna byggist á ólöglegum og óviðurkennendum leiðum til að afla tekna og valda, til þess beita þeir ofbeldi, kúgunum og hótunum. Vítisenglar nota þannig ofbeldi og hótanir sem valdtæki.⁶⁹ Vítisenglar hafa einnig komið starfsemi sinni inná hinn almenna vinnumarkað, þar sem þeir hafa keypt mörg lögleg fyrirtæki sem þeir nota til peningaþvættis m.a. húðflúrstofur.⁷⁰ Hefur heyrst nú að forystu maður Vítisengla á Íslandi hyggist kaupa og reka húðflúrstofu í Reyjavík. Starfssemi Vítisenglanna byggir á því stigveldi sem einkennir skipulagða glæpastarfsemi þar sem meðlimir, þjóðdeildir og félagsdeildir verða að lúta ströngum reglum sem settar eru af heiðursmeðlimum. Allar félagadeildir þurfa að beygja sig undir alþjóðlegt regluverk sem staðsett er í Bandaríkjum. Yfirmenn félagadeilda hittast reglulega í löndum hvors annars, þar sem stefnumál eru ákveðin, nýjir klúbbar samþykkir o.fl. Hver einasta félagadeild greiðir einnig ákveðið gjald til alþjóðasamtaka Vítisenglanna í Bandaríkjum.⁷¹ Starfsemi Vítisengla er metin sem ógn við þjóðaröryggi í átta Evrópuríkjum, þar sem ógnin er falin í því að samtokin eru talin stjórna fikniefnamörkuðum, mansali og vopnasmygli.⁷² Fellur þannig starfsemi Vítisenglanna undir skilgreiningu Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi þar sem starfsemi þeirra uppfyllir alla þá þætti sem skipulögð glæpastarfsemi þarf að hafa samkvæmt skilgreiningu Evrópusambandsins sem taldir voru upp í lok kaflans um skipulagða glæpastarfsemi.

⁶⁷ Anna Sigríður Einarsdóttir, 2009, 4.

⁶⁸ Brady, 2007, 5.

⁶⁹ Brennpunkten, 2010.

⁷⁰ Anna Sigríður Einarsdóttir, 2009, 4.

⁷¹ Snædís Góð Guðmundsdóttir, 2010, 16.

⁷² Anna Sigríður Einarsdóttir, 2009, 4.

2.4. Íslenska stjórnsýslan

2.4.1. Dómsmálaráðherra (Innanríkisráðherra)

Dómsmálaráðherra fer með miðlægt vald í öllu málum er varða öryggi borgaranna og ber ábyrgð á starfsemi löggæslu- og öryggisstofnana, hann er einnig yfirstjórnandi löggreglu. Það er á ábyrgð Dómsmálaráðuneytisins að annast löggæslu, landhelgisgæslu, þjóðaröryggi, landamæraeftirlit og almannavarnir ríkisins. Helstu verkefni ráðuneytisins eru að styrkja löggæslu- og öryggisstofnanir, fara fyrir samstarfi og samræmingu aðgerða og efla alþjóðasamstarf við erlendar löggæslu- og öryggisstofnanir. Hlutverk öryggis-og löggæslustofnana ráðuneytisins er að halda upp lögum og reglum og tryggja réttaröryggi borgaranna, vernda eignarrétt og opinbera hagsmuni. Koma í veg fyrir röskun á öryggi borgara og ríkis sem og stemma stigu við afbrotum og uppljóstrun þeirra. Fara með eftirfylgni mála samkvæmt lögum, aðstoða borgara þegar hætta steðjar að, vernda yfirvöld og aðstoða þau við framkvæmd starfa sinna, sem og alþjóðlegt samstarf við erlendar löggæslustofnanir.⁷³

1. janúar 2011 tók Innanríkisráðuneyti Íslands til starfa, með samruna dómsmála-og mannréttindaráðuneytisins sem og samgöngu-og sveitastjórnarráðuneytisins inní Innanríkisráðuneytið í samræmi við lög nr. 121/2010 um breytingu á Stjórnarráði Íslands sem samþykkt voru á Alþingi 9. September 2010.⁷⁴ Fer því öll sú starfsemi sem áður fór fram innan dómsmálaráðuneytisins nú innan Innanríkisráðuneytisins.

2.4.2. Ríkislöggreglan

Hlutverk ríkislöggreglustjóra er skilgreint í 5. grein löggreglulaga nr. 90/1996, meginhlutverk hans er að leiða löggæslu á Íslandi og gæta öryggis borgara. Hann fer með

⁷³ Björn Bjarnason, 2007, 5.

⁷⁴ Lög nr.121/2010.

daglega yfirstjórn lögreglu og almannavarna í landinu í umboði innanríkisráðherra.⁷⁵ Hlutverk lögreglu er að gæta almannaoryggis, halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna, vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hverskonar lögmæta starfsemi. Lögreglan á að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgara og ríkis, stöðva ólögmæta háttsemi, og starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu.⁷⁶

2.4.3. Lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli

Árið 2002 þegar Vítisenglarnir voru stöðvaðir við komu til landsins, var það þáverandi hlutverk Lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli að fara með lög- og tollgæslu á flugvallarsvæðinu sem og öryggismál vegna millilandarflugs. Öll opinber starfsemi flugvallarins þar á meðal starfsemi sýslumannsins heyrði undir Utanríkisráðuneytið. Við brottför varnarliðs Bandaríkjanna fluttist öll starfsemi flugvallarins til annarra ráðuneyta. Dómsmálaráðuneytið tók því yfir framkvæmd lög-, toll- og öryggisgæslu á flugvellinum er embættin á Suðurnesjum sameinuðust. Lögreglu- og tollstjórinn á Suðurnesjum gegnir því nú embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli eftir að starfsemi hans var lögð niður.⁷⁷ Lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávísun útlendinga samkvæmt 18. grein laga nr. 96/2002. Í 1. grein reglugerðar um för yfir landamæri stendur að löggregla annist framkvæmd landamæraeftirlits.⁷⁸

2.4.4. Útlendingastofnun

Útlendingastofnun er undirstofnun Innanríkisráðuneytisns og fer Innanríkisráðuherra með yfirstjórn útlendingamála. Útlendingastofnun starfar eftir þeim reglum er

⁷⁵ Ríkislögreglustjórinn, 2008b, 4.

⁷⁶ Lögreglulög nr. 90/1996, 1. gr.

⁷⁷ Ríkisendurskoðun, 2008.

⁷⁸ Reglugerð um för yfir landamæri nr. 1212/2007, 1.gr.

Innanríkisráðuneytið setur. Útlendingastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 96/2002 um útlendinga, reglugerð um útlendinga nr. 53/2003 og reglugerð um vegabréfsáritanir nr. 1160/2010. Útlendingalöggjöfin gildir um heimild útlendinga til að koma til landsins til dvalar. Útlendingur telst hver sá sem ekki er íslenskur ríkisborgari samkvæmt lögum um íslenskan ríkisborgarárétt.⁷⁹ Útlendingastofnun vinnur náið með lögreglunni á Keflaravíkurflugvelli og tekur yfir þau mál, ef vísa þarf einstaklingum frá landi. Útlendingastofnun tekur aðrar ákvarðanir samkvæmt 23. grein laga um útlendinga nr. 96/2002, en þar stendur: „Löggregla undirbýr mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um. Nú telur löggregla skilyrði vera til að vísa útlendingi frá landi eða úr landi og sendir hún þá Útlendingastofnun gögn málsins til ákvörðunar.“⁸⁰

2.5. Samhengi við Norðurlönd

Koma erlendra vélhjólagengja og starfsemi þeirra til Íslands er mjög í samræmi við þróunina í nágrannalöndum okkar, Noregi, Danmörku og Svíþjóð og því mikilvægt að líta til viðbragða þeirra og úrræða sem stjórnvöld og ákvarðanatakendur sem og stefnumótendur hafa gripið til, til að takast á við þau vandamál sem fylgja glæpastarfsemi vélhjólagengja. Skipulögð glæpastarfsemi vélhjólagengja náði ítökum á ólöglegum mörkuðum Norðurlandanna á tíunda áratug 20. aldar. Þessir ólöglegu markaðir samanstanda einna helst af fíkniefnasölu og dreifingu fíkniefna, mansali og vopnasmýgli. Ofbeldisfull átök hafa blossað upp milli vélhjólagengja um umráðasvæði, og stjórn ólöglegra markaða og hefur margskonar hefndaraðgerðum verið beitt. Þessi átök hafa leitt til dauða fjölda fólks, bæði menn innan vélhjólagengjanna sem og saklausa vegfarendaur og enn fleiri hafa hlotið líkamlegt tjón vegna áatakanna. Atburðarrásin, útbreiðsla vélhjólagengjanna og ítök þeirra á ólöglegum mörkuðum gekk ískyggilega hratt fyrir sig og krafðist skjótra viðbragða.

⁷⁹ Útlendingastofnun (á,á.)

⁸⁰ Lög um útlendinga nr. 96/2002

2.5.1. Stríð vélhjólagengja á Norðurlöndunum á árunum 1994-1997

Þar sem fleiri en eitt vélhjólagengi eiga sér ítök, hafa ítrekað blosstað upp átök á milli gengjanna með alvarlegum afleiðingum, s.s. lífstjóni og alvarlegum líkamsmeiðingum. Í átökunum var ýmsum vopnum beitt, hnífum, skotvopnum, bílasprengjum og stolnum sprengjuvopnum.⁸¹ Átökin snúast oftast um stjórn ákveðins umráðasvæðis vegna fikniefnadreifingu og sölu. Á árunum 1994-1997 geysaði hið svo kallaði mótorhjólastríð í Skandinavíu. Stríðið hófst á Skáni í Svíþjóð á milli gengja Vítisengla og Banditos. Uppruna stríðsins má rekja til þess þegar vélhjólaklúbburinn Dirty-Dräggels fékk inngöngu í Vítisengla árið 1993. Annað vélhjólagengi kallað Morbids, reyndi þá einnig að fá inngöngu inn í Hells Angels en fékk ekki inngöngu, en árið 1993 fékk það þó inngöngu inn í Bandidos. Morbids fluttu þá inn í klúbbhús aðeins 3 kílómetra frá umráðasvæði Vítisengla⁸² sem olli átökum um yfirráðasvæði. Stríðið náði út um gjörvalla Skandinavíu. Átök áttu sér stað í Noregi, Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi, í minni bæjum sem og höfuðborgum landanna. Öllum brögðum var beitt, skotvopnum, stolnum sprengjubúnaði, hnífum og almennum líkamsarásum. Það virtist sem svo að vélhjólagengin hafi ekki virt líf hins almenna borgara að verðleikum, þar sem árásirnar áttu sér oftar en ekki stað á almenningsstöðum t.d. á flugvöllum eða við íbúagötur, og nokkrar saklausar manneskjur létu lífið í átökum vélhjólagengjanna. Í janúar árið 1994 átti fyrsta árásin sér stað þegar Dirty-Dräggers meðlimir Vítisengla vörpuði sprengju á klúbbhús Morbids meðlima Bandidos og í janúar og febrúar voru bæði skotárásir sem og sprengjuárásir á milli gengjanna, þar sem einn meðlimur gengis Vítisengla lét lífið.⁸³ Árið 1995 áttu tvö atvik sér stað í Svíþjóð og Finnlandi, þar sem Bandidos leiðtogi var skotinn til bana í Finnlandi,⁸⁴ Daginn eftir var sprengju varpað á klúbbhús MC Finland deildar Vítisengla í Helsingfors með sprengju sem stolið hafði verið af hernaðarbirgðum í Svíþjóð árið 1994. Af þessari þróun mátti því sjá að deildir Bandidos ynnu saman milli landa með því að hjálpa hvor öðrum með hefndaraðgerðir og smygl vopna yfir

⁸¹ Wahlung & Wallberg, 1996.

⁸² Svedin, 1999, 20.

⁸³ Svedin, 1999, 21.

⁸⁴ Svedin, 1999, 21.

landamæri.⁸⁵ Stærstu árásirnar árið 1996 verða að teljast svokallaðar tvíbura skotárásirnar, á Kastrup flugvelli þar sem meðlimir Vítisengla hófu skotárás á meðlimi Bandidos þar sem Bandidos meðlimur lést og þrír aðrir særðust. Sama dag var einnig ráðist á Bandidos meðlimi á Fornebu flugvellinum í Oslo með þeim afleiðingum að 3 særðust og einn lést, sex meðlimir Hells Angels voru handteknir og dæmir.⁸⁶ Í október sama ár var svo sprengju sem stolið var frá sænskum vopnabyrgjum varpað á klúbbhús Hells Angels sem stóð við íbúagötu í Kaupmannahöfn. Meðlimur Bandidos var handtekinn og dæmdur í ævilangt fangelsi. Árið 1997 lýstu svo Vítisenglar í Danmörku yfir vopnahléi,⁸⁷ sem enn stendur þó að til stympinga milli gengjanna komi upp við og við.

2.5.2. Þróun vélhjólagengja í Danmörku

Fyrsta stríð í sögu vélhjólagengja í Danmörku má rekja til 7. áratugar 20. aldar þegar vélhjólagengi Vítisengla var ögrað af öðru vélhjólagengi sem kallaði sig Bullshit. 11 manns dóu í þeim átokum áður en Hells Angels sigruðu og friður komst á í Kaupmannahöfn. Sá friður var úti þegar deild vélhjólagengisins Bandidos var stofnuð í Danmörku árið 1993.⁸⁸ Á árunum 1994-1997 geysaði stíð milli vélhjólagengjanna í Skandinaviu og áttu vélhjólagengi Danmerkur stóran hlut í því. Má þar sérstaklega nefna skotárásirnar á Kastrup flugvelli og sprengjuárásina á klúbbhús Hells Angels þar sem stolnum skotvopnum frá sænska hernum var beitt.⁸⁹ Skotárásin á Kastrup opnaði augu stjórnavalda Danmerkur á þessari miklu ógn sem vélhjólagengin voru og leituðust þeir eftir því að svara spurningunum um það hvernig átti að eiga við skipulagaða glæpastarfsemi, sporna við auknu ofbeldi vernda ætti hinn almenna borgara. Í september 1996 hafði Hells Angels komið sér uppi bækistöðvum við íbúargötu í Kaupmannahöfn sem stóð nálægt leikvelli nágrennisins. Þeir settu upp gaddavíra og myndavélar, og í raun settu þeir upp virki sitt, íbúar urðu hræddir, héldu börnum sínum inni

⁸⁵ Svedin, 1999, 21.

⁸⁶ Kinzer, 1996.

⁸⁷ Helm, 1996.

⁸⁸ Helm, 1996.

⁸⁹ Kinzer, 1996.

og þorðu ekki á leikvöllinn með börnin sín.⁹⁰ Vítisenglarnir eru ráðandi afl á fíkniefnamörkuðum Danmerkur í dag.

2.5.3. Þróun vélhjólagengja í Noregi

Sögu Vítisengla í Noregi má rekja aftur til ársins 1992 þegar vélhjólaklúbburinn MC. Trondheim fékk fulla félagaaðild að alþjóðadeild Vítisengla. Í framhaldi af því sóttist MC. Lillehammer einnig eftir félagaaðild og í júlí 1994 fengu þeir viðurkenningu sem áhagendaklúbbur Vítisengla. Sóttu þeir þekkingu bæði til félaga sinna í Prándheimi sem og til erlendra deilda Vítisengla. Á þeim tíma voru meðlimir MC. Lillehammer sex talsins, en árið 1995 var klúbburinn skipaður stuðningsklúbbur Vítisengla og kallaður í framhaldi af því MC. Oslo og meðlimunum fjöldaði í átta, 14 september 1996 fékk svo MC. Oslo fulla aðild að samtökum Vítisengla og varð sjálfstæð deild innan þeirra. Á sama tíma voru Vítisenglar að sækja í sig veðrið annars staðar í Skandinavíu og var mikið samband milli deildanna sem sóttust eftir aðild að alþjóðadeild Vítisengla yfir landamæri og mynduðust sterk bönd milli þeirra.⁹¹ Glæpastarfsemi Vítisenglanna varð því fljótt vandmál fyrir norsku lögregluna á þessum tíma, sérstaklega í Prándheimi, Stavanger og Oslo. Unnu löggregluembætti þessara bæja náið saman, sem og með löggregluyfirvöldum í Danmörku þar sem vélhjólaklúbbar beggja landa áttu í miklum samskiptum.⁹²

2.5.4. Þróun vélhjólagengja í Svíþjóð

Deild Vítisengla var stofnuð í Svíþjóð þegar vélhjólagengið Dirty Dräglers í Malmö fékk meðlimaaðild að alþjóðlegum samtökum Vítisengla árið 1993.⁹³ Á síðustu sex árum hafa Vítisenglar sem er stærasti vélhjólaklúbburinn í Svíþjóð með tólf deildir stofnað fimm nýjar deildir í Svíþjóð, í Eskilstuna, Norrköping, Luleå og Uppsala. Þróunina má skýra sem

⁹⁰ Svedin, 1999, 21.

⁹¹ Hells Angles (á.á.).

⁹² Politidirektoratet, 2010, 8.

⁹³ Wierup & Larsson, 2007, 12-16.

mótsvar við stofnum nýrra deilda annarra vélhjólagengja, Bandidos eða Outlaws. Lasse Wierup segir að áður fyrr hafi það tekið gengin 10 ár að stofna svo margar deildir en hraðinn sé meiri nú en áður. Áætlar hann að meðlimir vélhjólagengjanna séu um 300-400 manns. Vítisenglar eru með mestan mannaflann, þeir eru skipulagðastir og stunda þróuðustu og ígrunduðustu glæpina sem hala inn mestu peningunum,⁹⁴ það sama kemur fram í áhættumatsskýrslu Ríkislöggreglunnar fyrir árið 2011 þar segir að Hells Angels beiti ekki lengur jafn miklu ofbeldi heldur einbeiti sér að fjármálaglæpum⁹⁵, þar af leiðandi sé erfiðara að berjast gegn þeim en Bandidos, sem hinsvegar stunda ofbeldisfyllri glæpi sem auðveldara er að eiga við og hala ekki inn jafn miklum peningum.⁹⁶ Í áhættumatsskýrslu Ríkislöggreglunnar í Svíþjóð kemur fram að á Skáni hefur fjöldi einstaklinga innan vélhjólagengjanna aukist um helming síðan um aldamótin og fjöldi fyrirtækja á svæðinu eru tengd vélhjólagengjum á einn eða annann hátt og einstaklingar sem tengjast þeim starfa oft innan stjórnunarsviða fyrirtækja, þá helst innan byggingariðnaðarins. Taka þeir einnig fram í skýrslunni að hættan á spillingu í stjórnkerfinu aukist með ítökum þeirra í viðskiptaheiminum.⁹⁷

⁹⁴ The Local, 2010.

⁹⁵ Kriminalpolisenheten, 2009, 19.

⁹⁶ The Local, 2010.

⁹⁷ Kriminalpolisenheten, 2009, 19.

3. Tilviksathugun: 19 vítisenglar koma til landsins 31.janúar 2002

3.1. Áfallið

Þann 31. janúar 2002 komu 19 meðlimir danska vélhjólagengisins Vítisengla til landsins. Komu þeir með tveimur flugvélum, síðdegis-og kvöldflugi Flugleiða frá Kaupmannahöfn. Danska ríkislöggreglan hafði tilkynnt íslensku ríkislöggreglunni um að danskir Vítisenglar ætluðu að koma til landsins þennan dag sem og að danskir Vítisenglar litu á Ísland sem sitt umráðasvæði og hyggðust ná fótfestu hérlandis. Þar sem talið er að skipulögð glæpastarfsemi Vítisenglanna sé ógn við samfélagslegt öryggi borgara og ríkis, tók íslenska stjórnsýslan til viðamikla aðgerða sem meðal annars fólust í því að meina Vítisenglunum um landgöngu. Reynslan hafi sýnt að í þeim löndum sem hafa gert þau mistök að reyna ekki strax að sporna við fótfestu alþjóðlegra mótorhjólagengja, komi í ljós að þegar stofnuð hafi verið innlend deild innan samtaka Vítisenglanna þá þurfi löggreglan í þeim löndum oft að fáast við mun fleiri og alvarlegri brot en áður.⁹⁸

3.2. Tímarammi

Tímaramminn sem umlykur greiningu áfallsins nær frá því þegar tilkynning berst frá dönsku ríkislöggreglunni til íslenska ríkislöggreglustjórans⁹⁹ um væntanlega komu dönsku Vítisenglanna til landsins þann 31. Janúar til 1. febrúar þegar embættismenn öryggisstofnana íslensku stjórnsýslunnar sem komu að aðgerðunum vegna komu Vítisenglanna halda blaðamannafund á Keflavíkurflugvelli til að upplýsa almenning um gang og stöðu mála.

⁹⁸ Ríkislöggreglustjóri, 2002.

⁹⁹ Nákvæm staðfesting dagsetning finnst ekki.

3.3. Tímalína

Vikan 21. janúar til 27. janúar 2002

Tilkynning berst frá dönsku ríkislöggreglunni um væntanlega komu hóps danskra Vítisengla til landsins og að gögn hefðu fundist við rannsókn dönsku ríkislöggreglunnar um að danskir Vítisenglar litu á Ísland sem sitt umráðasvæði og hyggðust ná fótfestu á Íslandi.

Vikan 21. janúar til 27 janúar 2002

Ríkislöggreglustjóri heldur fund með undirembættum sínum: Löggreglunni á Keflavíkurflugvelli, Kópavogi, Hafnafirði og Reykjavík þar sem viðbrögð vegna komu Vítisenglanna og aðgerðir á Keflavíkurflugvelli eru ákveðin.

Fimmtudagurinn 31. janúar

Transit-svæði (mætti kalla flutningsvæði á íslensku, sem Vítisenglarnir voru fluttir á til þess að aðskilja þá frá öðrum farþegum) sett upp, þar sem gert er ráð fyrir að halda Vítisenglunum aðskildum frá almennum farþegum vegna þeirrar hættu sem af þeim stafar.

Fyrra flug Flugleiða frá Kaupmannahöfn lenti síðdegis. Með fluginu komu fimm Vítisenglar, 30-40 manna löggregluhópur tók á móti þeim, og var þeim var vísað inná Transit-svæðið, skýrslur af þeim skýrslur og nokkrum þeirra meinuð landganga af löggreglustjóranum í Keflavík. Seinna flug Flugleiða lenti um kvöldið, og með henni komu fjörtán Vítisenglar. Þeim var einnig vísað inná Transit-svæðið, teknar af þeim skýrslur og hluta af hópnum var meinuð landganga. Vítisenglunum var haldið á Transit-svæðinu meðan beðið var eftir flugi fyrir þá aftur til Kaupmannahafnar. Mál þeirra sem löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli ákvað að hleypa inn í landið voru send til úrskurðar hjá Útlendingastofnun. Þeim Vítisenglum sem heimiluð var landganga voru undir stöðugu eftirliti löggreglu meðan á landvist þeirra stóð.

Föstudagurinn 1. febrúar

Blaðamannafundur ríkislöggreglustjóra og þeirra embætta sem komu að aðgerðum á Keflavíkurflugvelli var haldinn í húsakynnum ríkislöggreglustjóra, þar sem viðbrögðum embættisins og aðgerðum þess vegna komu Vítisenglanna var lýst og almenningur upplýstur um stöðu mála.

Laugardagurinn 2. Febrúar

Vítisenglarnir sem meinið var landganga voru sendir til baka með fyrsta flugi Flugleiða til Kaupmannahafnar í löggreglufylgd. Útlendingastofnun úrskurðaði um að vísa ætti þeim 8 Vítisenglum sem fengu landgöngu frá landi. Vítisenglarnir 8 voru handteknir samdægurs og sendir frá landi með áætlunarflugi Flugleiða, einnig í löggreglufylgd.

3.4. Atburðarás

Viku áður en danskir Vítisenglar lento á Keflavíkurflugvelli, fékk ríkislöggreglustjórinn tilkynningu frá dönsku ríkislöggreglunni um væntanlega komu þeirra til landsins. Ríkislöggreglustjóri hélt þá fund með embættum sínum um þau viðbrögð sem grípa ætti til vegna komu þeirra. Niðurstaðan var sú að þar sem mikil almann ógn teldist stafa af þessum mönnum skildi til viðamikilla og harðra aðgerða grípa. Fimmtudaginn þann 31. janúar 2002 voru nítján danskir Vítisenglar stöðvaðir á Keflavíkurflugveglli við komuna til Íslands með flugi frá Kaupmannahöfn. Ellefu af Vítisenglunum var neitað um landgöngu af Jóhanni R. Benediktssyni, löggreglustjóranum á Keflavíkurflugvelli og sendir í löggreglufylgd til Kaupmannahafnar föstudagsmorguninn 1. febrúar. Útlendingaeftirlitið úrskurðaði svo að þeim 8 Vítisenglum sem heimiluð var landganga væri ekki heimilt að dvelja á landinu og voru þeir fluttir í löggreglufylgd með áætlunarflugi Flugleiða til Kaupmannahafnar laugardagsmorguninn 2. febrúar 2002. Samkvæmt sýslumann Keflavíkurflugvallar, Jóhanni R. Benediktssyni voru þeir ellefu vítisenglar sem strax var meinaður aðgangur að landinu með þunga dóma á bakinu m.a. fyrir morð, líkamsráásir og fíkniefnabrot. Lögreglan ákvað að bíða úrskurðar frá Útlendingaeftirlitinu vegna hinna átta, en þeir höfðu ekki jafn alvarlega sakaverla. Voru þeir hinsvegar undir eftirliti lögreglu allan þann tíma sem þeir gengu um frjálsir á Íslandi.¹⁰⁰ Þann 1. febrúar var haldinn blaðamannafundur í húsakynnum ríkislöggreglustjóra til að upplýsa almenning um aðgerðirnar og stöðu mála. Þar sagði Haraldur Johannessen ríkislöggreglustjóri að lögreglan skilgreindi samtök Vítisengla sem skipulagðan glæpahóp og að lögreglan ætlaði sér að koma í veg fyrir að svokölluð afbrotastarfsemi skapaði sér einhverskonar svigrúm hér á landi, grípa þyrfti inní strax áður en slík starfsemi

¹⁰⁰ Morgunblaðið, 2002a.

næði fótfestu, því of seint væri að grípa til slíkra aðgerða ef brostarfsemin væri þegar hafin.¹⁰¹

3.5. Tilefni til ákvarðanatöku og ákvarðanatakendur

Greining á ákvarðanatöku áfallsins byggist fyrst og fremst á þeim ákvörðunum og viðbrögðum þeirra aðila sem að áfallinu standa. Tilefni til ákvarðanatöku þegar kemur að áföllum eru tilkomin vegna ákveðins hvata eða áreitis sem krefst þess að tekna séu ákvarðanir til þess að hindra að vandamál komi upp eða minnka afleiðingar þess. Hvattinn að áfallinu og ákvarðanatakan í kjölfar þess liggur þarna í upplýsingunum sem koma frá dönsku ríkislögreglunni og byggist áfallið í raun á tveim tímapunktum, þegar íslenska ríkislögreglan fær upplýsingarnar um komu Vítisenglanna og svo tímapunkturinn sem Vítisenglarnir koma til landsins þann 31. janúar. Í þessari greiningu mun því athyglir beinast að öryggisembættum íslensku stjórnsýslunnar sem tóku þátt í aðgerðunum, þá einna helst Ríkislögreglustjóra, Lögreglustjóranum á Keflavíkurflugvelli, Útlendingastofnun og Dómsmálaráðuneytinu.

Hvaða viðbúnað á að taka upp á Keflavíkurflugvelli?	Hópur / Ríkislögreglustjóri
Á að vísa vítisenglum úr landi?	Hópur / Sýslumaðurinn í Keflavík og Útlendingastofnun
Hvernig á að upplýsa almenning	Bandalag/ Ríkislögreglustjóri, Dómsmálastjóri, Lögreglustjórin á Keflavíkurflugvelli

3.5.1. Hvaða viðbúnaðar á að taka upp á Keflavíkurflugvelli?

Upplýsingar bárust til embættis Ríkislögreglustjóra frá embætti Ríkislögreglustjóra Danmerkur að þann 31. janúar ætluðu nítján meðlimir vélhjólalagengis Vítisengla að koma til Íslands með áætlunarflugi Flugleiða. Í sömu tilkynningu bárust þær upplýsingar að

¹⁰¹ Morgunblaðið, 2002a.

vélhjólaklúbburinn Fáfnir hefði sótt um inngöngu í samtök Vítisenglanna.¹⁰² Í kjölfari þessara upplýsinga var haldinn fundur til þess að miðla upplýsingunum og skipuleggja aðgerðir vegna komu þessara manna til landsins. Fundurinn samanstóð af forsvarsmönnum þeirra löggregluembætta er málið varðaði. Á fundinum var sú ákvörðun tekin af löggreglustjóranum á Keflarvíkurflugvelli að taka upp landamæravörslu sem beindist að farþegum tilgreindra Flugleiðavéla, þ.e. síðdegis- og kvöldfluginu frá Kaupmannahöfn þann 31. janúar.¹⁰³ Tók hann einnig þá ákvörðun að þar sem flugvélarnar voru að koma frá Danmörku sem er innan svæðis Schengen samningsins, þá voru farþegarnir látnir ganga í land um komusal í suðurbyggingu Leifsstöðar sem vengjulega er ætlaður komufarþegum frá löndum utan Schengen-svæðisins. Var þessi ákvörðun byggð á því að gera löggreglu hægara um vik að stöðva alla farþegana og kanna vegabréf þeirra.¹⁰⁴ Var sú ákvörðun tekin að bregðast ákveðið við komu þessarra einstaklinga til landsins vegna þeirra upplýsinga sem löggreglan hafði úr samstarfi sínu við erlendar öryggisstofnanir einsog Schengen gagnabankann og önnur lönd m.a. saksóknara embætta þeirra sem veittu þeim upplýsingar um sakaféil mannanna. Í þessa aðgerð voru hátt í 50 löggreglumenn frá Reykjavík, Hafnarfirði, Kópavogi, Keflavík og Ríkislöggreglustjóranum fengnir til aðgerðanna.¹⁰⁵ Einnig var danskur sérfræðingur fenginn til aðstoðar til þess að aðstoða við að þekkja meðlimi Vítisenglanna frá hinum almenna farþega. Fékk þessi sérfræðingur nafnleynd til þess að vernda öryggi hans.¹⁰⁶ Þar sem mennirnir voru taldir hættulegir voru margir löggreglumennirnir vopnaðir skammbýssum og var víkingasveitin einnig fengin til aðstoðar.¹⁰⁷ Voru margir vítisenglarnir í jökkum merktir Vítisenglunum og tveir þeirra voru merktir „filthy few“ en til þess að fá að bera það merki utan á jakka sínum verður viðkomandi að hafa framið morð.¹⁰⁸ Komu Vítisenglarnir til landsins í tveim hópum, fimm komu með síðdegisflugi Flugleiða, og tók á móti þeim 30-40 manna löggregluhópur. Þegar Vítisenglarnir komu að vegabréfsáritunninni var þeim tilkynnt að þeim væri ekki leyfð landganga. Var hverjum einum fylgt út úr komusalnum af tveim til þrem löggreglumönnum

¹⁰² Ríkislöggreglustjóri, 2002.

¹⁰³ Ríkislöggreglustjóri, 2002.

¹⁰⁴ Morgunblaðið, 2002b.

¹⁰⁵ Ríkislöggreglustjóri, 2002, 46-47.

¹⁰⁶ Morgunblaðið, 2002b.

¹⁰⁷ Morgunblaðið, 2002b.

¹⁰⁸ Morgunblaðið, 2002a.

inná flutningssvæði sem sett hafði verið upp til þess að halda Vítisenglunum frá öðrum farþegum meðan beðið væri eftir flugi fyrir þá til baka til Danmerkur. Seinni hópurinn samanstóð af fjórtán mönnum og var þá viðbúnaðar löggreglu enn meiri. Mennirnir voru ekki handteknir heldur tilkynnt það að réttur þeirra til landvistar yrði skoðaður og þeir einnig fluttir inná flutningssvæðið.¹⁰⁹ Eftirlitið fór fram með skýrslutökum af þeim farþegum sem taldir voru tilheyra samtökum Vítisenglanna, voru þeir spurðir um sakaveril þeirra og hvort þeir tilheyrðu samtökunum.¹¹⁰ Tók Löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli þá ákvörðun að meina sex af þessum einstaklingum um landgöngu vegna alvarlegs sakaverils þeirra.¹¹¹ Var þeim haldið á flutningssvæðinu og síðan snúið til baka daginn eftir í löggreglufylgd til þess að tryggja öryggi annarra farþega.¹¹² Sagði Jóhann R Benediktsson í viðtali við Morgunblaðið að mikil spenna hafi skapast á þessu flutningssvæði milli Vítisenglanna og löggreglumanna, þó hafi til engra átaka komið.¹¹³ Átta af þessum fjórtán einstaklingum var þó hleypt inní landið á meðan mál þeirra var til umræðu hjá Útlendingastofnunar til að úrskurða um dvöl þeirra í landinu. Var þeim veitt eftirför allan þann tíma sem þeir voru á landinu, reyndu þeir oft að hrista löggregluna af sér án árangurs.¹¹⁴

3.5.2. Á að vísa Vítisenglum frá landi?

Löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli hefur umboð til að vísa fólkí úr landi á grundvelli 10. greinar laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum. Þessu umboði beitti Löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli gegn ellefu af þeim 19 Vítisenglunum sem komu til landsins 31. janúar eftir að skýrslur höfðu verið teknar af þeim. Var þeim snúið aftur til Danmerkur daginn eftir þann 1. febrúar í löggreglufylgd til að tryggja öryggi áhafnar sem og annarra farþega.¹¹⁵ Löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli Jóhann R. Benediktsson sagði á

¹⁰⁹ Morgunblaðið, 2002b.

¹¹⁰ Ríkislöggreglustjóri, 2002, 46-47.

¹¹¹ Morgunblaðið, 2002a.

¹¹² Ríkislöggreglustjóri, 2002, 46-47.

¹¹³ Morgunblaðið, 2002a.

¹¹⁴ Morgunblaðið, 2002a.

¹¹⁵ Ríkislöggreglustjóri, 2002, 46-47.

blaðamannafundi þann 2. febrúar að þessir ellefu menn hefðu allir hlotið þunga dóma, m.a. fyrir morð, manndrápstilraunir, mannrán, líkamsárasir, fíkniefnasmygl og annað alvarlegt ofbeldi.¹¹⁶ Í 5. málsgrein 10. greinar laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum stendur, að meina beri útlendingi landgöngu:

„Ef hann hefur verið dæmdur hér á landi eða erlendis í refsivist eða ætla má af öðrum ástæðum, að hann muni fremja refsiverðan verknað hér á landi eða í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð.“¹¹⁷

Þar stendur einnig:

„Samkvæmt ákvörðun [útlendingaeftirlitsins] má meina útlendingi landgöngu, sé hann kominn hingað til starfa eða athafna, sem eru ólöglegar, ósæmilegar eða hættulegar hagsmunum ríkis eða almennings, eða að högum útlendingsins sé að öðru leyti svo háttáð, að vist hans hér á landi megi teljast hættuleg eða bagaleg hagsmunum ríkis eða almennings.“¹¹⁸

Hinir átta sem ekki var meinuð landgöngu höfðu ekki jafn alveglega sakaverla að baki og taldi embættið því öruggara að hleypa þeim inní landið og bíða úrskurðar Útlendingaeftirlitsins.¹¹⁹ Í 10. grein laga um eftirlit með útlendingum stendur:

„Nú telur lögreglustjóri, að meina beri útlendingi landgöngu af ástæðum, er raktar eru í þessari málsgrein, og ber þá að leggja málið undir úrskurð [útlendingaeftirlitsins] svo fljótt sem því verður við komið“¹²⁰. Útlendingaeftirlitið tók svo ákvörðun um að synja þessum 8 útlendingum um landgöngu á grundvelli 10 greinar sömu laga.¹²¹ Í ársskýrslu Útlendingastofnunar frá árinu 2002 kemur fram að árið 2002 hafi 20 einstaklingum verið vísað frá landi vegna þessara ákvæða.¹²²

¹¹⁶ Morgunblaðið a, 2002.

¹¹⁷ Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, 10.gr.

¹¹⁸ Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, 10.gr.

¹¹⁹ Morgunblaðið a, 2002.

¹²⁰ Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, 10.gr.

¹²¹ Ríkislögreglustjóri, 2002, 46-47.

¹²² Útlendingastofnun, 2003, 13.

3.5.3. Hvernig á að upplýsa almenning?

Blaðamannafundur var haldinn í húsakynnum Ríkislöggreglustjóra föstudaginn 1. febrúar. Þar upplýsti lögreglan að hún hefði í nokkurn tíma fylgst með hópum Vítisengla frá Danmörku sem hefðu áhuga á því að hefja glæpastarfsemi hér á landi. Einnig upplýstu þeir að hafa áður fengið vísbindingar um áhuga Vítisenglanna á Íslandi. Þeir sem sátu fyrir svörum voru yfirmenn öryggisembætta ríkisins sem komu að aðgerðunum þann 31. janúar, þeir voru: Böðvar Bragason löggreglustjórinn í Reykjavík, Jóhann R. Benediktsson löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli, Haraldur Johannessen ríkislöggreglustjóri, Stefán Eiríksson skrifstofustjóri dómsmálaráðuneytisins, og Jón H. Snorrason yfirmaður efnahagsbrotadeildar ríkislöggreglustjóra.¹²³ Sagði Haraldur Johannessen ríkislöggreglustjóri að lögreglan liti á Vítisengla sem skipulagðan glæpahóp, og ef aðrir meðlimir Vítisengla eða meðlimir í svipuðum glæpahópum ætluðu sér að koma til landsins, mættu þeir búast við svipuðum aðgerðum.¹²⁴ Sagði Haraldur að lögreglan væri að reyna að koma í veg fyrir afbrot og að afbrotamenn eða afbrotahópar gætu skapað sér svigrúm á Íslandi til þess að stunda afbrotastarfsemi. Sagði hann að lögreglan þyrfti að grípa til skjótra aðgerða, þar sem reynslan sýndi það annarsstaðar frá að þegar Vítisenglar hefðu náð fótfestum væri ekki aftur snúið og of seint væri þá að grípa inn í atburðarásina. Íslenska stjórnsýslan gæti ekki setið aðgerðarlaus á meðan skipulagðir glæpahópar kæmu sér fyrir og hæfu afbrotastarfsemi sína hér á landi.¹²⁵ Jón H. Snorrason saksóknari og yfirmaður efnahagsbrotadeildar ríkislöggreglustjóra sagði á blaðamannafundinum að sannað þætti að starfsemi Vítisengla gengi einungis útá skipulagða glæpastarfsemi og að Vítisenglar ætluðu sé að ná fótfestu hér á landi. Sagði hann einnig að embættið héldi að hér væri um upphafsskref að ræða og að mikið reyndi á í þessum málum og markmið þess væri að halda baráttunni gegn fótfestu Vítisenglanna áfram til hlítar þar sem að þeir hefðu enn ekki náð útbreiðslu.¹²⁶ Haraldur Johannessen sagði að upplýsingar hefðu borist frá dönsku ríkislöggregunni sem hafði komist að því þegar þeir stóðu að rannsókn á sakamáli í Danmörku að Vítisenglar ætluðu sér að ná fótfestu í gegnum

¹²³ Morgunblaðið, 2002a.

¹²⁴ Morgunblaðið, 2002a.

¹²⁵ Morgunblaðið, 2002a.

¹²⁶ Morgunblaðið, 2002a.

vélhjólkubinn Fáfn. Vildi hann ekki tjá sig meira um þennan hlut rannsóknarinnar, nema að vitað væri að Vítisenglar hefðu áður heimsótt meðlimi vélhjólkubbsins Fáfni, og hefði klúbburinn verið undir stöðugu eftirliti löggreglu undanfarna daga og ekki væri útilokað að meðlimir klúbbns yrðu kallaðir til yfirheyrslu. Einnig kom fram að lögreglan hefði upplýsingar um það að Vítisenglar hefðu sóst eftir samstarfi við fleiri vélhjólagengi hér á landi en Fáfni.¹²⁷ Kom fram á blaðamannafundinum að átta Vítisenglum hefði verið hleypt inní landið en ellefu verið meinuð landganga þegar í stað. Jóhannes R. Benediktsson lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli sagði ellefumenningana alla hafa þunga dóma á bakinu, hinir átta hefðu hinsvegar ekki jafn alvarlega sakaverla og því hefði embættið talið það öruggara að hleypa þeim inní landið og bíða úrskurðar Útlendingaeftirlits. Hafði Jóhannes þetta að segja um ellefumenningana:

"Sú staðreynd liggur á borðinu að þeir eru allir meðlimir í þessum samtökum Vítisengla og afbrotaferill þessara manna er ærið skrautlegur svo ekki sé meira sagt. Þeir hafa verið dæmdir fyrir morð, manndrápstilraunir, mannrán, fíkniefnasmygl, slagsmál og ýmiss konar annað ofbeldi. Þannig að þetta var allsvakalegur hópur sem þarna var saman kominn. Það er rétt að það komi líka fram, að þessir menn höfðu uppi hótanir," þeir sögðust myndu koma aftur í stærri hópum og þeir myndu koma á morgun og næsta dag og þar næsta dag."¹²⁸

Tók hann það svo fram að lögrelan hefði nægt úthald til að halda slíkum mönnum frá landinu. Einnig var sagt frá því að áttmenningarnir sem hleypt hafði verið inní landið, hefðu verið undir stöðugu eftirliti löggreglu, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir þeirra til þess að hrísta af sér lögregluna.¹²⁹ Var aðstæðum og aðgerðum á flugvellinum einnig lýst. Upplýst var um það að fenginn hefði verið sérfræðingur frá dönsku lögreglunni til aðstoðar við lögregluna hér á landi, m.a. til þess að þekkja Vítisenglana úr hópi almennra farþega. Vegna öryggis sérfræðingsins var hann hvorki nafngreindur né sýnilegur á blaðamannafundinum. Stefán

¹²⁷ Morgunblaðið, 2002a.

¹²⁸ Morgunblaðið, 2002a.

¹²⁹ Morgunblaðið, 2002a.

Eiríksson skrifstofustjóri dómsmálaráðuneytisins sagði stefnu íslenskra stjórnválda vera þá að beita öllum tiltækum ráðum gegn skipulagðri glæpastarfsemi, þar á meðal þeirri starfsemi sem fylgst hafði verið með seinstu two dagana. Tók hann einnig fram að málið ætti sér langan aðdraganda og að vitað hefði verið lengi að raunverulega hætta væri á því að þessi tegund glæpastarfsemis myndi breiðast út á Íslandi.¹³⁰

3.6. Þemagreining

3.6.1. Viðbúnaður til að takast á við áfallið

Viðbúnaður, forvarnir og mótvægisaðgerðir vegna áfalls er mjög verðar að skoða í þemagreiningu í áfallastjórnun. Af þeim er hægt að draga lærðom, bæði hvað varðar gott og hverju var ábótavant innan viðbúnaðarkerfis stjórnsýslunnar. Fókusinn er á því, upp að hvaða marki ákvarðanatakendurnar og þær stofnanir sem þeir fara fyrir eru undirbúnin til þess að bregðast við áföllum. Skoða verður hvort þeir hafi gert sér grein fyrir því eða velt því fyrir sér að ákveðið áfall gæti gerst í þeirra samfélagi og innan þeirra stofnana? Voru áætlunar fyrir hendi og ákveðnar grunnstoðir til staðar? Voru þessar áætlunar og grunnstoðir lagaðar að þeim kröfum sem vandamalið krafðist? Gátu ákvarðanatakendur komið auga á hugsanlegar ógnir og brugðist við þeim til þess að koma í veg fyrir að þær stigmögnumust? Einnig má greina hvort að tækifærисluggar hafi opnast til stefnumótunar til þess að minnka skaðann af áfallinu.¹³¹

Á blaðamannafundi um brottvisun Vítisenglanna nítján kom fram að löggreglan hér á landi hafði um nokkurt skeið fylgst með dönskum Vítisenglum og töldu þá hafa áhuga að færa starfsemi sína til Íslands. Sagði Stefán Eiríksson skrifstofustjóri dómsmálaráðuneytisins að málið ætti sér langan aðdraganda. Vitað hefði verið lengi að raunveruleg hætta væri á því að þessi tegund af glæpastarfsemi myndi taka sér búlfestu hér á landi.¹³² Liggur það því fyrir að

¹³⁰ Morgunblaðið, 2002a.

¹³¹ Stern & Sundelius, 2002, 78.

¹³² Morgunblaðið, 2002a.

koma Vítisenglana hafi ekki komið íslenskum stjórnvöldum algerlega á óvart. Viðbúnaður löggreglu á landamærum og heimildir löggreglustjórans á Keflavíkurflugvelli og Útlendingastofnunarinnar til þess að takast á við komu Vítisenglanna nítján til landsins var til staðar, bæði lagalega sem og aðgerðarlega séð. Hinsvegar má segja að stjórnsýslan hafi ekki verið viðbúin með aðgerðaráætlun, greiningu á Vítisenglum og starfsemi þeirra eða viðeigandi öryggisstofnun eða glæpavarnaráð eins og önnur Norðurlönd sem fara venjulega með greiningu vandamálum sem þessu. Í vikunni áður en Vítisenglarnir komu létt danska ríkislöggreglan vita af áætlaðri komu þeirra sem og að vélhjólasamtök Vítisengla ætluðu sér að ná fótfestu á Íslandi. Voru þetta upplýsingar sem danska ríkislöggreglan komst að í rannsókn sinni á Vítisenglum í Danmörku Var ákveðið á fundi sem Ríkislöggreglan hélt að taka á móti Vítisenglunum af fullri hörku, sem og þeir gerðu og taka upp landamæraeftirlit beint að þeim flugum sem Vítisenglarnir áttu að koma með. Löggreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli á samkvæmt lögum að annast landamætaeftirlit. Aðgerðir og ákvarðanir Löggreglustjórans og Útlendingastofnunnar um að neita Vítisenglunum um landgöngu og vísa öðrum þeirra frá, byggðust á grundvelli laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum. En í 10. grein laganna stendur að meina beri útlendingi um landgöngu, þar sem þessum umboðum er veitt heimild til þess að neita einstaklingum um inngöngu inní landið sem og vísa þeim frá landi eftir landgöngu þeirra, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.¹³³

Lagalegur viðbúnaður Löggreglustjórans og Útlendingastofnuna vegna komu einstaklinga sem gætu ógnað almannaöryggi sem og öryggi ríkisins var því til staðar. Þar sem lög nr. 45/1965 eftirlit með útlendingum á Keflavíkurflugvelli veita þessum embættum heimild til þess að taka ákvarðanir um að vísa einstaklingum frá landi.

Aðgerðar viðbúnaður löggreglu á Keflavíkurflugvelli var einnig fyrir hendi, ákvarðanatakendur voru einnig undir það búnir að ástandið gæti farið úr böndunum. Til þess að bregðast við því voru fengnir til um 50 löggreglu menn frá Reykjavík, Hafnarfirði, Kópavogi, Keflavík og ríkislöggreglustjóranum í aðgerðirnar. Voru þeir vopnaðir skammbryssum og var sérsveitin einnig á svæðinu ef til átaka kæmi. Var einnig tekið upp

¹³³ Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, 10.gr.

flutningssvæði á Keflavíkurflugvelli þar sem Vítisenglunum var haldið til þess að öðrum farþegum stæði ekki ógn af þeim. Sem og voru farþegar þeirra flugvéla sem Vítisenglarnir voru með um borð látnir ganga um þann landinngang sem venjulega var notaður fyrir komufarþega flugs utan Schengen, til þess að auðvelda vegabréfaeftirlit löggreglu.

3.6.1.1. Forvirkar rannsóknarheimildir og sérstakt glæpavarnarráð

Ein af spurningunum sem leitast er við að svara þegar kemur að því að greina viðbúnað í áföllum snýr að innviðum stofananna sem koma að áfallinu, hvort að þær hafi verið undirbúnar því að bregðast við þessu áfalli, hvort stjórnendur þeirra og stefnumótendur hafi gert sér grein fyrir, eða velt því fyrir sér hvort að þetta áfall gæti átt sér stað í stjórnerfi þeirra. Voru til áætlanir og ákveðnar grunnstoðir til þess að takast á við vandamálið? Ef horft er til hinna Norðurlandann má greina ákveðna vontun innan umhverfis íslenskra öryggisstofnanna til þess að takast á við áföll af þessu tagi, vontun var á stefnumótuðum aðgerðaráætlum, lagarömmum sem leyfa aukin rannsóknarúrræði fyrir löggreglu og sérstökum öryggisdeildum sem fara með málefni sem snúa að skipulagðri glæpastarfsemi eins og starfsemi Vítisenglanna.

Árið 1999 kom út skýrsla frá fimm manna nefnd sem dómsmálaráðherra hafði skipað eftir að miklar umræður höfðu verið á Alþingi á árunum 1997-1998 um að setja þyrfti greinilegri reglur um óhefðbundar rannsóknaraðferðir löggreglu og fól dómsmálaráðherra ríkislöggreglustjóra þetta mál til athugunar. Nefndin skilaði ýtarlegri skýrslu um málið þar sem hún kom með tillögur varðandi rannsóknarúrræði löggreglunnar, gerði hún tillögur um fyrirkomulag að óhefðbundnum rannsóknaraðferðum og lagabreytingum sem gætu þótt nauðsynlegar fyrir þær. Sérstaklega yrði litið til hinna Norðurlandanna og hvernig þau hefðu tekist á við samskonar vandamál.¹³⁴ Hinsvegar náðu tillögur nefndarinnar ekki fram að ganga á Alþingi. Ástæðurnar sem gefnar voru fyrir þessar rannsókn í skýrslunni voru m.a. að flest önnur Evrópuríki væru að endurskoða rannsóknaraðferðir löggreglunnar til þess að efla getu

¹³⁴ Björg Thorarensen, Atli Gíslason, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Stephensen, Þórir Oddsson, 1999.

þeirra og hæfni til að takast á við rannsókn brota alþjóðlegrar skipulagðrar glæpagengja. Má þar einnig nefna að í skýrslunni er einmitt nefndur samstarfshópur Skandinavíu um samræmdar aðgerðir til þess að uppræta skipulagða glæpastarfsemi bifhjólagengja.¹³⁵ Það hefði átt að gefa stjórnsýslunni vísbendingu um alvarleika vélhjólagengja og hversu hættuleg þróun þeirra er þegar hún er komin af stað.

Sérstakar rannsóknaraðferðir eru oft skilgreindar sem rannsóknaraðferðir sem aðeins má beita í sérstökum tilvikum, þ.e. við rannsókn tiltekinna alvarlegra brota, þeim sé í raun beitt í sérstökum málaflokkum.¹³⁶ Forvirkar rannsóknaraðferðir byggjast í raun á upplýsingaöflun, greiningu úr þessum upplýsingum og skráningu þeirra sem fara leynt.¹³⁷ Þær rannsóknaraðferðir sem falla þá undir sérstakar rannsóknaraðferðir eru t.d. símahleranir, notkun eftirlitsbúnaðar, skoðun tölvupósta, myndatökur o.fl. Megineinkenni sérstakra rannsóknaraðferða er því þessi leynd sem yfir þeim hvílir (sá sem aðgerðirnar beinast að fær ekki vitnesku fyrr en eftir á, að hann sæti rannsókn) og að þær ganga gjarnan næri persónuvernd og friðhelgi einkalífs einstaklinga en aðrar rannsóknaraðferðir lögreglu. Sterk rök þurfa að liggja þessum aðferðum til grundvallar og þeim yrði ekki beitt nema sérstök skilyrði væru uppfyllt.¹³⁸

Greinilegt er því að ákveðið viðbúnaðarferli hafi farið af stað nokkrum árum áður fyrir komu Vítisenglana en stöðvast einhvers staðar í kerfinu. Stjórnendur stjórnkerfisins og innan stjórnsýslunnar höfðu þarna gert sér grein fyrir því að mikil hætta væri á því að skipulögð glæpastarfsemi líkt og á hinum Norðurlöndunum næðu búlfestu á Íslandi.

¹³⁵ Björg Thorarensen, Atli Gíslason, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Stephensen, Þórir Oddsson, 1999.

¹³⁶ Björg Thorarensen, Atli Gíslason, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Stephensen, Þórir Oddsson, 1999.

¹³⁷ Björn Bjarnason, 2008.

¹³⁸ Björg Thorarensen, Atli Gíslason, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Stephensen, Þórir Oddsson, 1999.

Í öllum Norðurlöndunum fyrir utan Ísland hafa verið starfræktar sérstakar glæpavarnarnefdir innan stjórnsýslunnar. Danska glæpavarnaráðið (Det Kriminalpræventive Råd) var stofnað árið 1971, sænska ráðið (BRA) var stofnað árið 1973, Norska ráðið (KRAD) var stofnuð árið 1980 og finnska ráið (Rikoksentorjuntaneuvosto) var stofnað árið 1989. Var hvatinn að stofnun nefndanna aukin glæpatíðni í löndunum. Í Svíþjóð var t.d. sett á laggirnar nefnd sem átti að skila tillögum um hvernig hægt væri að minnka glæpatíðni landsins. Í kjölfarið var stofnuð deild sem sá um stefnusamræmingu og sérfræðiþekkingu glæpa með það að markmiði að þróa langtíma glæpavarnarstefnu. Í Noregi var t.d. gefin út skýrsla til norska þingsins um þróun glæpamunstra í Noregi og áhrifaþætti þeirra, og þeirra breytinga sem þörf væri innan norska refisvörlukerfisins. Kom þar fram að framkvæmd og stjórnun glæpavarnarstefnu væri einungis skilvirk með kerfisbundinni samvinnu innan stjórnerfisins og stofnanna þess.¹³⁹ Greinileg vöntun var á sambærilegu glæpavarnarráði eða öryggisdeild innan íslenska stjórnerfisins á við hin Norðurlöndin, sem tækist eingöngu á við glæpastarfsemi. Ákveðnar grunnstoðir innan stofnanakerfis íslensku stjórnsýslunnar vantaði því til þess að takast á við vandamálið sem kom upp árið 2002 þegar Vítisenglarnir komu til landsins.

Ekki var starfrækt sérstök öryggisdeild innan íslensku ríkislöggreglunnar fyrr en 1.janúar 2007 þegar greiningadeild ríkislöggreglustjóra hóf störf. Þess konar öryggisdeild á m.a. að rannsaka landráð og brot gegn stjórnskipun ríkisins, og leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Greiningardeild ríkislöggreglustjóra á að sjá um útgáfu áhættumats og sjá um samræmingu verkferla og vinnuaðferða embætta. Mikilvægt er að allar þær upplýsingar sem lúta að skipulagðri glæpastarfsemi og ógn af hryðjuverkum séu á einni hendi.¹⁴⁰ Vöntun á þess konar þjóðaröryggisdeild hefti m.a. samskipti íslenskar stjórnvalda við sambærilegar öryggistofnanir annarra Evrópuríkja að mati þeirra Niels Bracke lögfræðings og Gerd van den Borg löggreglusoringja, sérfræðinga Evrópusambandsins í löggreglu- og hryðjuverkamálum sem sömdu matsskýrslu um hryðjuverkavarnir á Íslandi fyrir

¹³⁹ Takala, 2004, 134.

¹⁴⁰ Haraldur Johannessen, Arnar Jensson, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, Jóhann R. Benediktsson, Stefán Eiríksson & Hólmsteinn Gauti Sigurðsson, 2006, 2.

dómsmálaráðuneytið árið 2006.¹⁴¹ Greinilegt er að viðbúnaður innan íslenska stjórnskipulagsins hefur verið ábótavant. Vöntun hefur greilega verið innan íslenska öryggismálakerfisins á stofnunum til þess að takast á við skipulagða glæpastarfsemi á við starfsemi Vítisenglanna.

3.6.2. Ákvarðanatökuaðilar

Þegar áföll eiga sér stað, býst almenningur við því að stjórnvöld axli ábyrgðina og stjórnvalds leiðtigar taki stjórnvölinn og dragi úr skaðlegum áhrifum áfallsins á almennинг. Þeir Boin, Hart, Stern og Sundelius benda á að á áfallatínum þurfi leiðtigar að taka mikilvægar ákvarðanir sem geta haft gríðarlegar afleiðingar í för með sér. Taka þarf erfiðar ákvarðanir þar sem nýtilkomnar aðstæður kalla oft á nýja eða öðruvísi starfshætti, vinnulag og reglur¹⁴² þar sem ákveðin rótgróin gildi stjórnerfisins gætu þurft að víkja og þar af leiðandi er pólitíska áhættan sem fylgir þessari ákvarðanatöku mikil. Stjórnsýslan er byggð á ákveðnu skrifræði sem byggt er á kenningum um lýðræði, mannréttindi, sanngirni, öryggi og frelsi og eru þessi réttindi kyrfilega varin í Stjórnarskrá Íslands, og erfitt er að láta þessi grunngildi víkja fyrir sveigjanleika og frumkvæði í aðgerðum. Þar sem áföll hafa oft áhrif á fleiri en einn þátt og eina stofnun innan stjórnerfisins þurfa ákvarðanirnar ofstar en ekki að vera framkvæmdar af mismunandi stofnunum. Því er samvirkni þeirra mikilvæg til þess að framkvæmd ákvarðana sé skilvirk. Hæfni til samhæfingar, samstarfs og samvinnu þeirra stofnana innan stjórnerfisins sem takast á við áfallið er þannig mjög mikilvæg í ákvarðanatökum þegar áfall skellur á.¹⁴³ „Viðbrögð við áfalli ákvarðast ekki eingöngu af ákvarðanatökunni sjálfri heldur einnig og ekki síður af því stofnanaumhverfi sem ákvarðanatakan og framkvæmd hennar fer fram í“.¹⁴⁴ Leiðtogaforysta getur verið í framkvæmd, þ.e.a.s. þar sem leiðtoginn tekur stjórnina við áfallastjórnunina, aðgerðum hennar og samræmingu. Hún getur einnig verið táknraen þar sem leiðtogar sýna þátttöku sína og samúð í verki á staðnum þar sem áfallið dundi yfir, oft með þeim sem urðu mest fyrir

¹⁴¹ Dómsmálaráðuneytið, 2006, fréttatilkynning.

¹⁴² Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 24.

¹⁴³ Boin ofl., 2005, 12.

¹⁴⁴ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 24.

áhrifum áfallsins.¹⁴⁵ Þegar kemur að því að greina ákvarðanatöku aðila, þarf að skoða þá hópa eða einingar sem ákvarðanatakan fer fram innan, þ.e.a.s. ákvarðanatökueiningarnar. Svara þarf spurningunum hvar og hvernig eru ákvarðanir teknar innan flókins stofnana umhverfis stjórnsýslunnar? Ákvörðunaeiningarnar geta verið samstettar af einum einstakling, litlum hóp eða bandalagi. Þær geta verið staðsettar innan pólitískrar stjórnar stjórnsýslunnar, geta verið stefnumótandi eða framkvæmandi, þær geta verið staðbundnar, svæðisbundnar og jafnvel yfirþjóðlegar t.d. Evrópusambandið. Einingarnar líta misjafnlega út, eftir stöðu þeirra innan stjórnsýslunnar, samsetningu þeirra og aðferðafræði aðgerða þeirra.¹⁴⁶ Hér á eftir er útekt á hvaða ákvörðunatökuaðilar komu að ákvörðunum sem dregnar hafa verið fram í kafla 3.5 sem og á samvinnu milli þeirra.

3.6.2.1. Hvaða viðbúnaðar á að grípa til vegna komu Vítisenglanna?

Ákvarðanatakan vegna viðbragða við komu vítisenglanna nítjan má í raun skipta í tvennt, þar sem áfallið hefur í raun two tímapunkta. Í fyrsta lagi er það ákvarðanatakan sem hófst þegar upplýsingarnar um komu Vítisenglanna berast frá danska ríkislöggreglustjóranum og eru þær upplýsingar greinilega hvatinn að ákvarðantöku vegna áfallsins. Í öðru lagi er það ákvarðanatakan þegar Vítisenglarnir koma þann 31.janúar þ.e.a.s. ákvarðanatakan á Keflavíkurflugvelli. Í fyrra tilvikinu voru ákvarðanir varðandi viðbrögðin vegna komu Vítisengla teknar sem einn hópur. Ríkislöggreglan tók þá ákvörðun á fundi með lögregluyfirvöldum höfuðborgasvæðisins og í samráði við deildir innan ríkislöggreglu embættisins þá sérstaklega efnahagsbrotsdeildar um að mæta Vítisenglunum af hörku, þar sem þeir mátu sem svo að af þeim stafaði mikil hætta. Þeir Boin, Hart, Stern og Sundelius segja það reglu að ákvarðanataka fari fram í litlum hópi þar sem embættismenn eiga í beinum samskiptum við hvorn annan og komast að einhversskonar sameiginlegri niðurstöðu. Þessir litlu hópar verða vettvangur fyrir ákvarðanatakendur að koma saman til þess að samhæfa viðbrögð sín við áfallinu.¹⁴⁷ Þegar kemur að tilefni til ákvarðanatöku kemur einstaklingur eða margir einstaklingar saman til þess að veita heimild fyrir ákvörðun og standa fyrir það málefni

¹⁴⁵ Stern & Sundelius, 2001, 78.

¹⁴⁶ Stern & Sundelius, 2001, 78.

¹⁴⁷ Boin ofl., 2005, 45.

á þeim tíma sem opinber ákvörðunareining¹⁴⁸. Einn hópur í ákvarðanatöku er skilgreindur sem samansafn einstaklinga (tveir eða fleiri), sem allir eru meðlimir einnar heildar sem taka sameiginlegar ákvarðanir varðandi viðbragðsáætlanir með því að ráðfæra sig hvor við annan.¹⁴⁹ Í inngangi ritgerðarinnar í kaflanum um einkenni áfalla og leiðtogaforystu á áfallatínum er eitt af verkefnunum af fjórum sem Boin, Hart, Stern og Sundelius telja upp sem þeir telja að leiðtoga þurfi að takast á við í áfallastjórnun skilningur, s.s. hvað sé að gerast og hvað gerist næst. Hlutverk leiðtoga og stefnumótenda er erfitt þegar kemur að áföllum, þar sem þau koma oftast óvænt en eiga samt sem áður rætur sínar að rekja til grundvalla yfirsjóna í kerfinu. Þeirra hlutverk er að koma auga á óljós merki og vísbendingar um vandamálið, skilja það og þá ógn sem af því stafar, meta ógnina, um hvað hún snýst, hversu mikil hún er og gagnvart hverjum og hvernig geta þessar aðstæður og vandamálið þróast enn frekar ef ekkert er gert til þess að sporna við þessari þróun.¹⁵⁰ Fundur ríkislöggreglustjóra og þær ákvarðanir sem tekna voru þar um viðbúnað vegna komu Vítisenglanna eftir að upplýsingar um yfirvofandi komu þeirra barst frá Danmörku er greinilegt dæmi um skilning sem ákvarðanatakandi verður að leggja í áfall. Í kjölfar upplýsinganna kallar ríkislöggreglustjórinn strax saman fund þar sem tekna er ákvarðanir varðandi næsta skref, mat lagt á ógnina sem af Vítisenglunum stafaði, hverjum stafaði ógn af þeim og hversu mikil hún var. Þar var ógnin af Vítisenglunum metin svo mikil ákveðið var að þeim þyrfti að mæta af hörku, sérsveitin var kölluð til og löggreglumenn voru vopnaðir skammbyssum. Einnig var metið sem svo að Vítisenglunum ætti að vísa úr landi í fylgd löggreglumanna til þess að vernda almenning um borð í flugvélunum og þeir Vítisenglar sem fengu inngöngu inní landið voru undir stöðugu eftirliti vegna þeirra hættu sem metið var að af þeim stafaði. Samstaða var innan hópsins og ákveðin verkaskipting milli löggregluembættanna, og unnu löggregluembætti nálægra sveitarfélaga saman við aðgerðirnar. Þarna sýndi ríkislöggreglustjóri forystuhæfileika við að taka erfiða ákvörðun sem krafðist mikils mannafla og viðbúnaðar, samræma vinnubrögð löggregluembættanna og fara fyrir samvinnu þeirra. Viðbrögðin sem notuð voru í kjölfar ákvarðanatökunnar um viðbúnað vegna komu Vítisenglanna hefur mótað stefnu löggreglunnar og stjórnvalda sem og viðbrögð þeirra

¹⁴⁸ Herman, Stein, Sundelius & Walker, 2001, 134.

¹⁴⁹ Herman, 2001, 7.

¹⁵⁰ Boin ofl., 2005, 10-11.

vegna komu Vítisengla eftir það. Ákvarðanatakan þarna byggðist á stiveldi öryggisstofnana ríkisins, en Ríkislögreglustjóri fór fyrir aðgerðum lögregluembættanna og samræmingu alls viðbúnaðars vegna komu Vítisenglanna og lögregluembættin undir honum fóru svo með framkvæmd aðgerða.

3.6.2.2. Á að vísa Vvitisenglum úr landi?

Lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli hefur umboð til þess að vísa fólk frá landi á grundvelli 10. greinar laga nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum. Þessu umboði beitti lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli gegn ellefu af nítján Vítisenglunum eftir skýrslutökur. Var þeim snúið aftur til Danmerkur daginn eftir þann 1. febrúar í lögreglufylgd til að tryggja öryggi áhafnar sem og annarra farþega.¹⁵¹ Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli Jóhann R. Benediktsson sagði á blaðamannafundi þann 2. febrúar að þessir ellefu menn hefðu allir hlutið þunga dóma, m.a. fyrir morð, manndrápstilraunir, mannrán, líkamsárais, fikniefnasmygl og annað alvarlegt ofbeldi.¹⁵² Þurfti hann þarna að leggja mat í þá ógn sem af Vítisenglunum stafaði útfrá þeim upplýsingum sem hann hafði um sakaveril þeirra. Hinir átta sem ekki var meinað um landgöngu höfðu ekki jafn alveglega sakaverla að baki og taldi Jóhann því öruggara að hleypa þeim inn í landið og bíða úrskurðar Útlendingaeftirlitsins.¹⁵³ Ákvörðun Lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli að vísa strax á brott ellefu einstaklingum frá landi eftir skýrslutökur byggðist bæði á lagalegu umboði hans og heimildum til þess. Má gera ráð fyrir að ákvarðanatakan hafi verið tekin í samráði við aðra lögreglumenn sem tóku skýrslur af einstaklingunum. Skilin eru því ekki alveg ljós, hvort að um hafi verið að ræða einstakling eða einn hóp, en ég myndi vilja kalla það einn hóp en lögreglustjórinn fór með ábyrgð fyrir ákvörðunum sem tekna voru á Keflavíkurflugvelli. Sýnir einnig ákvörðun lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli um að senda mál þessara átta einstaklinga til úrskurðar Útlendingstofnunar, þar sem hægt er að kæra allar frávísanir frá landinu til hæstaréttar, hversu varfærinlega var staðið að málínus lagalega séð.

¹⁵¹ Ríkislögreglustjóri, 2002, 46-47.

¹⁵² Morganblaðið a, 2002.

¹⁵³ Morganblaðið a, 2002.

Útlendingastofnun úrskurðaði svo um brottvísun þeirra átta Vítisengla sem hleypt var inní landið á grundvelli fyrirliggjandi laga um eftirlit með útlendingum. Litið er á Útlendingastofnun sem einn hóp. Í þeim lögum eru Útlendingastofnun gefnar víðtækar heimildir til þess að neita útlendingum um landvist, ef ætla má að þeir séu til landsins komnir til starfa eða athafna sem eru ólöglegar, ósæmilegar eða hættulegar hagsmunum ríkis eða almennings, eða að dvöl þeirra telst hættuleg hagsmunum ríkis eða almennings.¹⁵⁴ Þarna er hægt að greina, að sá skilningur sem Útlendingastofnun lagði í komu og veru Vítisenglana til landsins, hafi byggst á mati þeirra á þeirri ógn sem Útlendingastofnun taldi af Vítisenglunum stafa og hvernig aðstæður gætu þróast ef ekki væri brugðist við þeim. Þarna var ákvarðanatakan tekin innan þess hluta stofnanaskipulags stjórnsýslunnar þ.e.a.s. innan Útlendingastofnunar sem fer með mál útlendinga og með lagalega sérþekkingu sem og lagalegar heimildir til þess. Ákvarðanatakan er byggðist þannig á lagaramma um mál útlendinga og ákvarðanatakan fór því fram í ákveðnu umboði sem löreglustjórin á Keflavíkurflugvelli og Útlendingstofnun hafa. Þarna þurftu því ákvarðanatakendur innan þessara embætta að leggja mat á aðstæðurnar og þá ógn sem af Vítisenglunum stafaði af til þess að taka ákvarðanir um aðgerðir.

3.6.2.3. Hvernig á að upplýsa almenning.

Þeir Boin, Hart, Stern og Sundelius tala einnig um merkingu sem einn hluta af þeim fimm verkefnum sem leiðtogað þurfa að takast á við í áfallastjórnun. Ákvarðanatakendur þurfa að gefa áfallinu merkingu fyrir almenningu. Leiðtogað þurfa að tryggja að almenningu hafi skilning á aðstæðum. Það þarf að gerast þegar stefnumótendur og stjórnvaldsákvarðendur hafa náð heilstæðum skilningi á aðstæðum. Til að aðgerðir yfirvalda öðlist gildi og stuðning almennings, þurfa þeir að miðla til almennings meiningu og þýðingu áfallsins fyrir samfélagið. Þurfa þeir þá að miðla þessum skilningi, og draga þannig úr óvissu sem hugsanlega hefur skapast meðal almennings. Þeir þurfa að gefa út opinbera tilkynningu um hvað sé að gerast, afhverju þetta áfall reið yfir og hverjar sé nauðsynlegar aðgerðir til að

¹⁵⁴ Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965.

takast á við það.¹⁵⁵ Eftir að áfall á sér stað, ætlast almenningur til þess af stjórnsýslunni að veita þeim trúverðug og opinber skil á áfallinu og í leiðinni að lofa þeim lausn á vandamálín. Orðspor stjórnsýslunnar um nákvæm störf hennar og traust á henni er orðið ein af grundvallar pólitískum eignum stjórnsýslunans.¹⁵⁶ Til þess að njóta traust og stuðnings almennings verður stjórnsýslan að eiga trúverðugleika almennings. Með því að halda blaðamannafund svo fljótt eftir aðgerðirnar vegna komu Vítisenglanna sóttist íslenska stjórnsýslan eftir að veita almenningi þessi opinberu skil fyrir áfallinu og í leiðinni marka sterka afstöðu sína gegn Vítisenglum, skipulagðri glæpastarfsemi og lofa harðri baráttu gegn þeim. Á blaðamannafundinum var einnig farið nákvæmlega ofan í atburðarrásina varðandi komu Vítisenglanna, allt frá því þegar þegar ríkislöggreglan fékk upplýsingarnar um komu þeirra og til hvaða aðgerða stjórnsýslan greip til í kjölfarið. Ógninni sem af Vítisenglunum stafaði var lýst og hvaða áhrif það hefði á samfélagið þegar starfsemi þeirra nær fótfestu í samfélögum sem og þeim aðgerðum sem stjórnsýslan hyggðist nota í framtíðinni gegn Vítisenglum sem og öðrum glæpahópum sem reyna myndu að koma til landsins. Á blaðamannafundinum voru forsvarsmenn helstu öryggistofnana íslensku stjórnsýslunnar sem tóku þátt í aðgerðum sem og talsmaður Dómstólaráðuneytis. Þetta sýndi almenningi sterka samstöðu innan stjórnsýslunnar sem hefur mikil áhrif á þann trúverðugleika sem stjórnsýslan verður að hafa þegar vandamál koma upp. Þarna má því greina ákveðin táknræn atriði ákvarðanatöku leiðtoganna um upplýsingar til almennings. Ákvarðanatakendum fórst þannig upplýsingamiðlunin til almennings vel úr hendi og gerði þeim greinileg skil um merkingu áfallsins fyrir samfélagið og stefnu stjórnvalda gagnvart komu Vítisenglanna, og þannig að sefa áhyggjur almennings.

3.6.3. Togstreita

Þegar kemur að ákvarðanatöku í áfallastjórnun þarf að hafa í huga að oft kemur upp ákveðin átök um gildi innan stjórnsýslunnar. Áföll geta haft djúpstæð áhrif á grunngildi samfélagsins og oftar en ekki eru fleiri en eitt gildi í húfi, t.d. verndun mannlífa, efnahagsleg

¹⁵⁵ Boin ofl., 2005,13.

¹⁵⁶ Boin ofl., 2005, 71.

velferð,¹⁵⁷ lýðræði, öryggi og frelsi. Stjórnsýslan ber ábyrgð á því að vernda ákveðin samfélagsleg gildi sem hún byggir grundvöll sinn á t.d. hugmyndafræði og gildum um frelsi og öryggi fyrir borgara sína eins og kveður á um í stjórnarskrá Íslands. Gildunum sem helst var ógnað þegar kemur að komu Vítisengla eða annarra glæpagengja eru gildin um öryggi og frelsi borgaranna og þau átök sem koma upp þega verið er að vernda þau, og þá í raun á kostnað hvors annars. Í raun er þetta spurning um málamiðlanir, hversu mikið af frelsi er maður tilbúinn til að fórnar upp fyrir öryggið? Stjórnsýslan þarf að taka ákvörðun um það og dæma um hvort gildið öryggi eða frelsi sé mikilvægara fyrir borgarana. Þetta er krefjandi ferli og verkefni fyrir stjórnsýsluna. Stjórnvöld verða oft að viðurkenna og gera sér ljóst að áföllum og stefnumótun fylgja oft ákveðin átök um gildi, sem þeir verða að reyna að finna lausn á og veita þá gildunum sem í húfi eru fullnægjandi vernd.¹⁵⁸ Þessi átök um gildi geta þannig flækt ferlið þegar kemur að því að takast á við áfallið sem um ræðir. Ákvarðanatakendur geta þurft að taka ákvarðanir sem eru mótsagnakenndar og brotið á eða móðgað þá hagsmunaaðlia sem verða fyrir áhrifum áfallsins, í þessu tilviki, réttur borgaranna til frelsis og öryggis sem og réttur Vítisenglanna til persónufrelsis, en bæði er verndað í Stjórnarskrá Íslands. Stóra spurningin er því hvernig takast ákvarðanatakendur á við þessa togstreitu gilda. Reyna þeir að sópa henni undir teppið eða finna raunhæfa lausn sem brýtur á sem fæstum?¹⁵⁹ Í opnum lýðræðum er ramminn sem leiðtigar hafa nokkuð þróngur, þar sem þeir verða að takast á við áfallið á löglegan og siðferðislegan hátt. Þeir neyðast oft til þess að fórnar eða gefa eftir ákveðin grunngildi samfélagsins til að ná fram skilvirkum lausnum og öfugt, þeir þurfa að fórnar skilvirkum lausnum til þess að hafa grunngildi samfélagsins um frelsi, réttindi og lýðræði í hávegum.¹⁶⁰ Má hér nefna leiðir Kanadastjórn til þess að takast á við þá ógn sem af vélhjólagengjum stafar þar í landi. Þeir tóku til þess ráðs að skilgreina vélhjólagengi sem skipulagða glæpahópa og banna starfsemi þeirra, þar af leiðandi, ef þú ert meðlimur í vélhjólagengi þá ertu orðinn glæpamaður.¹⁶¹ Þarna má segja að ákveðin réttindi einstaklinga til að iðka sitt áhugamál hafa verið skert, og frelsi þeirra því verið minnkað

¹⁵⁷ Stern & Sundelius, 2002, 71.

¹⁵⁸ Stern & Sundelius, 2002, 71.

¹⁵⁹ Herman, Dayton & Svedin, 2008, 17.

¹⁶⁰ Boin ofl., 2005, 8.

¹⁶¹ Lina Svedin, 1999, 26.

innan samfélagsins af ríkisvaldinu. Hefur þetta ekki tekist í Danmörku einsog kom fram í kaflanum um viðbrögð dönsku stjórnsýslunnar við þróun vélhjólagengja þar í landi, þar sem sama leið hefur verið reynd, en að banna starfsemi klúbbs hefur verið dæmt af Hæstarétti Danmerkur stangist á við frelsi og réttindi einstaklinga sem varðveitt eru í stjórnarskrá Danmerkur.

Helsta togstreitan og átökin sem heftu íslensku stjórnsýsluna vegna komu skipulagðrar glæpastarfsemi var t.d. þróng rannsóknarúrræði löggreglu, en hafði lögreglan lengi sóst eftir víðari rannsóknarúrræðum á við forvirkar rannsóknaraðferðir, sem fela í sér m.a. hleranir og annað eftirlit án vitneskju þess sem fylgst er með, til þess að geta tekist skilvirkta á við vandamál skipulagðrar glæpastarfsemi. Þessum úrræðum fylgir þó mikið af spurningum er varða persónufreli og friðhelgi einkalífs fólks. Þau gildi sem togast á í ákvarðanatökunni varðandi leyfi þessara rannsóknaúrræða og komu Vítisengla og skipulagðrar glæpastarfsemi til landsins eru einna helst átök milli frelsis og öryggis hins almenna borgara ríkisins sem bæði stjórnarskráin og öryggisstofnanir ríkisins bera ábyrgð á að vernda sem og þau réttindi um t.d. friðhelgi einkalífsins og félagafreli sem Vítisenglarnir njóta samkvæmt stjórnarskránni. Peter Ambors heldur því t.d. fram að grunnhugtökin frelsi og öryggi stangist í óleysanlegri mótsögn við hvort annað. Skiptir hann hugtakinu um frelsi í tvö hugtök, hugtakið um jákvætt frelsi eða frelsi til þess að gera eitthvað t.d. væri höft á jákvætt frelsi mannsins að hafa ekki aðgengi að almenningsgarði vegna fötlunar sinnar og neikvætt frelsi eða frelsi frá þvingunum og ofbeldi af öðrum aðila t.d. væri höft á neikvæðu frelsi ef ég gæti ekki gengið um í almenningsgarðinum vegna hættu að vera laminn af ofbeldismanni, það væru höft á neikvæðu frelsi mínu.¹⁶² Ef lögreglan telur nærveru einhvers ógn við almenning og fjarlægir þann einstakling á þeim grundvelli er það byggt á löglegum grundvelli þar sem gæsla almanna öryggis er innbyggð inní reglugerðir lögreglunnar og stjórnvalda, samt sem áður telst það skerðing á neikvæðu frelsi einstaklingsins.

Þegar kemur að umræðunni um frelsi, öryggi og réttaröryggi sakborninga t.d. Vítisengla innan ríkisvaldsins myndast því ákveðin togstreita milli gilanna frelsis og öryggis. Afbrot fela

¹⁶² Ferge, 1996, 22-23.

oft í sér brot gegn friðhelgi einkalífs manna þ.e.a.s. brotaþolanna. Þarna togast á hagsmunir þeirra manna sem grunaðir eru um afbrot og hagsmunir samfélagsins af því að upplýsa afbrot og koma í veg fyrir þau og þannig vernda öryggi borgaranna sem og frelsi þeirra. Togstreitan liggur í því hvar marklínan á milli þessara hagsmuna liggur og í réttaríki ættu dómstólar að kveða á um hvar hún liggur. Á árunum 1999-2010 var bent nokkrum sinnum á vontun á forvirkum rannsóknarheimildum lögreglunnar í baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi í ýmsum skýrslum sem snéru að öryggi borgara og ríkis og gefnar voru út af ýmsum embættum stjórnsýslunnar. En forvirkar rannsóknarheimildir heimila lögreglu að safna upplýsingum um einstaklinga jafnvel þótt ekki liggi fyrir rökstuddur grunur um lögbrot, með hlerunum og öðrum eftirlitsbúnaði. Augljóst er því að þessar heimildir eru í nokkurri mótsögn við þann hluta stjórnarskránnar sem verndar friðhelgi einkalífsins en í 71. grein hennar stendur að allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í henni stendur einnig: „Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilegri skerðingu á einkalífi manns.“ Þrátt fyrir ákvæði 1. málsgreinar 71. greinar stjórnarskrárinnar má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.¹⁶³ Beittu þau Björn Bjarnason og Ragna Árnadóttir, þáverandi dómsmálaráðherrar sér fyrir þessum víkkuðu lagaheimildum lögreglunnar til eftirlits á afbrotum. Þessar lagaheimdir vöktu auðvitað einsog fyrr segir spurningar sem varða réttaröryggi borgaranna, þar sem þær snerta og skerða friðhelgi einkalífsins sem verndað er í stjórnarskrá Íslands. Frumvörp þessara fyrrverandi dómsmálaráðherra um víkkaðar heimildir lögreglu náðu ekki fram að ganga á Alþingi m.a. þar sem þingmenn flokkana efuðust um lýðræðislegt gildi þeirra, þar á meðal Ögmundur Jónasson þáverandi þingmaður Vinstri-grænna og núverandi Innanríkisráðherra. Ragna Árnadóttir hafði þá áður verið efasendarmanneskja gagnvart þessum heimildum en eftir að hafa fengið ákveðnar greiningar, upplýsingar og gögn sá hún sér ekki stætt á öðru en að bregðast við.¹⁶⁴ Bæði Björn og Ragna undirstrikuðu að forvirkun rannsóknarheimildum yrði að fylgja skýrt eftirlit innan dómstóla. Árið 2011 birtir svo MMR niðurstöður úr könnun

¹⁶³ Íslenska stjórnarskráin, 71.grein.

¹⁶⁴ Þingskjal 829, 2010-2011.

sinni á því hvort að landsmenn styddu það að löggreglan fengi forvirkar rannsóknarheimildir. Meirihluti þeirra sem tók afstöðu, eða 58,4%, voru hlynnt því að löggreglan fengi forvirkar rannsóknarheimildir.¹⁶⁵ Í maí sama ár var svo reglugerð um um sérstakar aðferðir og aðgerðir löggreglu við rannsókn sakamála staðfest, og Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra skrifaði undir þann 20 maí 2011.¹⁶⁶ Í átökunum um gildi virðist, því bæði á viðsnúningum Rögnu og Ögmundar frá því að vera frekar andsnúin þessum heimildum og á stuðningi landsmanna á forvirkum rannsóknarheimildum sem niðurstöður MMR sýndu virðist sem svo að gildin um öryggi borgaranna hafa meira vægi og mikilvægi en gildin um frelsi. Þrátt yfir að hafa tekið langan tíma, tókst íslenska stjórnsýslan að lokum á við þessa togstreitu gilda og komst að ákveðinni niðurstöðu með málamiðlunum á öryggi og frelsi borgaranna sem og sakborninga. Heimildir löggreglunnar til þess að beita sérstökum rannsóknaraðferðum eru miklum kröfum háð og uppfylla þarf ýmis skilyrði sem bundin eru í lög til þess að heimilt sé að beita þeim.

3.6.4. Upplýsingamiðlun

Upplýsingamiðlun sem lýtur að áfallastjórnun samanstendur af nokkrum þáttum. Í fyrsta lagi þarf að finna upplýsingarnar og túlka þær til þess að geta skilgreint ástandið svo og valkosti aðgerða. Meta þarf ný gögn og bera þau saman, samræma, uppfæra og útfæra þau við þá þekkingu sem þegar er til staðar til þess að draga fram niðurstöður úr upplýsingunum.¹⁶⁷ Í öðru lagi þarf að hafa í huga samskipti við fjölmiðla sem og almenning til þess að hann sé upplýstur um áfallið, alvarleika þess, ástæður, afleiðingar og hvað stefnumótendur eru að gera til þess að takast á við vandamálið. Viðbrögð stefnumótenda í samskiptum við fjölmiðla er oft misjöfn, sumir eru fljótir að axla ábyrgð meðan aðrir reyna að dreifa athyglinni og ábyrgðinni frá sér t.d. með því að kenna sögulegum aðstæðum um eða umhverfinu. Sumir stefnumótendur eru þannig opnari til samvinnu við fjölmiðla, tilbúnir til að svara spurningum og ræða vandamálið, aðrir geta verð afturhaldssamari og tekið sér varnarstöðu gagnvart fjölmiðlum.¹⁶⁸ Í þriðja lagi þarf að hafa í huga samskiptin við þá hópa og stofnanir innan

¹⁶⁵ MMR, 2011.

¹⁶⁶ Reglugerð um sérstakar rannsóknaraðferðir

¹⁶⁷ Ásthildur Elva Barnharðsdóttir, 2001, 29.

¹⁶⁸ Herman, Dayton & Svedin, 2008, 20.

samfélagsins sem geta einna helst orðið fyrir barðinu á áfallinu. Sum áföll geta stundum haft meiri áhrif á einn hóp en annan. Stefnumótendur verða að vera vakandi fyrir hagsmunum þeirra sem og almennings.

Þegar kemur að því að skoða upplýsingaöflun vegna komu Vítisenglanna til Íslands árið 2002, þá voru ákveðnar upplýsingar til staðar. Eins og fyrr segir þá kom það íslenskum stjórnvöldum ekki á óvart að Vítisenglar hefðu ætlað sér að ná fótfestu á Íslandi og að þeir hefðu vitað lengi að hætta væri á að þessi tegund glæpastarfsemi myndi breiðast út hér á landi, samkvæmt Stefáni Eiríkssyni þáverandi skrifustjóra dómsmálaráðuneytisins. Helstu upplýsingaveitir íslenskra löggreglufyrivalda hafa komið frá Schengen samstarfinu og því aðgengi sem með því fæst að sameiginlegu miðlægu upplýsingakerfi og gagnagrunnum sem kallast SIS. Að honum hefur löggreglan hérlandis aðgang til að sækja gögn þar sem skrásettar eru upplýsingar um stolna muni, eftirlýsta einstaklinga, einstaklinga sem neita á um inngöngu inn á Schengen svæðið og einstaklinga sem á að stefna fyrir dóm. Þessi gagnabanki leiðir til aukins upplýsingaflæðis og auðveldar samstarf, samvinnu, stefnu samræmingu milli yfirvalda Schengen ríkjanna og aukinnar skilvirkni.¹⁶⁹ SIRENE skrifstofan er sett upp í hverju aðildar landi og er miðpunktur löggregluembætta í viðkomandi landi sem og gagnvart öðrum Schengen ríkjum, hún er til þess að tryggja að upplýsinganar séu réttar og í samræmi við settar reglur og rás upplýsingaflæðis milli landa. Löggreglumenn geta nýtt sér aðganginn að SIS til að þess að fletta upp einstaklingum og munum sem afskipti eru höfð af og hvort upplýsingar um þá liggi fyrir í SIS gagnabankanum. Þetta er mikilvægt tól í eftirlitshlutverki löggreglunnar sem tryggir virkni Schengen samstarfsins og hefur hjálpað gífurlega og opnað marg a möguleika á samvinnu milli landa í baráttunni við alþjóðavæðingu skipulagðrar glæpastarfemi.¹⁷⁰ Íslensk löggregluyfirvöld hafa þannig haft greiðan aðgang að alþjóðlegum upplýsingum og mikið upplýsingaflæði í gegnum Schengen þegar kemur að upplýsingaleit. Vegna þessa alþjóðlega samstarfs sem löggregluyfirvöld hafa við Schengen ríkin sem og hin Norðurlöndin, var augljósast að leita upplýsinga og ráða hjá þeim, sem og skoða hvernig viðbrögð þeirra hafa verið við komu Vítisengla til þeirra landa. Það sem hin Norðurlöndin

¹⁶⁹ Innanríkisráðuneytið, á.áa.

¹⁷⁰ Innanríkisráðuneytið, á.áb.

hafa gert lengi hefur verið að taka upp hert landamæraeftirlit þegar upplýsingar um komu erlendra Vítisengla hafa borist þeim og vísað þeim úr landi. Er því skiljanlegt að íslensk löggregluyfirvöld hafi horft til og notað reynslu nágrannaþjóða sinna.

Löggregluyfirvöld leituðu upplýsinga til dönsku ríkislöggreglunnar varðandi komu vítisenglanna, þar sem danska löggreglan hafði fundið þær upplýsingar í rannsóknum sínum að danskir Vítisenglar litu á Ísland sem sitt umráðasvæði og að þeir hefðu þau áform um að ná fótfestu hérlendis. Upplýsingarnar bárust viku fyrir áætlaða komu einstaklinganna og hafði því löggreglan nægan tíma til aðgerðaáætlanar til þess að verjast komu þeirra. Gátu þeir því lagt mat á þá hættu sem fylgir því að Vítisenglar komi til landsins og hverskonar viðbúnaðar væri þörf. Mat íslenska ríkislöggreglan aðstæður svo að af Vítisenglum stafaði mikil hætta og tekin sú ákvörðun að mæta þeim af hörku og herða landamæraeftirlit til muna og var viðbúnaður samkvæmt því. Með Schengen samstarfinu og norrænu samstarfi toll- og löggregluyfirvalda voru til upplýsingarásir og gagnabankar voru til staðar sem löggreglan og Útlendingastofnun gátu leitað til eftir upplýsingum um sakaveril og sakaskrár einstaklinganna svo hægt væri að taka ákvarðanir um frávísanir einstaklinganna.

Upplýsingaöflunin, upplýsingaflæðið og tilvist upplýsinga var til staðar þegar kom að því að Vítisenglarnir koma til landsins, úrvinnslan úr upplýsingagögnunum af hálfu löggregluyfirvalda og Útlendingastofnunar var skilvirk, nákvæm og í samræmi við löggregluágerðir nágrannaríkja okkar og byggð á lagalegum grundvelli. Upplýsinganotkun og upplýsinga eftirgreppsla var því vel nýtt og viðbúnaður og þær aðgerðir sem til var tekið vegna þessarar nýtingar bar árangur.

Annað sem mikilvægt er í sambandi við upplýsingastjórnun þegar kemur að áföllum eru samskipti yfirvalda eða stefnumótenda við almenning og fjölmíðla. Blaðamannafundur var haldinn í kjölfar aðgerðar löggreglu vegna komu Vítisenglanna. Var hann haldinn þann 1. febrúar í húsakynnum ríkislöggreglustjóra degi eftir komu Vítisenglanna og aðgerðanna í kjölfar þess. Á fundinum voru mættir yfir-og forsvarsmenn helstu öryggistofnana ríkisins sem komu að aðgerðunum á Keflavíkurflugvelli. Röðuðu þeir sér upp fyrir framan skilti merkt ríkislöggreglustjóra og lásu upp tilkynningar sínar og svöruðu spurningum blaðamanna. Ákvarðanatakendur voru þannig snöggir að taka ábyrð á aðgerðum sínum og notuðu fjölmíðlana til þess að koma skilaboðum sínum til almennings. Á blaðamannafundinum röktu

þeir undanfara, aðgerðir og viðbúnað vegna komu Vítisenglanna, hver ógnin af þeim hefði verið og lýstu yfir stefnu sinni og stöðu gagvart komu skipulagðra glæpahópa á borð við Vítisenglana.

Með því að vera snöggir til að halda blaðamannafund og upplýsa almenning um komu Vítisenglanna og þeirra aðgerða sem lögreglan greip til vegna þess gátu ákvarðandatakendur rakið ástæðurnar fyrir hörðum viðbrögðum sínum, sýnt fram á samvinnuhæfileika sína, sterka samstöðu og lýst yfir harðri stefnu yfirvalda gagnvart komu skipulagðrar glæpastarfsemi til landsins. Ákvarðanatakendur voru opnir gagnvart fjölmiðlum og nýttu sér þá til þess að koma skilaboðum sínum á framfæri, lýsa yfir þeim aðgerðum sem gripið yrði til í framtíðinni ef álíkar aðstæður kæmu upp og sýna sterka afstöðu sína gagnvart skipulagðri glæpastarfsemi og þannig sefað áhyggjur almennings.

3.6.5. Lærdómur

Boin Hart, Stern og Sundelius telja að lærdómur sé eitt mikilvægasta verkfærið eða ferlið sem hægt sé að nýta stjórnsýslulega sem og stjórnmálafræðilega séð. Hinsvegar mun þessi hlið áfallastjórnunar vera vanþróaðasta hlið hennar. Hvaða lærdóm draga stofnanir og pólitisk forysta af áfallinu þeim aðgerðum sem beitt var til þess að takast á við það? Sú reynsla og lærdómur sem hægt er að draga af áfallaaðgerðum og framkvæmdum þeirra geta þjónað sem mikilvægar uppistöður fyrir móton viðbragðs áætlana vegna áfalla í framtíðinni. Þeir sem komu að áfallastjórnunni ættu að draga lærdóm af áfallinu og miðla þeim inn í stefnumótanir, aðgerðir og lagalegar hliðar skipulagsstofnana stjórnsýslunnar.¹⁷¹ Í mastersritgerð sinni telur Birna Ósk upp nokkur atriði sem leiðtогar verða að hafa í huga þegar kemur að áfallastjórnun. Er gott að hafa þau í huga þegar kemur að því að skoða hvað hægt sé að læra af áföllum eins og komu Vítisenglanna og starfsemi þeirra til Íslands.

„Stjórnendur verða að vera meðvitaðir um vandamálin. Í því skyni má til dæmis koma á fót vinnuhópum sem starfa eingöngu að því að koma upplýsingum um aðsteðjandi ógnir og

¹⁷¹ Boin ofl., 2005, 14-15.

vandamál áfram til stjórnenda.

og

*Leggja þarf mikla áherslu á undirbúning og þjálfun. Þetta er einn mikilvægasti þátturinn í ferlinu. Sérstaklega þarf að huga að því að læra af hverju vandamáli sem upp kemur og gera greiningu á því eftir á. Þá er einnig lærðómsrikt að læra af öðrum, kanna hvernig tekið hefur verið á ákveðnu vandamáli annars staðar og nýta sér þá greiningu til undirbúnings heima fyrir.*¹⁷²

Þessir tveir punktar lýsa vel því helsta sem hægt er að læra af áfallinu og þeirri ógn við öryggi borgaranna sem starfsemi Vítisenglanna sem og önnur skipulögð glæpastarfsemi er. Áföll bjóða oft upp á mikilvæg tækifæri til þess að læra¹⁷³ af mistökum og yfirsjónum eða vanrækslu innan kerfisins og leiða því áföll oft til umbóta í stefnumótnum og aðgerðaráætlum stjórvalda. Eins og sagði í inngangi ritgerðar um einkenni þá eiga hefðbundnar aðferðir oft ekki við. Þar af leiðandi er nauðsynlegt að endurskoða grundvallar aðferðir og aðgerðir viðbragðsaðila. Einnig verður að skoða heildarsamhengið við stjórnsýsluna sem og samhengi áfallsins þar sem þau eru oft samtvinnuð öðrum vandamálum samfélagsins eða tengd löglegri starfsemi samfélagsins sjálfs. Til dæmis er starfsemi Vítisengla tengd fíkniefnaviðskiptum, mansali, vopnasali, ofsbeldi. Einnig er hún tengd inn á löglega vinnumarkaðinn í gegn um fyrirtæki sem ætluð eru til peningaþvættis eða eigendum fyrirtækja eins og veitingahúsa er ógnað eða mútað af Vítisenglum til þess að fá aðgang að starfsemi þeirra eða innheimta af þeim mútur. Skoða verður varnartækin sem stjórnsýslan hefur t.d. heimildir innan laga- og regluumhverfins sem stjórnsýslan þarf að breyta til þess að takast á við vandamálið. Að lokum þarf að skoða þekkinguna á vandamálinu, hvaðan kemur hún, hvernig á að viðhalda henni, greina og meðhöndla t.d. með stofnun sérstakra öryggisdeilda og upplýsingabanka um vandamálið. Ég mun greina lærðóminn í tvennu lagi: í fyrsta lagi hvað lærðum við hér á landi og hvað stendur enn eftir ólært frá viðbrögðum hinna Norðurlandanna vegna komu Vítisenglanna. Í öðru lagi er það við lærðum og það sem enn er ólært af viðbrögðum íslensku stjórnsýslunnar hér á landi.

¹⁷² Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 23.

¹⁷³ Stern & Sundelius, 2001, 19.

3.6.5.1. Að læra af öðrum.

Hinar Norðurlandaþjóðirnar sáu fljótt ógnina sem stafaði af starfsemi vélhjólagengjanna og því aukna ofbeldi sem þeim fylgir. Gripu þær m.a. til þeirra ráða að auka rannsóknarheimildir lögreglu, breyta lögum um eignir húsa ofl. Allar líkur bentu til þess atburðarrásin yrði söm hér. Strax hafa komið upp nokkur atvik hér á Íslandi þar sem miklu og harkalegu ofbeldi hefur verið beitt, jafnvel skotvopnum í samskiptum vélhjólagengjanna. Því verðum við að skoða atburðarásina á Íslandi með hin Norðurlöndin sem fordæmi og læra af þeim og þeirra mistökum,

3.6.5.2. Lærdómur frá Danmörku

Strax árið 1996 var leitað eftir nýjum aðferðum til þess að berjast gegn starfsemi vélhjólagengja, sóst var eftir auknum og sterkari heimildum lögreglu til rannsókna. Lögreglan fékk skipanir um að fylgja betur eftir skotvopnalögum og stöðva meðlimi vélhjólagengjanna og leita á þeim eftir skotvopnum.¹⁷⁴ Einnig voru framkvæmdar miklar skotvopna- og fíkiefnaleitir í klúbbhúsum gengjanna. Má þar nefna að árið 1996 voru tíu sinnum fleiri ólögleg skotvopn gerð upptæk en árið 1995,¹⁷⁵ dómarar hertu dóma, sem áður voru nokkrir dagar uppí nokkra mánuði.¹⁷⁶ En í október 1996 var gerð sprengjuárás á klúbbhús Vítisengla sem stóð í íbúðarhverfi og saklaus kona lést sem bjó í húsinu gegnt húsi Vítisenglanna. Varð þetta til þess að dönsk stjórnvöld hertu aðgerðir sínar og kynntu aðgerðaráætlun gegn vélhjólagengjunum, með því að taka upp aukna vitnavernd, auknar heimildir fyrir notkun hlerunarþúnaðar, auknar leitarheimildir og harðari dóma fyrir vopna-og fíkiefnaeign. Það sem var þó helsta vandamálið sem dönsk stjórnvöld stóðu frammi fyrir var hvernig átti að hindra að meðlimir Hells Angles kæmu sér upp bækistöðvum á íbúasvæðum t.d. með því að banna þeim að taka á leigu eða koma sér upp húsnæði á þessum svæðum, án þess að hefta frelsi annarra borgara. Í október voru svo lög samþykkt á danska þinginu sem bönnuðu

¹⁷⁴ Kinzer, 1996.

¹⁷⁵ Helm, 1996.

¹⁷⁶ Kinzer, 1996.

vélhjólagengjum að eiga aðsetur í ákveðnum byggingum. Einnig voru lög sem bönnuðu aðild að vélhjólasamtökum samþykkt. Þessi lög voru þó afturkölluð seinna vegna þess að þau stóðust ekki stjórnarskrána þar sem hún verndar félagafrelsi einstaklinga. Stjórnarskráin leyfir þó bann við félögum sem talin eru ógn við samfélagið, en því ákvæði hefur þó enn ekki verið beitt gegn vélhjólagengjunum.¹⁷⁷ Árið 2009 greindi danska ríkislöggreglan frá því í dönskum fjölmíðlum að 140 lögreglumenn hefðu verið ráðnir til starfa eingöngu til þess að fást við starfsemi mótorhjólagengja og innflytjendagengja.¹⁷⁸

3.6.5.3. Lærdómur frá Noregi

Árið 1991 fór dómsmálaráðuneyti Noregs í samstarfi við ríkissaksóknara í að innleiða verkefni gegn glæpastarfsemi vélhjóla klúbbi Noregi. Var verkefnið samstarfsverkefni löggreglunnar í Oslo og rannsóknarlöggreglu ríkisins. Markmið verkefnisins var að greina það umhverfi sem vélhjólagengi spretta upp úr og starfa innan og koma í veg fyrir stækkan þess, voru klúbbarnir kortlagðir og komið upp aðgerðaráætlunum í baráttunni gegn þeim. Árið 1995 fékk stofnunin Kriminalpolitisentrale það hlutverk að bera ábyrgð á upplýsingaöflun um glæpastarfsemi í Noregi þar á meðal upplýsingasöfnun í sambandi við vélhjólagengin. Eitt af því sem dómsmálaráðuneytið lagði áherslu á að væri mikilvægt fyrir skilvirka upplýsingaöflun væru njósnir t.d. hleranir.¹⁷⁹ Árið 1997 skilaði nefnd sem skipuð hafði verið af dómsmálaráðherra Noregs árið 1994 af sér ítarlegri skýrslu sem innihélt m.a. tillögur um rannsóknaraðferðir löggreglunnar í baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi, og farið var í gerð lagafrumvarps á grundvelli þeirra í norska dómsmálaráðuneytinu.¹⁸⁰ Tillögur þessar lutu að sértækum rannsóknarheimildum, eða víkkuðum heimildum löggreglu til rannsókna á glæpum m.a. varðandi símhlerun, eftirlitsbúnað, notkun mynbandsuptökuvéla og vitnavernd. Árið 1997 var einnig gerð norræn framkvæmdaáætlun gegn glæpastarfsemi vélhjólagengja, og árið 1999 óskaði dómsmálaráðuneytið eftir enn frekari samræmingu á framkvæmdum í

¹⁷⁷ Bering-Jensen, 1997.

¹⁷⁸ Lögreglan (2009)

¹⁷⁹ Politidirektoratet, 2010, 8.

¹⁸⁰ Björg Thorarensen, Atli Gíslason, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Björn Halldórsson & Þórir Oddsson, 1999.

mótvægisaðgerum milli miðstjórnunar löggreglufyrvaldsins og annarra löggreglu embætta til þess að styrkja aðgerðir sínar á landsvísu, með því að koma á sameiginlegum verkefni á vegum lögreglunnar í Oslo í samvinnu við löggreglu yfirvöld sveitarfélaga víðs vegar um Noreg.

Árið 2003 gerði ríkislöggreglustjóri Noregs svo aðgerðaráætlun sem sneri að baráttunni gegn vélhjólagengjum fyrir árin 2003-2008, þar sem samræma átti baráttuna gegn vélhjólagengjunum innanlands sem og á alþjóðavettvangi. Þrátt fyrir samsplil löggreglu yfirvalda og löggreglumdæma sveitarfélaga Noregs hafa vélhjólagengi sem vilja tengja sig deildir Vítisengla og Bandidos og glæpastarfsemi þeirra aukist úr 11 deildum árið 2003 í 25 deildir árið 2009. Í dag eru deildirnar orðnar 8 talsins, þær eru staðsettar í Oslo, Þrándheimi, Drammen, Tromsö, Bergen, Stavanger, Skien og Hamar¹⁸¹ og stuðningsklúbbarnir eru orðnir alls 28 staðsettir um allan Noreg og hefur Leif Ivar Kristansen formaður Vítisengla í Noregi ferðast persónulega um Noreg til þess að fá vélhjólaklúbba til að sækja um aðild að alþjóðadeild Vítisengla.¹⁸²

Petter Gottschalk prófessor afbrotafræðum hefur fylgst með starfsemi mótorhjólaklúbba í áraraðir. Segir hann vélhjólaklúbba hafa tekið breytingum í gegnum árin, frá því að vera strákaklúbbar með áhuga á ofbeldi og mótorhjólum yfir í að vera klúbbar með áhuga á peningum og hagsæld. Petter hefur lagt til að til þess að baráttu lögreglunnar gegn skipulagðri glæpastarfsemi sé skilvirk þurfi hún að leggja meiri áherslu á að elta peningaslöðina, starfsemi Vítisenglanna hefur færst í auknum mæli inná hinn almenna vinnumarkað frá ofbeldisglæpum og svo þvo þeir peningana sem þeir fá í gegnum ólöglega starfsemi í hinu lögmæta hagkerfi þar sem þeir eiga byggingafyrirtæki, húðflúrstofur og veitingahús. Þurfi löggreglan því að einbeita sér meira að efnahagsbrotum klúbbanna en vopnaeign þeirra.¹⁸³ Þar sem að félagaaðild að Vítisenglum hefur meira en tvöfaldast á undanförnum árum hafa löggregluyfirvöld gert sér grein fyrir því að þeir geti ekki barist ein við

¹⁸¹ Brennpunkten, á.á.a.

¹⁸² Brennpunkten, á.á.b.

¹⁸³ Johansen, Tiril & Gangstoe, Jørgen, 2011.

glæpastarfsemi vélhjólaklúbbanna, heldur þurfí tollayfirvöld, sveitafélög og samfélagið sjálft að vinna saman.¹⁸⁴

Mat á aðgerðaráætlunum löggregluyfirvalda í baráttunni við vélhjólagengin sem gerð var árið 2009 leiddi í ljós enn frekari þörf samvinnu löggreglu við önnur stjórnsýslu embætti og samfélagið sjálft. Þörf væri á skýrari og meira bindandi aðgerðaráætlunum til þess að auka skilvirkni baráttunnar gegn vélhjólagengjum. Það alþjóðlega samstarf sem Noregur tekur meðal annars þátt í í baráttunni við vélhjólagengin eru t.d. PTN samstarfið sem leitt er af Noregi og er mikilvægt tæki í samstarfi Norðurlandanna gegn glæpastarfsemi vélhjólagengjanna, en markmið samstarfsins er að safna, vinna úr, greina og miðla upplýsingum um glæpi sem framdir eru af meðlimum vélhjólagengja.¹⁸⁵ Kripos er sú deild ríkislöggreglunnar sem fer með rannsóknir á skipulagðri glæpastarfsemi, gaf hún út handbók árið 2006 um vélhjólagengin og var hún notið innan PTN samstarfsins.¹⁸⁶ Einnig rekur Europol deild sem Noregur er virkur þáttakandi í, þar sem helstu forgangsverkefnin snúa að baráttunni gegn glæpastarfsemi vélhjólagengja.¹⁸⁷ Í matsskýrslunni sem norsk löggregluyfirvöld létu gera með það að markmiði að koma með aðgerðaráætlun gegn vélhjólagengjum fyrir árin 2011 til 2015 ætti það að vera stefnumótandi markmið í baráttunni gegn vélhjólagengjum að koma í veg fyrir nýliðun í vélhjólagengjunum, fækka núvernadi glæpamönnum í gengjunum og koma í veg fyrir stofnun nýrra vélhjólagengja sem tengast glæpastarfsemi. Lögreglan ætti að greina vöxt og kortleggja netverk vélhjólagengjanna. Greiningin ætti að útskýra sköpun nýrra deilda, hvernig lögreglan reyndi að koma í veg fyrir það og hvers vegna þeim hefði ekki tekist að koma í veg fyrir þessa sköpun. Lögreglan ætti einnig að styrkja samband sitt við einkaaðila, við löghlýðna rekstraraðila sem geta orðið fyrir áhrifum vélhjólagengjanna í gegnum rekstur sinn s.s. verktakar innan byggingariðnaðarins, tryggingafélög og veitinga-og skemmtanaiðnaðurinn. Einnig er bent á mikilvægi þess að

¹⁸⁴ Brennpunkten, 2010.

¹⁸⁵ Politidirektoratet, 2010, 8.

¹⁸⁶ Politidirektoratet, 2010, 23.

¹⁸⁷ Politidirektoratet, 2010, 8.

halda almenningi vel upplýstum um starfsemi vélhjólagengjanna í gegnum fjöldiðla sem skapar þannig traust milli almennings og löggreglu.¹⁸⁸

3.6.5.4. Lærdómur frá Sviþjóð

Á árunum 1997 til 1998 samþykkti sánska Alþingið röð lagabreytinga til þess að takast á við vélhjólagengin. Gerð var breyting á löggreglögum með það að markmiði að auka heimildir löggreglu til inngríps þegar almannheill og öryggi væri ógnað, sem meðal annars fólust í því að lögreglan fékk heimildir til þess að fjarlægja fólk af samkomum sem talið var ógna öryggi annarra, sem og loka af svæði og banna aðgang að svæðum þar sem alvarlegar truflanir ógna öryggi borgaranna. Einnig fékk lögreglan sömu heimildir og tollurinn til þess að skoða farþegalista sem hjálpaði gríðarlega við eftirlit við landamæri. Einnig voru ný lög um notkun eftirlitsmyndavéla og hljóðupptaka, þar sem leyft var að hlera eða hafa sjónrænt eftirlit með tilteknum aðstæðum þar sem grunur var á um alvarlega glæpi s.s. tjón á lífi, heilsu eða eyðileggingu eigna. Einnig var sett fram lagatillaga um bættan gagnagrunn löggreglu, lög um sakaskrá og gagnagrunn um grunaða. Gagnagrunnar löggreglunnar ætti að innihalda m.a. leynilega upplýsingaöflun og DNA gagnagrunn. Þessar heimildir sem leyfa löggreglu njósnir í gegnum tölvur voru nýjar heimildir. Árið 1998 voru einnig sett fram lagafrumvörp sem snérur að auknum heimildum til að grípa til íhlutana gegn vélhjólagengjum m.a. annars með því að auka heimildir þeirra til húsrannsókna, með því að breyta lögunum í það að leyfa eigi húsrannsókn þar sem heimilismenn tengist glæpastarfsemi til þess að húsrannsókn sé lögleg. Myndi þetta hjálpa, sérstaklega í húsrannsóknum á klúbbhúsum mótorhjólagengjanna. Einnig voru lög um aukna vernd vitna sett árið 1998. Lagafrumvörp um vopnaburð og vopnaeign voru einnig sett fram, að banna þátttöku eða klúbb útaf fyrir sig var aldrei rætt sem raunveruleg lausn hjá dómsmálaráðuneytinu.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Politidirektoratet, 2010, 24.

¹⁸⁹ Svedin, 1999, 35-37.

3.6.5.5. Hvernig hefur íslenska stjórnsýslan nýtt lærðóminn frá hinum Norðurlöndunum?

Í skýrslunni um sérstakar rannsóknaraðferðir löggreglu, sem starfshópur ríkislöggreglustjóra skrifaði fyrir hönd dóms-og kirkjumálaráðuneytisins og lagði fyrir Alþingi árið 1999, má greinilega sjá mikinn lærðóm frá hinum Norðurlöndunum. sem öll fóru í svipaðar lagabreytingar til að víkka rannsóknarheimildir löggreglu á árunum 1996-1998, vegna mikillar aukinnar glæpastarfsemi. Fór íslenska nefndin í viðtækari gagnaflanir um reglur annarra Norðurlanda á þessu sviði, og kom með tillögur að fyrirkomulagi sérstakra rannsóknaðferða og lagabreytinga sem þóttu nauðsynlegar til að auka heimildir löggreglu hér á landi til að takast á við nýjar afbrotaðferðir. Hinsvegar varð þessi skýrsla stopp í kerfinu og þær lagatillögur sem nefndin kom með náðu ekki fram að ganga, hinsvar voru þær notaðar sem leiðbeinandi reglur varðandi rannsóknir löggreglu. Afhverju þær gengu ekki í gegn er ekki ljóst, líklegast er um að kenna pólitískri ósamstöðu í málinu. Það er ekki fyrr en árið 2011 þegar lög um forvirkar rannsóknarheimildir taka gildi að lærðómurinn er orðinn skilvirkur innan íslensku stjórnsýslunnar.

Lærðómurinn sem íslenska stjórnsýsla dróg af reynslu hinna Norðurlandanna var frávísun Vítisenglanna frá landi 2002 sem hefur verið notað allar götur síðan. Hefur þetta ráð, að hindra inngöngu Vítisengla verið mikið notað í hinum Norðurlöndunum, þar sem samvinna Vítisenglanna yfir landamæri er mikil, og hætta er á að ofbeldi, fíkniefna-og vopnasmygl fylgi þeim yfir landamærin.

Íslenska stjórnsýslan hefur einnig lært það af hinum Norðurlandaþjóðunum að gera áhættumót og greiningar á Vítisenglunum og starfsemi þeirra sem og annarra skipulagðra glæpahópa er mikilvægt tæki í baráttunni gegn þeim. Þó má segja að lærðómurinn hafi komið nokkuð seint fram hjá íslenskri stjórnsýslu þar sem fyrsta áhættumatið á skipulagðri glæpastarfsemi þar á meðal starfsemi Vítisengla kemur ekki út fyrr en 2008 í kjölfar stofnunar greiningadeildar ríkislöggreglustjóra 2007. Hefur greiningadeildin gefið út skýrslu um mat á skipulagðri glæpastarfsemi á hverju ári síðan 2008. Ljóst er því að íslenska stjórnsýslan hefur dregið lærðóm af þróun vélhjólagengja og viðbrögðum stjórnsýslanna í hinum Norðurlöndunum, þó svo að lærðómurinn hafi tekið langan tíma.

Það sem ekki hefur lærst af hinum Norðurlöndunum er þó einnig til staðar. Eins og farið er yfir í kaflanum um viðbúnað þá hafa hin Norðurlöndin öll starfrækt sérstök glæpavarnarráð í fjölda ára til þess að greina skipulagða glæpastarfsemi. Þessi glæpavarnarráð hafa hjálpað gríðarlega til þess að greina þróun í glæpastarfsemi þessara landa og sett fram tillögur og aðgerðaráætlunar til þess að takast á við þessa starfsemi. Enn hefur ekki verið stofnað svipað glæpavarnrráð á Íslandi og verður því greiningadeild löggreglu ein að sjá um þessa málaflokka. Að mínu mati er það of mikið starf fyrir eina deild innan lögreglunnar sem einnig þarf að fást við marga aðra hættuþætti. Ef glæpavarnaráð eða sérstakt öryggisvarnaráð væri starfrækt á Íslandi gæti það jafnvel bætt samstarf við hin Norðurlöndin á þessu sviði og þar af leiðandi aukið skilvirkni stefnu íslenskrar stjórnsýslu gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Þá hefur íslenska lögreglan ekki rannsakaði í jafn miklum mæli efnahagslega vídd glæpa Vítisenglanna, t.d. ítök meðlima Vítisengla í hinu löglega viðskiptaumhverfi, fjárfestingar þeirra á fasteignum og rekstur þeirra á fyrirtækjum ofl. Einnig hafa þeir ekki skoðað markhópa glæpa Vítisenglanna t.d. í hvaða mæli Vítisenglar hafa ítök í rekstri sem þeir eiga ekki t.d. með því að beita hótunum gegn rekstraraðilum veitingahúsa, og kráa. Þá hafa þeir ekki skoðað fjárreiður einstaklinga Vítisengla eins og hin Norðurlöndin Skattaframtöl þeirra geta oft leitt til vísbendinga um peningaþvætti og skattsvik.

Um er líklega að kenna vontun á fjármagni til rannsóknardeilda lögreglunnar og/eða vontun deilda eða stofnana innan stjórnsýslunnar til þess að greina nógur ítarlega starfsemi og umhverfi Vítisenglanna.

3.6.5.6. Lærdómur af áfalli

Það má í raun skipta lærdómi íslenskrar stjórnsýslu hér á landi í tvennt, í frysta lagi lærdómur sem hún dróg af viðbrögðum sínum og aðgerðum gagnvart Vítisenglnum á Keflarvíkurflugvelli, þ.e.a.s. viðbrögð löggreglu og útlendingastofnunar við landamæri landsins. Í öðru lagi lærdóm sem má nýta til að koma á aðgerðaráætnum, starfshópum og lagabreytingum til þess að stöðva fótfestu og hindra vöxt starfsemi Vítisengla sem og annarrar skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi.

3.6.5.7. Viðbrögð við landamæri

Jón H. Snorrason, yfirmaður efnahagsbrotadeildar ríkislöggreglustjóra sagði í yfirlýsingu vegna komu nokkurra Vítisengla árið 2007 að staðið yrði við stefnu yfirvalda um að meina landgöngu Vítisengla eða öðrum sem tengjast skipulagðri glæpastarfsemi frá árinu 2002 þegar nítján Vítisenglum var vísað frá landi.¹⁹⁰ Greininlegt er því að úrræðið að vísa í burtu Vítisenglunum 2002 markaði skýra stefnu í viðbrögðum löggreglunnar vegna komu glæpagengja. Á sama blaðamannafundi sagði Haraldur Johannessen að lögreglan liti á Vítisengla sem skipulagðan glæpahóp og að sömu aðgerðum yrði beitt gegn öðrum Vítisenglum sem myndu reyna að komast til landsins.¹⁹¹ Hefur þetta úrræði þ.e.a.s. frávísun Vítisengla frá öðrum löndum einnig verið nýtt mikið af hinum Norðurlöndnum, og sýnir það skýra stefnu stjórnavalda gagnvart genginu og starfsemi þeirra. Á þessi lærdomur íslensku stjórnsýslunnar vel við punkta Birnu Óskar um leiðtogaforstu á áfallatímum, þar sem hún bendir á mikilvægi þess að það sé lærdomsríkt að læra af öðrum, rannsaka hvernig tekið hefur verið á svipuðu vandamáli annarsstaðar og nýta sér þá greiningu til undirbúnings heima fyrir.¹⁹² Frá árinu 2002 þegar þetta úrræði var notað fyrst gegn Vítienglunum hefur það verið nýtt í ófa skiptin af löggreglunni í Keflavík sem og Útlendingastofnun. Allt frá árinu 2002 hefur því þeirri stefnu verið fylgt innan löggreglunnar að vísa frá aðilum sem tengdir eru vélhjólasamtökum sem vitað er að stundi skipulagða glæpastarfsemi.¹⁹³ Sama ár, í júlí var 6 félögum í vélhjólaklúbbnum MC. Savages sem tengdir eru Vítisenglum í Noregi meinuð landganga á Seyðisfirði er þeir komu til landins með Norrænu,¹⁹⁴ í desember árið 2003 var síðan 5 norskum félögum Vítisengla vísað frá landi við komu til Keflavíkur,¹⁹⁵ í nóvember árið 2004 var svo 11 meðlimum danska vélhjólagengisins Hog Riders vísað frá landi.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Lögreglan, 2007a.

¹⁹¹ Morgunblaðið, 2002a.

¹⁹² Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 23.

¹⁹³ Lögreglan, 2007b.

¹⁹⁴ Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006.

¹⁹⁵ Löggregluvefurinn, 2007b.

¹⁹⁶ Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006.

Höfðu svo Vítisenglar hægt um sig í 3 ár og var það svo ekki aftur fyrr en í nóvember á árinu 2007 þegar ríkislöggreglan hér fær ábendingar frá erlendum samstarfsaðilum um áætlaða komu erlendra Vítisengla til landsins, var þá tekið upp landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen svæðisins, ákvörðunin var tekin af Dóms-og kirkjumálaráðherra að tillögu ríkislöggreglustjóra.¹⁹⁷ Í þessum aðgerðum voru 8 norrænir meðlimir Vítisengla stöðvaðir við komu til Keflavíkur frá Noregi og Danmörku þar sem þeir hugðust sækja samkomu MC. Fáfnis og vísað frá landi¹⁹⁸ Árið 2009 voru þá 18 norrænir meðlimir Vítisengla stöðvaðir við komu til landsins á nokkrum dögum og snúið við.¹⁹⁹ Alls voru því á árunum 2002-2009 64 meðlimum Vítisengla vísað frá landi. Þar af voru ástæður um ákvarðanir um frávísanir byggðar lögum um útlendinga nr. 96/2002. Lærdómur af beitingu laga um útlendinga og þeirra laga sem veita heimildir til upptöku landamæraeftirlits er því greinilegur frá árinu 2002. Hörð viðbrögð gagnvart komu Vítisengla frá árinu 2002 þegar þeim fyrst er meinuð landganga og vísað frá landi, hefur staðið alla tíð síðan og markar og sýnir sterka afstöðu lögreglunnar og stjórnsýslunnar við komu Vítisengla til landsins.

3.6.5.8. Setning stýrihópa og endurskipulagning deilda innan stofnana

Birna Ósk segir í meistaraprófsritgerð sinni að mikilvægt sé að stjórnendur séu vel meðvitaðir um vandamálið sem þeir eru að eiga við, t.d. að hætta steðji að vegna ákveðins áfalls eða ákveðnar þróunar innan kerfisins t.d. geti stjórnvöld komið á fót vinnuhópum eða stýrihópum sem starfa eingöngu að því að koma upplýsingum um aðsteðjandi ógnir og vandamál áfram til stjórnenda og þannig mótað stefnur stjórnsýslunnar varðandi þetta vandamál.²⁰⁰

Í byrjun árs 2004 skipar ríkislöggreglustjóri af tilstuðlan Björns Bjarnasonar þáverandi dómsmálaráðherra stýrihóp til að leita leiða gegn því að alþjóðleg glæpasamtök nái fótfestu á Íslandi. Stýrihópurinn samanstóð af fulltrúum frá ríkislöggreglustjóra, lögreglunni í

¹⁹⁷ Lögregluvefurinn, 2007b.

¹⁹⁸ Lögregluvefurinn, 2007a.

¹⁹⁹ Lögreglan, 2009.

²⁰⁰ Birna Ósk Hansdóttir, 2009, 23.

Hafnarfirði, Kópavogi og Reykjavík, tollstjóranum í Reykjavík og sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli. Skilaði hópurinn skýrslu í byrjun júní með ýmsum upplýsingum og tillögum sem og voru niðurstöður skýrslunnar kynntar Birni Bjarnasyni sem tók tillögurnar ítarlega til greina og fól ríkislöggreglustjóra að hrinda í framkvæmd þeim tillögum sem snéru að embætti hans, áframhaldandi starf stýrihópsins sem og gerð úttekta og eflingu innra samstarfs löggreglunnar, sem og samvinnu við tolyfirvöld og önnur sveitarfélög.²⁰¹ Til þess að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi þurfti meðal annars að efla alþjóðlega löggreglusamvinnu og var það gert með skipulögðum hætti á vettvangi samvinnu Norðurlandanna, Interpol, Schengen og Europol. Góð reynsla er af þessu samstarfi og hefur íslenska lögreglan á grundvelli þessa samstarfs neitað óæskilegum einstaklingum um landgöngu og vísað þeim frá landinu.²⁰² Í skýrslu þeirra dr. Niels Bracke lögfræðings og Gerd van den Borg löggregluforingja, sérfræðingum Evrópusambandsins í löggreglu- og hryðjuverkamálum. vöktu þeir sérstaklega athygli á því að hér á landi væru engar reglur um beitingu sérstakra rannsóknarúrræða, þá var helst verið að ræða um forvirk rannsóknarúrræði. Einnig kom þar fram að íslensk stjórnvöld geti ekki átt í samskiptum við evrópskar stofnanir, þar sem fulltrúar öryggisstofnana hittist til að ráða ráðum sínum, vegna vontunar á samskonar stofnun hér á landi. Var því lagt til í skýrslunni að íslensk yfirvöld kæmu öllum slíkum verkefnum undir sama hatt hjá einni stofnun, helst nýrri þjóðaröryggisdeild innan embættis ríkislöggreglustjóra, undir yfirumsjón dómsmálaráðherra. Í lokaorðum skýrslunnar kom m.a. þetta fram:

„til að njóta viðurkenningar sem jafngildur aðili að samfélagi öryggis- og löggæslustofnana innan Evrópusambandsins, er Ísland hvatt til að sjá fyrir fullnægjandi skipulagi, tilhögun og lagalegum grunni, eins og lögð er áhersla á í þeim tilmælum sem fram koma í skýrslu þessari.“²⁰³

Björn Bjarnason lagði lagafrumvarp fram til Alþingis á 132. lagapungi Alþingis á árinu 2005-2006 um stofnun svokallaðrar greiningadeildar og löggreglurannsóknardeildar sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur

²⁰¹ Ríkislöggreglustjórin, 2004.

²⁰² Dómsmálaráðherra, 2007.

²⁰³ Innanríkisráðuneytið, 2006.

mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Í kynningu sinni á frumvarpinu á ríkisstjórnarfundi 3. febrúar 2006 sagði Björn Bjarnason að deildin ætti að endurspeglar þróunina hjá löggregluembættum nágrannalandanna og auðvelda íslenskum löggregluyfirvöldum samstarf við samskonar greiningardeildir annars staðar vegna þeirrar hnattrænu og alþjóðlegu hættu sem af skipulagðri og alþjóðlegri glæpastarfsemi stafar,²⁰⁴ en slíkt samstarf hefur verið eitt helsta baráttutækið gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Lagaákvæði þetta á að tryggja að þeir sem fari með öryggi borgaranna hafi sambærilegar lögheimildir og hafi reynst starfsbræðrum þeirra erlendis vel.²⁰⁵ Mikilvægt sé að lögreglan sem samkvæmt lögum ber að tryggja öryggi borgara sinna, geti aflað og unnið úr upplýsingum og þannig greint hættur varðandi öryggi ríksins og almennaheilla.²⁰⁶ Með breytingum löggreglulaga nr.90/1996 sem samþykkt voru árið 2006 kemur fram í 5. grein það hlutverk ríkislöggreglustjóra að starfrækja löggreglurannsóknardeild og greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfssemi.²⁰⁷ Frumvarp þetta var samþykkt og tók greiningardeild ríkislöggreglustjóra til starfa þann 1. janúar 2007. Í 4. grein reglugerðar nr. 404/2007 er kveðið á um að hlutverk og verkefni greiningardeilda Ríkislöggreglustjóra sé m.a. að annast verkefni á sviði öryggismála, sem m.a. felast í rannsóknum afbrota, aðgerðarmiðuðu greiningar- og áhættumati og stefnumiðuðum greiningum. Hlutverk hennar sé einnig að rannsaka landráð, brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess, sem og að leggja mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi.²⁰⁸ Fyrir stofnun greiningardeilda höfðu þessir þættir borgaralegra öryggismála heyrt undir svið efnahagsbrotadeilda ríkislöggreglustjóra.

²⁰⁴ Morgunblaðið, 2006.

²⁰⁵ Morgunblaðið, 2006.

²⁰⁶ Þingskjal nr. 759, lagt fyrir Alþingi á 132 löggjafarþingi 2005–2006.

²⁰⁷ Lög nr. 90/1996.

²⁰⁸ Reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislöggreglustjóra.

3.6.5.9. Endurskoðun laga og reglumhverfis

Árið 1997 eftir umræður á Alþingi um skipulagða glæpastarfsemi og starfsemi ávana-og fíkniefnadeildar löggreglurnnar kom fram að setja þyrfti skýrari reglur um óhefðbundnar rannsóknaraðferðir löggreglu og fól dómsmálaráðherra ríkislöggreglustjóra málið. Ríkislöggreglustjóri skipði nefnd sem fjallaði um óhefðbundnar rannsóknaraðferðir löggreglu. Farið var í mikla upplýsingaöflun, og var þá mest litið til Norðurlandanna þar sem mikið nefndarstarf hefur verið unnið að tillögum á þessu sviði einnig var farið í ítarlega gagnaöflun frá öðrum Evrópuríkjum um reglur þeirra á þessu sviði, þróun þeirra og mótu. Einig var skoðuð undirnefnd Schengen ríkjanna um fíkniefni og gerðar voru tillögur um samræmingu á ákveðnum rannsóknaraðferðum löggreglu í baráttu gegn fíkniefnum og alþjóðlegt samstarf Schengen ríkjanna á þessu sviði. Markmið nefndarinnar var að koma með tillögur um fyrirkomulag óhefðbundinna rannsóknaraðferða og lagabreytinga sem nauðsynlegar væru til að lögreglan gæti tekist á við nýjustu afbrotaðferðirnar. Tillögurnar snéru aðalega um meðferð opinberra mála um sérstakar rannsóknaraðferðir þ.e.a.s. auknar heimildir löggreglu til hlerana (símhleranir og aðrar hleranir, hljóðupptökur og myndbandsupptökur), skýrari reglur um skyldu til að tilkynna sakborningi um rannsóknaraðferðir, lagabreytingar og önnur úrræði til að stuðla að vitnavernd (lokun þinghalda til að vernda vitni, löggregluvernd, bann við birtingu á nafni vitnis) reglur um upplýsingagjafa, t.d. lækkun dómstóla á refsingu vegna upplýsingagjafar og reglur um tálbeitur. Skýrslan var alls 74 blaðsíður og mjög ítarleg, þáverandi lög greind og lagðar fram tillögur að umbótum, tölfraðileg gögn um beitingu laganna og afbrotaþróun skoðuð sem og svipuð löggjöf og heimildir skoðaðar í Finnlandi, Noregi, Svíþjóð og Danmörku, sem og stuttlega í Bretlandi og Frakklandi. Niðurstöður nefndarinnar voru meðal annars þær að á hinum Norðurlöndunum og flestum öðrum Evrópuríkjum hafa rannsóknaraðferðir verið skoðaðar með það að markmiði að lögreglan sé hæfari til að takast á við rannsókn brotamála á borð við skipulagða glæðpastarfsemi, þ.a.m. samvinnuhópur á vegum norrænu embættismananefndarinnar um samræmdar aðgerðir til að uppræta skipulagða glæpastarfsemi bifhjólagengja.²⁰⁹ Greinilegt er að strax árið 1997 eru íslenskar lagaumbætur vegna fíkniefnaviðskipta og skipulagðrar glæpastarfsemi í líkingu við

²⁰⁹ Björg Thorarensen, Ásgeir Karlsson, Bogi Nilsson, Björn Halldórsson, Egill Stephensen & Þórir Oddsson, 1999.

hin Norðurlöndin og önnur Evrópuríki sem voru reynslumeiri á þessu sviði . Eins og fyrr segir kom það fram og var lögð áhersla á það í matskýrslu um hryðjuverkavarnir frá árinu 2006 gerð af þeim dr. Niels Bracke lögfræðingi og Gerd van den Borg löggregluforingja, sérfræðingum Evrópusambandsins í löggreglu- og hryðjuverkamálum að þar sem ekki væru til reglur um beitingu forvirkra rannsóknauðræða hér á landi og að vontunin á þessum úrræðum hefði heftandi áhrif í samskiptum íslenskra stjórnvalda við evrópskar öryggisstofnanir.²¹⁰ Fór Björn Bjarnson þáverandi dómsmálaráðherra í það verkefni að leggja drög að tillögum að frumvarpi um að víkka rannsóknarheimildir löggreglu, náðu þau hinsvegar ekki fram að ganga. Eftir að hafa fengið greiningar, upplýsingar og gögn m.a. um stöðu skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi, kom Ragna Árnadóttir fyrverandi dómsmálaráðherra fram með þá tillögu að fela réttarfarsnefnd að vinna tillögur að að frumvarpi um forvirkar rannsóknarheimdir með ströngu eftirliti. Það var ekki fyrr en í febrúar 2011 þegar ljóst var orðið að Vítisenlgar höfðu náð fótfestu á Íslandi sem sett var fram þingtillaga til Alþingis um að fela innanríksráðherra að vinna og leggja fyrir frumvarp sem veiti löggreglunni sambærilegar heimildir og löggregla í öðrum norrænum ríkjum hefur til að rannsaka og grípa til fyrirbyggjandi aðgerða gegn skipulagðri glæpastarfsemi s.s. forvirkar rannsóknarheimildir, þar sem haldið var því fram að engin rök væru yfir því að löggreglan á Íslandi hefði minni og þrengir heimildir en löggreglu yfirvöld á Norðurlöndunum. Í þingsályktuninni kom það fram að flutningsmenn hennar (Siv Friðleifsdóttir, Róbert Marshall, Birgir Ármannsson, Birkir Jón Jónsson, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Gunnar Bragi Sveinsson, Kristján L. Möller, Sigurður Ingi Jóhannsson) töldu tímabært að löggreglan hér lendis fengi sambærilega rannsóknarheimildir og löggreglan á Norðurlöndum vegna mikilvægi þess að öryggi almennings sé velferðamál sem almenningur treysti ríkinu að fara með. Með þessum heimildum yrði samstarf íslensku löggreglunnar við löggregluembætti nágrannalandanna markvissara og yki líkur á að hafa meiri stjórn á skipulagðri glæpastarfsemi sem nær yfir landamæri, til þess væri nauðsynlegt að rannsóknarheimdir löggregluembættana væru sambærilegar.²¹¹ Hefur það komið fram í matsskýrslum greiningadeildar Ríkislöggreglu á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum árin 2008, 2009 og 2010. Einnig hafði Ríkisendurskoðun bent á vontun þessara heimilda í stjórnsýsluútekt hennar um ráðstafanir

²¹⁰ Innanríksráðuneytið, 2006.

²¹¹ Þingskjal nr. 829, 2010-2011.

gegn innflutningi á ólögglegum fíkniefnum frá árinu 2007, sem og var einnig bent á þörf fyrir þessar heimildir í aðgerðaráætlun gegn mansali sem Alþingi samþykkti 2009.²¹² Var þessi þingtillaga byggð á matskýrslu greiningadeildar ríkislöggreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi frá árinu 2010 og bar hún heitið *Mat ríkislöggreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum*. Eins og fyrr segir var gerð könnun í mars 2011 framkvæmd af MMR (Markaðs og Miðlaransóknir ehf) á því hvort að landsmenn væru hlynntir eða andvígir því að lögreglan fengi forvirkar rannsóknarheimildir. Niðurstöðurnar voru þær að þeir sem tóku afstöðu voru 58,4%, hlynnt því að lögreglan fengi forvirkar rannsóknarheimildir.²¹³ Stuðningur við þessar heimildir var því bæði innan stjórnsýslunnar og meðal almennings.

Frumvarp um lagabreytingu á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 um auknar rannsóknarheimildir lögreglu var lagt fyrir Alþingi á 139 löggjafapindi 2010-2011, frumvarpið var samið af tilhlutan innanríkisráðuherra.²¹⁴ Drögin að reglunum voru unnin af hópi á vegum ríkissaksóknara, í þeim voru sett skýrt afmörkuð skilyrði fyrir hvenær mætti nýta heimildir þessar. Þann 24 maí 2011 tóku svo nýjar reglur gildi um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála, var það Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra sem undir þau skrifaði.²¹⁵ Í 2. grein þeirra eru þau skilgreind og þar stendur:

„Þau rannsóknarúrræði sem kveðið er á um í reglum þessum nefnast sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Þau miða að því að fyrirbyggja, rannsaka og afla allra tiltækra gagna um refsiverða háttsemi og leita þess sem grunaður er um brot, allt með þeim hætti að sá sem rannsókn beinist að verði þess ekki var.“²¹⁶

Með samþykkt þessa lagafrumvarps dró íslenska stjórnsýslan lærðóm af vöntun þessara rannsóknheimilda fyrir lögregluna til þess að takast á við skipulagaða glæpastarfsemi

²¹² Þingskjall nr. 829, 2010-2011.

²¹³ MMR, 2011.

²¹⁴ Þingskjall, nr. 84, 2009-2010.

²¹⁵ Innanríkisráðuneytið, 2011.

²¹⁶ Reglugerð um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. nr. 516/2011.

síðastliðin ár sem kom vel í ljós með komu Vítisenglanna árið 2002 og þeirri staðfestingu árið 2010 að vélhjólagengið Fáfnir væri orðin hluti af alþjóðlegum samtökum Vítisengla.

3.6.6. Eftirmáli

Eftir að MC.Iceland sem áður fyrr bar nafnið MC. Fáfnir og fékk fulla inngöngu inn í alþjóðadeild Vítisengla og vélhjólagengið MC. Black Pistons fékk stöðu áhagandaklúbbur vélhjólagengisins Outlaws hafa komið upp nokkur ógnvænleg atriði tengd þeim og öðrum vélhjólgengjum. Foringi MC. Black Pistons og annar meðlimur gengisins voru dæmdir í október 2011 fyrir frelsissviptingu í ávinningskyni og sérstaklega hættulega líkamsárás.²¹⁷ Þar sem þeir réðust á mann sem áður á að hafa verið í samtökum MC. Black Pistons. Héldu þeir honum nauðugum og beittu hann hrottalegu ofbeldi í nærri two daga. Voru þeir sakaðir um að hafa barið hann svo klukkustundum skipti, í líkama og höfuð með ýmsum áhöldum, hótuðu honum að skornar yrðu í sundur sinar á fótleggjum hans og tennur dregnar úr honum.

²¹⁸

Þann 18.nóvember 2011 var svo gerð skotarás á bíl í Bryggjuhverfinu í Grafarvogi með afskorinni haglabyssu. Einn af forsprókkum MC. Outlaws var handtekinn og dæmdur í gæsluvarðhald. Við húsleit hjá manninum var hald lagt á afsagaða haglabyssu og önnur skotfæri.²¹⁹ Hafði hann áður fengið dóma fyrir líkamsárásir, verið dæmdur fyrir að lemja manna illa með hafnaboltakylfu og á síðasta ári hafði hann verið dæmdur fyrir að svipta manna frelsi, misþyrma honum hrottalega og skildi hann fórnarlambið eftir í blóði sínu upp í Heiðmörk.²²⁰

Greina má með þessum síauknum alvarlegu árásum að hætta er á að til átaka og uppgjöra komi milli hópa sem og einstaklinga sem tengjast vélhjólagengjum. Er þessi þróun í fullu samræmi við það sem átti sér stað í hinum Norðurlöndunum en eins og fyrr segir geysaði þar strið milli gengja á 10. áratug síðustu aldar með alvarlegum afleiðingum. Greina má því

²¹⁷ Vísir, 2011a.

²¹⁸ Vísir 2011b.

²¹⁹ Baldur Guðmundsson, 2011.

²²⁰ Vísir, 2011b.

aukna hörku í undirheimum á Íslandi, alvarlegu ofbeldi og að skotvopnum sé í auknum mæli beitt . Er þetta í fullu samræmi við matsskýrslur greiningadeildar ríkislöggreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi sem komið hafa út síðan árið 2008.

Í kjölfar skotárásarinnar var gerð húsleit á tveim stöðum, m.a. klúbbhúsi MC. Outlaws. Fannst þar mesta magn vopna sem fundist hefur í einni húsleit. Samkvæmt Karli Steinar Valssyni aðstoðaryfirlöggregluþjóni, fundust alls fjórar byssur, 50 hnifar, hnúajarn og önnur skotfæri.²²¹ Á árunum 2007-2011 hefur löggreglan lagt hald á alls 1.155 lífshættuleg vopn, segir löggreglan þetta vera til marks um aukinn vopnaburð brotamanna. segir löggreglan einnig þetta ekki koma henni á óvart, þar sem hún hefur varað við þessari þróun, sérstaklega vegna komu erlendra glæpahópa til Íslands og tengingu brotamanna hérlendis við skipulagða glæpastarfsemi eins og Vítisenglar og Outlaws halda úti.²²² Í greiningarskýrslu ríkislöggreglustjóra fyrir árið 2012 segir að ástæða sé til að gera ráð fyrir því að aukin vopnaeign og vopnaburður fylgi skipulagðri glæpastarfsemi. Líti afbrotamenn þó á vopn til þess að beita í sjálfsvörn gagnvart öðrum afbrotamönum. Greinilegt er samt sem áður er að almenningi stafar gríðarleg ógn ef upp kæmu átök á opinberum vettvangi.²²³ Gerðist það margssinnis í gengjastríðinu á Norðurlöndunum að saklausir vegfarendur urðu fyrir líkamstjóni vegna þess að átök Vítisenglanna og Bandidos meðlimanna áttu sér stað á almennum vettvangi. Það sem gerðist einnig var að vélhjólasamtök unnu saman yfir landamæri og sáu hvor öðrum fyrir vopnum, t.d. stolnum sprengjuvopnum frá sánska hernum.

Áfallið sem íslenska samfélagið varð fyrir árið 2008 með hruni efnahagskerfisins hér á landi á einnig þátt í auknum ítokum skipulagðrar glæpastarfsemi í viðskiptaheiminum hér á landi. Þetta kemur fram í greiningarmati ríkislöggreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi 2012. Þar stendur að með gjaldeyrishöftunum og lélegri stöðu krónunnar aukast líkurnar á peningaþvætti, líkur væru á að hagnaði af brotastarfsemi verði í auknum mæli varið til fjárfestinga sem brotamenn notfærðu sér til þess að dylja starfsemi sína. Fjárfestingar þessar

²²¹ Mbl.is, 2011.

²²² Ritstjórn DV, 2011.

²²³ Ríkislöggreglustjóri, 2012, 10.

eru m.a. fjárfestinar á húsnæði og í fyrirækjum. Lágt fasteignamat opnar þannig dyrnar fyrir fjársterkum aðilum til að fjárfesta í fasteignum. Þarna geta erlendir aðilar fengið tækifæri til þess að ávaxta ólöglegan hagnað sinn og líklegt er að þeir noti milligönguaðila við þessar fjárfestingar.²²⁴ Þarna fléttast annað áfall þ.e.a.s. efnahagshrun íslenska bankakerfisins saman við áfallið sem hlaust af komu Vítisengla til Íslands og auðveldar það áfall að skipulögð glæpastarfsemi nái að skjóta rótum á Íslandi.

²²⁴ Ríkislögreglustjóri, 2012, 8.

4. Niðurstöður

Mælieining á styrk öryggismála innan stjórnsýslna eru viðbúnaður þeirra, viðbrögð og samvinna þegar áföll eiga sér stað.²²⁵ Stefnumótendur, ákvarðanatakendur og ábyrgðaraðilar þurfa að geta unnið saman þrátt fyrir ólíkar pólitískar skoðanir þar sem öryggi almennings er í fyrirrúmi. Aðgerðir stjórnsýslunnar eru þó oft heftar vegna lagaramma og reglugerða, og er það ábyrgð hennar að sækjast eftir umbótum á þeim t.d. með nýjum lögum og reglugerðum sem auðvelda stjórnsýslunni að takast á við þau vandamál sem hún þarf að takast á við, til þess að standa undir ábyrgð sinni gagnvart almenningi. Nauðsynlegt er að stjórnsýslan hafi þá þekkingu, reynslu, aðgerðarheimildir og úrræði til þess að takast á við yfirvofandi áföll og hættur.

Upplýsingaöflun er gríðarlega mikilvægt tæki þegar kemur að baráttunni gegn Vítienglum og skipulagðri glæpa starfsemi þeirra. Upplýsingamiðlun og úrvinnsla upplýsinga er mikilvæg til þess að geta skilgreint vandræðaástand og aðgerðar valkosti. Hún leggur mat á ný gögn, ber þau saman, samræmi, uppfærir og útfærir þau við þá þekkingu sem er til staðar á vandamálinu. Stjórnvöld bera ábyrgð á starfsumhverfi-og háttum stjórnsýslunnar og að hún hafi næg úrræði hvort sem það er hafa nægan mannafla, nægt fjármagn eða lagalegann ramma til þess að reka skilvirka stjórnsýslu. Koma Vítisenglanna til Íslands árið 2002 sýnir að tvær megin hindranir í baráttu íslensku stjórnsýslunnar og öryggisumboða hennar vegna Vítisengla og komu þeirra til landsins hafi legið í ákveðinni vontun á öryggisdeildum eða glæpavarnarráði innan íslensku stjórnsýslunnar og lagalegum heimildum löggreglunnar til þess að rannsaka skipulagaða glæpastarfsemi, í samræmi við þau glæpavarnarráð og öryggisdeildr sem önnur Norðurlönd og mörg önnur ríki Evrópu starfrækja. Þessar deildir bæði auðvelda uppslýsinga öflun og sérþekkingu á vandamálinu sem skipulögð glæpastarfsemi er sem og

²²⁵ Asthildur Elva Bernharðsdóttir, 2001, 57.

auðveldað samstarf og lærðóm frá reynslu annarra landa í þeirra baráttu við svipuð vandamál. Var það ekki fyrr en árið 2006 sem Alþingi samþykir lög um að ríkislögreglustjóri eigi að rekja sérstaka greiningadeild sem fari m.a. með rannsóknir og gefi út hættumat vegna skipulagðrar glæpastarfsemi, tók greiningadeild ríkislögreglustjóra til starfa 1.janúar 2007, heilum 5 árum eftir komu Vítisenglanna. Hefur greiningadeild lögreglunnar síðan þá gefið út á hverju ári áhættumat vegna skipulagðrar glæpastarfsemi.

Einnig virðist sem svo að lærðómurinn sem íslenska stjórnsýslan var að draga af hinum Norðurlöndunum með útgáfu skýrslu sérstakrar nefndar árið 1999 með tillögum að sérstökum rannsóknarúrræðum fyrir lögreglu (forvirkum rannsóknaraðferðum), þar sem hún leit m.a. annars mikið til lagaúrbóta hinna Norðurlandanna varðandi þetta málefni hafi stoppað einhverstaðar í íslenska kerfinu. Tveir dómsmálaráðherrar þau Björn Bjarnason og Ragna Árnadóttir höfðu beitt sér fyrir og gert frumvörp að lögum varðandi forvirkar rannsóknarheimildum sem stoppuðu á Alþingi vegna pólitisk ágreinings. Hafði þá bæði greiningardeild lögreglunnar sem og erlendir sérfræðingar innan Evrópubandalagsins beint á vontun þessara heimilda allt frá árinu 2006, en þær upplýsingar sem þessar heimildir veita lögreglunni eru mikilvægar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Var það ekki fyrr en árið 2011 sem frumvarp var lagt fyrir Alþingi af 8 þingmönnum um að ekki sé lengur hægt að sitja aðgerðarlaus og veita þurfi lögreglunni þessi úrræði þar sem bæði er vitnað í matsskýrslur greiningadeildar sem og matskýrslur varðandi mansal á Íslandi, lögin voru svo samþykkt í maí 2011, og skrifaði Ögmundur Jónasson undir þau. Bent var á að önnur Norðurlönd notuðu svipuð lög og hefðu þau hjálpað gífurlega í baráttuni við skipulagða glæpastarfsemi. Þarna voru íslensk stjórnvöld lengi að bregðast við þeim sérfræðilegu mati margra aðila innlendra sem og erlendra til lagaúrbóta til þess að víkka út rannsóknarheimildir lögreglu og gera þannig baráttuna við skipulagða glæpastarfsemi skilvirkari.

Lærðómur íslensku stjórnsýslunnar frá hinum Norðurlöndunum tók langan tíma bæði varðandi þróun Vítisenglanna þar sem og viðbrögðin sem stjórnsýslur landanna tóku til. Íslenska stjórnsýslan var strax farin að líta til hinna Norðurlandanna varðandi úrræði fyrir lögreglu til sérstakra rannsókna með ofannefndri skýrslu árið 1999. Ef íslenska stjórnsýslan hefði horft fyrr á þá hröðu þróun og útbreiðslu Vítisenglanna og viðbragða stjórnsýsla Norðurlandanna við þeim, m.a. með sérstökum aðgerðaráætlunum, nefndum og víkkuðum rannsóknarúrræðum lögreglu, hefði íslenska lögreglan og stjórnsýslan líklegast verið mun

betur undirbúin fyrir komu Vítisengla og mildað og heft áhrif áfallsins betur. Má því segja að það hafi verið ákveðin yfirsjón innan íslensku stjórnsýslunnar varðandi skipulagða glæpastarfsemi og ef hún hefði hún átt að gera sér grein fyrir því mun fyrr að Vítisenglar gætu komið til landsins og grípa til viðeigandi ráðstafana.

Bæting hefur því verið á umhverfi upplýsingaöflunar og úrvinnslu upplýsinga upplýsinga með stofnun greiningadeildar löggreglu og samþykkt laga um forvirkar rannsóknaraðferðir löggreglu og íslenska stjórnsýslan dregið lerdóm af aðgerðum hinna Norðurlandanna, þó alltof langan tíma hafi tekið.

Með komu Vítisenglanna árið 2002 og þeim upplýsingum og vísbendingum sem löggreglan fékk um að þeir ætluðu sér að ná fótfestu á Íslandi myndi ég segja hafi opnast ákveðinn stefnugluggi sem talað var um í byrjun ritgerðar fyrir íslenska stjórnsýslu og stjórnvöld til þess að takast á við skipulagða glæpastarfsemi. Þessi stefnugluggi lokaðist með hægum viðbrögðum íslenskra stjórnvalda, langan tíma tók að setja á stýrihópa til þess að meta og koma með tillögur til þess að takast á við Vítisenglana og aðra skipulagða glæpastarfsemi. Segja má að ákveðið varnarleysi hafi verið innan stjórnsýslunnar til þess að takast á við vandamál varðandi aðgerðir til þess að stöðva og takast á við skipulagða glæpastarfsemi á við starfsemi Vítisenglanna. Vegna skorts á ákveðnum rannsóknardeildum innan öryggisstofnana stjórnsýslunnar var vontun á greiningu á vandamálinum, matsskýrslum, aðgerðaráætlunum og úrbótatillögum fyrir íslenska stjórnsýslu til þess að takast á við vandamálið.

7. Heimildaskrá

Allum, Felia., Longo, Francesce., Kostakos, Panos A., & Irrear, Daniele. (2010). *Defining and defying organized crime: Discourse, perception and reality*. London: Routledge.

Anna Sigríður Einarsdóttir (2009, 4 september). Glæpasamtök eða ekki?. *Morgunblaðið*, bls. 4.

Áslaug Pálsdóttir (2001). Krísa: Háski eða tækifæri? *Frjáls verslun*, 62(1), 68-70.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2001). *Learning from Past Experiences: The 1995 Avalanches in Iceland*. Försvarshögskolan: Stokkhólmur.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir (2011). Byggt á glærum úr námskeiði Áfallastjórnun, kennt á vorönn 2011 við stjórnmálafræðiskor Háskóla Íslands

Baldur Guðmundsson (2011, 4. Desember) *Skotárás: Forsprakki Outlaws í gæsluvarðhald: Lögreglan haldlagði afsagaða haglabyssu*. DV.is. Skoðað 5.desember 2011 á <http://www.dv.is/frettir/2011/12/4/skotaras-forsprakki-outlaws-i-gaesluvardhald/>

Birna Ósk Hansdóttir (2009). *Áfallastjórnun í opinberri stjórnsýslu: íslenska bankahrunið 2008 og þýska dvalarleyfismálið 2005*. MPA ritgerð í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, Reykjavík

Björn Bjarnason (2007). *Víðtækjar öryggisráðstafanir: Kynning fyrir starfshóp utanríkisráðherra um hættumat*. Reykjavík: Dóms-og kirkjumálaráðuneytið.

Björn Bjarnason (2008, 24. september). *Forvirkar rannsóknarheimildir*. Fyrirlestur við Háskólann á Bifröst. Bifröst.

Boin, A., Hart Paul 't., & Heyse, L. (2001). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(4), 181-188.

Boin Arjen & Hart Paul 't (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review, Volume 63, Issue 5*, 544-553.

Boin, A., Hart, Paul 't., Stern, E., Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press:Cambridge.

Bracke, Niels & Van Den Borg (2006). *Matsskýrsla um hryðjuverkavarnir á Íslandi*. Brussel: Dóms-og kirkjumálaráðuneytið.

Brady, Hugo (2007). *The EU and the fight against organized crime, working paper*. London: Centre for European Reform.

Brennpunkten (2010, 2. febrúar) *Engler uten grenser*. Osló: NRK. Skoðað 17. ágúst á <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/614385/>

Brennpunkten (á.áa). Skoðað 12. nóvember 2011 á
<http://www.nrk.no/brennpunkt/broderskapet/>

Brennpunkten,(á.áb). Skoðað 12. nóvember 2011 á
<http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.7488796>

Bylgja Hrönn Björnsdóttir (2004). *Áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar, BA ritgerð í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands*, Reykjavík.

Gottschalck, Petter (2010). *Policing organized crime intelligence strategy implementation.* Boca Raton, FL: Taylor & Francis

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið* (2.útg.) Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinson (2008). Lýðræði drög að greiningu. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 4 (1), 89-111

Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir (2010, 8-10 október). Ísland eignast vítisengla. *Fréttatíminn*, bls. 6, 14,16.

Hagan, Joe O., Everts, P.P., Fukui, H. & Stempel, J. D. (2001). *Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy*. Malden, USA: Blackwell Publishers

Hannes Hólmsteinn (2010). Byggt á glærum úr násmkeiðin *Stjórnmálaheimspeki*, kennt á haustönn 2010 við stjórnmálfræðiskor Háksóla Íslands.

Haraldur Johannessen, Arnar Jensson, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, Jóhann R. Benediktsson, Stefán Eiríksson & Hólmsteinn Gauti Sigurðsson (2006). *Skýrsla starfshóps um Öryggismál*. Reykjavík: Dóms-og Kirkjumálaráðuneytið

Hells Angels (á.á.), skoðað 10.október 2011 á www.hells-angels.no

Helm, Sarah (1996, 12. maí). *Biker wars dredge up something rotten in the state of Denmark*. The Independent. Skoðað 24.nóvember 2011 á

<http://www.independent.co.uk/news/world/biker-wars-dredge-up-something-rotten-in-the-state-of-denmark-1346874.html>

Hermann M.G., Preston, T., Korany, B. & Shaw, T.M. (2001a). *Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals*. Malden USA: Blackwell Publishers.

Herman, Margret G (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. Malden, USA: Blackwell Publishers.

Hermann, C., Stein, J., Sundelius, B. & Walker, S. (2001). Resolve, Accept or Avoid: The Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), 133–168.

Hermann, M. G., Dayton, B.W., & Svedin, L. (2008). *A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell Style*. Syracuse: Moynihan Institute of Global Affairs Maxwell School of Syracuse University.

Hlynur Sigurðsson (2011, 29. Nóvember). mbl.is. Skoðað 5. desember á
http://mbl.is/frettir/innlent/2011/11/29/mesta_magn_vopna_sem_fundist_hefur/

Innanríksráðuneytið (2006, 29. júní). Skoðað 16. desember 2011 á
<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1384>

Innanríksráðuneytið (2011). Skoðað 14. desember 2011 á
<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27165>

Innanríkisráðuneytið (2001a) Skoðað 8.desember 2011 á

<http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/upplysingar/nr/524>

Innanríkisráðuneytið (2001b). Skoðað 8.desember 2011 á

<http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/upplysingar/nr/525>

Institute for Crises Management (2008). Annual ICM Crisis Report. *News Coverage of Business Crisis During 2007*, 17 (1). Louisville, KY: Institute for crisis management. Skoðað 4. janúar 2011 <http://www.crisisexperts.com/2007CR.pdf>

Jón Hákon Halldórsson (2011, 27.október). *Ríkissaksóknari skoðar hvort málínu verði áfryjað*. Visir.is. Skoðað 5 desember 2011 á <http://www.visir.is/rikissaksoknari-skodar-hvort-malinu-verdi-afryjad/article/2011111029098>

Kingdon, John W (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. United States of America: Longman Classic Editions.

Kinzer, Stephan (1996, 6.maí). *Copenhagen Jounarl; Biker wars in the land of the little mermaid*. New York Times. Skoðað 24.nóvember 2011 á
<http://www.nytimes.com/1996/05/06/world/copenhagen-journal-biker-wars-in-the-land-of-the-little-mermaid.html?pagewanted=all&src=pm>

Kriminalpolisenheten (2009). *Problemsbild 2011, sekretessprövad version*. Stockholm: Rikskriminalpolisen – Underrättelsesktionen.

Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965

Lög nr. 90/1996, 1. gr.

Lög um útlendinga nr. 96/2002

Lög nr. 121/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum.

Lögreglan 2010. Skoðað 9.nóvember 2011 á

http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=81&module_id=220&element_id=15180

Lögreglan 2007a. Skoðað 9.nóvember á

http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=81&module_id=220&element_id=10647

Lögreglan 2007b. Skoðað 9. nóvember 2011 á

http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=81&module_id=220&element_id=10648

Lyman, Michael D. & Potter, Gary W. (2004). *Organized crime*. Canada: Prentice Hall College Division.

McConnell, Allan & Drennan, Lynn (2006). Mission Impossible: Planning and Preparing for Crisis. *Journal Of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59-70.

Mill, John Stuart (1886). *Frélsið* (Jón Ólafsson, þýð). Reykjavík : Hið íslenzka þjóðvinafélag, (1859).

MMR (2011). *Stuðningur við forvirkar rannsóknarheimildir*. Skoðað 11 desember 2011 á
<http://www.mmr.is/frettir/birtar-nieurstoeur/192-stueningur-vie-forvirkar-rannsoknarheimildir>

Morganblaðið (1997a, 18.maí). Voma Vítisenglar yfir Íslandi?. Skoðað 3. September 2011 á
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/332103/>

Morganblaðið (1997b, 24. júní). *Óliklegt að Vítisenlar komi til Íslands.* Skoðað 3. September 2011 á <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/338821/>

Morganblaðið (2002a, 2.febrúar) *Vítisenglar hafa áður sýnt áhuga á Íslandi.* Skoðað 15. ágúst 2011 á <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/650234/>

Morganblaðið (2002b, 1. febrúar) *Vítisenglar stöðvaðir í Leifsstöð.* Skoðað 15. ágúst 2011 á http://www.mbl.is/frettir/innlent/2002/02/01/hopur_vitisenga_stodvadur_i_leifsstod/

Morganblaðið (2006, 4 febrúar). *Greiningadeild rannsaki landráð og brot gegn stjórnskipan.* Skoðað 10. desember 2011 á <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1064565/>.

Morganblaðið (2011, 29.nóvember). *Mesta magn vopna sem fundist hefur.* Skoðað 5. desember 2011 á

http://mbl.is/frettir/innlent/2011/11/29/mesta_magn_vopna_sem_fundist_hefur/

Johansen, Tiril & Gangstoe, Jørgen (2011, 2. Febrúar). *Krimforsker mener politiet håndterer MC-klubbene feil.* NRK. Skoðað 14. Nóvember 2011 á <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.7491765>

Oddný Mjöll Arnardóttir (2008, nóvember). Grunnhugmyndin um réttarríkið á viðsjárverðum tínum. *Erindi flutt á Með lögum skal (nýtt) land byggja - Lögfræðileg álitamál á umbrotatínum, lagadeild Háskólans í Reykjavík.* Skoðað 6. nóvember 2011 á www.ru.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=11399

Politidirektoratet (2010). Politiets bekjempelse av kriminelle MC-gjenger i perioden 2011 til 2015, rapport. Oslo: Politidirektoratet. Skoðað 16. október 2011 á https://www.politi.no/aktuelt/publikasjoner/Tema_750.xhtml

Reglugerð um för yfir landamæri nr. 1212/2007.

Reglugerð um greiningardeild ríkislöggreglustjóra nr. 404/2007.

Reglugerð um sérstakar aðferðir og aðgerðir löggreglu við rannsókn sakamála. nr. 516/2011.

Ritstjórn DV (2008, 10.júlí). Vítisenglarnir eru komnir. Skoðað 22.september 2011 á
<http://www.dv.is/brennidepill/2008/7/10/vitisenglarnir-eru-komnir/>

Ritstjórn DV (2010, 8.mars). *Fólk þorir ekki að bera vitni.* Skoðað 29. september 2011 á
<http://www.dv.is/frettir/2010/3/8/folk-thorir-ekki-ad-bera-vitni/>

Ritstjórn DV (2011, 29. Nóvember). *Skotárás í Bryggjuhverfinu: Outlaws-maður handtekinn: Vopnabúr íslenskra glæpamanna til sýnis í dag.* Skoðað 5. desember á
<http://www.dv.is/frettir/2011/11/29/skotaras-i-bryggjuhverfinu-outlaws-madur-handtekinn/>

Ríkisendurskoðun (2008). *Löggreglustjórinn á Suðurnesjum.* Reykjavík: Ríkisendurksoðun, Reykjavík. Skoðað 24. september 2011 á <http://www.rikisend.is/skyrslur-eftir-utgafutima/2008.html>

Ríkislöggreglustjóri (2002). „Svið 5“. Skoðað 3. September á
<http://www.logreglan.is/upload/files/20-1-2003-3820.pdf>

Ríkislöggreglustjórin (2003). *Ársskýrsla 2003; Svið 5.* Reykjavík: Ríkislöggreglustjórin: Skoðað 23. September 2011 á <http://www.logreglan.is/upload/files/20-1-2003-3820.pdf>

Ríkislöggreglustjórin (2004). *Ársskýrsla 2004.* Reykjavík: Ríkislöggreglustjórin. Skoðað 4. September 2011 á http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=342

Ríkislögreglustjóri (2008a). *Ársáætlun Ríkislögreglustjóra 2008*. Ríkislögreglustjóri: Reykjavík. Skoðað 4. September 2011 á <http://www.logreglan.is/file.asp?id=13518>

Ríkislögreglustjóri (2008b). *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi*. Opinber útgáfa. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.

Ríkislögreglustjóri (2009). *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi*. Opinber útgáfa. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.

Ríkislögreglustjóri, greiningardeild (2012). *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi*. Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn.

Rothschild, Emma (2007). What is security? Í Buzan, Barry & Hansen, Lene (rits.) *International Security: Vol. 1: The Cold War and nuclear deterrence* (bls. 53-98), London: SAGE.

Scholte, Jaan Aart (2005). *Globalization a critical introduction* (2.útg.). Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan

Siegel, L.J (2009). *Criminology* (10.útg.). Canada: Thomsons/ Wadsworth.

Snædís Góð Guðmundsdóttir (2010). „Ekkert lögmál er öllum þekkt“: Hefðir og lífstill 1% mótorhjólamanna, BA ritgerð í félagsfræði við Háskóla Íslands, Reykjavík.

Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2002). Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program. *International Studies Perspectives*, 3(1), 71-88.

Stjórnarskrá Íslands.

Svedin, Lina (1999). *Kriminella MC-gäng : en transnational hotbild : hotbildsanalys, scenarier och åtgärdsförslag: vetenskaplig rapport*. Försvarets forskningsanstalt (FOA): Stockholm.

Takala, Hannu (2006). Nordic Cooperation in Criminal Policy and Crime Prevention. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 5(2), 131-147. Skoðað 18. Október 2011 á

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14043850410028695>

Ullmann, Richard (2007). Redefining security. Í Buzan, Barry & Hansen, Lene (ritsj.) *International Security: Vol. 3: Widening security* (bls. 129-153), London: SAGE

Útlendingstofnun (á.á.) Um útlendingstofnun. Skoðað 7 október 2011 á www. utl.is.

Útlendingastofnun (2003). *Árskýrsla útlendingastofnunar 2002*. Skoðað 25.nóvember 2011 á http://utl.is/index.php?option=com_content

Vísir.is (2011, 9.júní). *Foringi Black Pistons í átökum á Litla-Hrauni*. Skoðað 5.desember 2011 á <http://visir.is/foringi-black-pistons-i-atokum-a-litla-hrauni-/article/2011110608959>

Vísir.is (2011, 29.nóvember) Hrottalegur handrukkari í Outlaws úrskurðaður í gæsluvarðhald. Skoðað 5. desember á <http://visir.is/hrottalegur-handrukkari-i-outlaws-urskurdadur-i-gaesluvardhald/article/201111128766>

Wahlund ,Anders & Wallberg, Peter (1996). *Motorcykelgäng ställer polisen inför nya problem. Apropå*, 5. Brotsförebyggande rådet: Stockholm. Skoðað 24. nóvember 2011 á http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=404&module_instance=12

Zsuzsa, Ferge (1996). The Evaluation of Freedom, Security and Regime Change Are freedom and security conflicting values? *International Review of Comparative Public Policy*, 7, 19-41.

Þingskjal nr. 1356 (2001-2002). *Skyrsla dómsmálaráðherra um stöðu og þróun löggæslu, samkvæmt beiðni*. Skoðað 15.desember 2011 á <http://www.althingi.is/alttext/127/s/1365.html>

Þingskjal nr. 759 (2005-2006). *Frumvarp til laga um breyting á löggreglugum, nr. 90 13. Júní 1996, og lögum um framkvæmdacald ríkisins í héraði, nr. 92 1. júní 1989*. Skoðað 7 desember á <http://www.althingi.is/alttext/132/s/0759.html>

Þingskjal nr. 829 (2010-2011). *Tillaga til þingsályktunar um forvirkar rannsóknarheimildir löggreglu*. Skoðað 8. desember 2011 á <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0829.html>

Þingskjal, nr. 84 (2009-2010). Frumvarp um lagabreytingu á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 um auknar rannsóknarheimildir löggreglu.

