

Skýrsla

félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur,
um aðgerðaáætlun gegn mansali.

(Lögð fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

Í skýrslu þessari er að finna fyrstu aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali ásamt greinargerð sem ríkisstjórn Íslands samþykkti á fundi sínum 17. mars 2009. Aðdraganda hennar er að rekja til samþykktar ríkisstjórnarinnar frá 7. desember 2007 um að ráðist yrði í gerð hennar að tillögu félagsmálaráðherra og dómsmálaráðherra. Félags- og tryggingamálaráðherra skipaði starfshóp í janúar 2008 sem ætlað var það hlutverk að fjalla um með hvaða hætti standa mætti að gerð og framkvæmd heildstæðrar áætlunar um aðgerðir gegn mansali á Íslandi. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum til félags- og tryggingamálaráðherra 16. mars 2009 sem lagði þær fyrir ríkisstjórnina daginn eftir til samþykktar.

Markmið aðgerðaáætlunarinnar er að koma betra skipulagi á þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að koma í veg fyrir mansal hér á landi og að mansal verði rannsakað nánar. Enn fremur er að finna aðgerðir sem miða að forvörnum og fræðslu um málefnið sem og að aðstoð við þolendur og vernd þeirra verði tryggð. Þá er áhersla lögð á aðgerðir sem miða að því að gerendur verði sóttir til saka.

Jafnframt er miðað við að ráðist verði í nauðsynlegar lagabreytingar til að fullgilda megi samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá árinu 2000 og bókun við hann um mansal, samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005 og samning Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007 og aðgerðir til að framfylgja efni þeirra. Að auki verði lögð fram frumvörp sem miði að því að gera kaup á vændi refsiverð og að undanþáguheimild í 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007 til starfrækslu nektarstaða verði felld brott.

Félags- og tryggingamálaráðherra mun setja á laggirnar sérfræði- og samhæfingarteymi sem kemur til með að hafa yfirumsjón með mansalsmálum á Íslandi og tryggi að ætluðum fórnarlömbum mansals, þar á meðal börnum, sé veitt aðstoð, öruggt skjól og vernd. Aðild að slíku teymi eiga meðal annarra frjáls félagasamtök sem veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð, lögregla og fulltrúar viðeigandi ráðuneyta. Meðal verkefna þess verða fræðsla til fagstétta og opinberra starfsmanna sem aðkomu hafa að mansalsmálum, fræðsluferð sem meðal annars hefur það að markmiði að koma í veg fyrir að ungir karlmenn gerist neytendur á kynlífsmarkaði, yfirumsjón með rannsóknum og skráningu mansalsmála. Þá lúta nokkrar aðgerðir að því að auka sérhæfingu lögreglu þannig að hún verði betur í stakk búin til rannsaka mansalsmál, vændi og barnaklám. Loks er gert ráð fyrir að samþykktar verði siðareglur fyrir Stjórnarráðið og stofnanir ráðuneyta sem meðal annars kveði á um að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers kyns kynlífsþjónustu verði ekki liðin.

Aðgerðaáætlunin gildir til ársloka 2012 en miðað er við að hún verði endurskoðuð tveimur árum eftir samþykkt hennar að undangengnu mati á árangri.

ADGERÐIR

Aðgerðaáætlun þessi skiptist í níu kafla. Þeir eru:

1. Fullgilding alþjóðasáttmála og aðlögun íslenskrar löggjafar.
2. Sérfræði- og samhæfingarteymi og yfirumsjón mansalsmála.
3. Fræðsla fagstétta og opinberra starfsmanna.
4. Vernd fórnarlamba og aðstoð.
5. Viðbúnaður lögreglu og rannsókn ætlaðra mansalsmála.
6. Aðgerðir gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði.
7. Alþjóðlegt samstarf.
8. Virk leit og neyðarnúmer.
9. Skráning upplýsinga og þekkingaröflun.

1. Fullgilding alþjóðasáttmála og aðlögun íslenskrar löggjafar.

Markmið: Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá 2000 og bókunin við hann um mansal, samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005 og samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007 verði fullgiltir.

Aðgerð 1: Undirbúningi viðkomandi ráðuneyta að fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá 2000 og bókun við hann um mansal, samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005 og samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007 verði lokið. Að því marki sem fullgilding kallar á lagabreytingar verði frumvörp um slíkt lögð fram.

Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar gegn mansali byggir á því að samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá 2000 og svokölluð Palermo-bókun við hann¹ og samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali² verði fullgiltir hér á landi. Undirbúningur þess hefur staðið um nokkra hríð og lagði dómismálaráðherra á 135. löggjafarþingi 2007–2008 fram frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, meðal annars til að samræma skilgreiningu almennra hegningarlaga á mansali við efni þessara samninga. Frumvarpið var ekki afgreitt á þinginu en hefur nú verið lagt fram á 136. löggjafarþingi og er nú til meðferðar hjá allsherjarnefnd þingsins. Ljóst er að færa þarf ýmsa aðra löggjöf til samræmis við samningana svo unnt verði að fullgilda þá, svo sem lög um útlandinga, nr. 96/2002, og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Einnig þarf að hefja undirbúning að fullgildingu samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá árinu 2007³ og samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi sem nú er í vinnslu og íslensk stjórnvöld styðja heilshugar. Fyrsta markmið þessarar aðgerðaáætlunar tekur mið af þessu.

Ábyrgð: Dómismálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti.

¹ The Convention against Transnational Organized Crime (UN, 2000a) og Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (UN, 2000b).

² Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Varsjá 16. maí 2005.

³ Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, Lanzarote 25. október 2007.

2. Sérfræði- og samhæfingarteymi og yfirumsjón mansalsmála.

Markmið: Innlent samstarf gegn mansali verði samhæft og formlegri yfirumsjón með málaflöknum komið á fót.

Aðgerð 2: Stofnað verði teymi víðeigandi ráðuneyta, stofnana og frjálsra félagasamtaka sem hafi yfirsýn yfir mansalsmál á Íslandi og umsjón með þeim.

Til að tryggja yfirsýn og þekkingu á mansalsmálum á Íslandi verði stofnað sérfræði- og samhæfingarteymi með fulltrúum þeirra sem starfa á þessum vettvangi, svo sem víðeigandi ráðuneyta, lögreglu, stofnana og frjálsra félagasamtaka, þar með talin Stígamót og Kvennaathvarf. Hlutverk þess verði að fylgja eftir vísbendingum um mansal, bera kennsl á möguleg fórnarlömb samkvæmt viðurkenndum gátlistum sem teymið gefur út og veita þeim viðurkennda stöðu sem slíkum, tryggja þeim vernd og aðstoð, halda til haga upplýsingum og sinna fræðslu um mansalsmál. Slíkt teymi yrði stjórnvöldum jafnframt til ráðgjafar í málaflöknum og hafi eftirlit með framkvæmd aðgerðaáætlunar gegn mansali. Teymið yrði í formi tilraunverkefnis og metið að þremur árum liðnum hvort festa beri það í sessi með lögum.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 3: Neyðarteymi starfi innan sérfræði- og samhæfingarteymis um mansal sem sé fært um að koma fórnarlömbum til aðstoðar innan 24 tíma.

Hlutverk þessa neyðarteymis er að grípa til fyrstu aðgerða fórnarlambi mansals til stuðnings og verndar, svo sem með því að veita því neyðarþjónustu skv. 1. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum um sjúkratryggingar og greiðslur þeirra fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1206/2008, öruggt skjól, tálkaþjónustu og lögfræðiráðgjöf. Lögð er áhersla á að hver sem er innan sérfræði- og samhæfingarteymisins geti virkjað neyðarteymið með stuttum fyrirvara, en til þess yrðu kallaðir aðrir aðilar til samstarfs eftir atvikum máls á hverjum tíma.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

3. Fræðsla fagstétta og opinberra starfsmanna.

Markmið: Víðeigandi fagstéttir og starfsfólk stjórnvalda fái fræðslu um mansal, einkenni þess, greiningaraðferðir og aðstoð við fórnarlömb.

Aðgerð 4: Gerð verði heildstæð fræðsluáætlun fyrir fagstéttir og starfsfólk hins opinbera sem aðkomu hafa að mansalsmálum.

Í 10. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali er kveðið á um að stjórnvöld skuli tryggja að til staðar sé fagfólk með þekkingu á forvarnastarfi, greiningu mögulegra fórnarlamba og á aðferðum sem hafa reynst fórnarlömbum vel.⁴ Því er nauðsynlegt að víðeigandi fagstéttir fái fræðslu um mansal, einkenni þess, aðstoð við fórnarlömb og greiningaraðferðir samkvæmt viðurkenndum gátlistum sem sérfræði- og samhæfingarteymi um mansalsmál gefur út. Þessi þekking þarf jafnframt að vera þverfagleg, þannig að unnt sé að taka heildrænt á málefnum hvers fórnarlamb. Þetta er sérstaklega mikilvægt sökum þess að fórnarlömb geta komist í snertingu við yfirvöld eða aðra aðila vegna annarra brota, svo sem við landamæraverði eða lögreglu vegna falsaðra ferðaskilríkja, eða við hjálparsamtök kvenna vegna ofbeldis. Að baki getur mansal

⁴ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, article 10 – Identification of the victims.

leynst. Ólíklegt er talið að fórnarlömb stígi fram gagnvart þessum aðilum nema þeir geti kynnt viðkomandi fyrir þeim stuðningsúrræðum og vernd sem stendur til boða.

Markhóparnir eru eftirtaldir:

- *Lögregla, landamæraverðir og tollverðir*: Fræðsla um mansal verði sett inn í aðalnámskrá Lögregluskóla ríkisins og stjórnendafræðslu hans og verði einnig hluti af endur- og símenntunaráætlunum lögregluembættu, landamæravarða og tollvarða. Fræðslan innihaldi þjálfun í beitingu viðurkennds gátlista sem tryggji að grunsemdum um mansal og vísbendingum um tengd brot sé fylgt eftir af þar til bærum aðilum.
- *Ákærendur og dómara*: Til að unnt sé að koma lögum yfir gerendur í mansalsmálum er brýnt að allar fagstéttir réttarvörslukerfisins fái fræðslu um eðli mansalsmála og þeirra margvíslegu brota sem geta komið til kasta yfirvalda en fela í sér vísbendingar um að mansal leynist að baki þeim. Eftt verði til námskeiða fyrir ákærendur og dómara í þessu skyni.
- *Starfsfólk viðeigandi stofnana*: Starfsfólk viðeigandi stofnana, svo sem Útlendingastofnunar og Vinnuálastofnunar, fái fræðslu um mansal og einkenni þess, enda geta möguleg fórnarlömb mansals verið á meðal þeirra sem eiga erindi við þær stofnanir. Eftt verði til námskeiða fyrir starfsfólk slíkra stofnana í þessu skyni.
- *Starfsfólk í heilbrigðisþjónustu*: Reynsla erlendis bendir til að fórnarlömb mansals leiti til heilbrigðisstétta með mörg líkamleg og andleg einkenni sem svipa til einkenna áfallaröskunar og langvarandi kynferðisofbeldis. Heilbrigðisstéttir þurfa að vera vakandi fyrir slíkum einkennum, einkum þegar í hlut eiga einstaklingar af erlendum uppruna og/eða þeir sem starfa í kynlífsþjónustu. Gátlista, greiningarviðmiðanir og aðrar leiðbeiningar sem fyrir hendi eru þarf að þýða og staðfæra og þjálfu heilbrigðisstarfsfólk í að beita. Fræðsla um mansal verði hluti grunnnáms og endurmenntunar heilbrigðisstétta.
- *Starfsfólk félagsþjónustu og barnaverndar og stuðnings- og meðferðaraðilar*: Til þess markmiðum um að veita fórnarlömbum stuðning og endurhæfingu verði náð er nauðsynlegt að allir þeir sem að slíku starfi koma, þ.e. starfsmenn félagsþjónustu og barnaverndar, meðferðaraðilar og ráðgjafar innan hjálparsamtaka kvenna, hljóti fræðslu og þjálfun í að vinna með fórnarlömbum mansals. Einkum er brýnt að auka þekkingu á réttindum barna sem óska hælis, en vegaláus börn hér á landi sem koma erlendis frá kunna að vera fórnarlömb mansals. Þau þurfa langtíma stuðning og sérhæfð úrræði og þarf að styrkja þá aðila sem að því starfi koma. Fræðsla um mansal verði hluti af félagsráðgjafarnámi, sem og af endur- og símenntun þeirra.
- *Starfsfólk ráðuneyta*: Starfsfólk utanríkisþjónustunnar og viðeigandi ráðuneyta sem mansalsmál heyra undir, svo sem félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis, fái fræðslu um mansal.

Ábyrgð: Viðkomandi fagráðuneyti, sérfræði- og samhæfingarteymi.

4. Vernd fórnarlamba og aðstoð.

Markmið: *Þolendum mansals verði veitt nauðsynleg heilbrigðisþjónusta, viðeigandi stuðningur og vernd sem og aðstoð til að tryggja örugga endurkomu til heimalands.*

Aðgerð 5: Hlutverk frjálsra félagasamtaka við að veita fórnarlömbum mansals aðstoð verði viðurkennt og styrkt.

Viðurkennt er að sjálfhjálparsamtök kvenna og þolenda hvers kyns ofbeldis reynast afar vel við að koma þolendum til aðstoðar, enda er stuðningurinn veittur á forsendum þolendanna sjálfra án skilyrða. Sama gildir um aðila sem veita innflytjendum aðstoð og ráðgjöf. Slíkir aðilar skulu

eiga sæti í bæði sérfræði- og samhæfingarteymi gegn mansali svo og í neyðarteymi sem kemur fórnarlömbum mansals til fyrstu hjálpar. Þetta hlutverk þeirra þarf að viðurkenna með formlegum samningum og opinberri fjármögnun. Liður í aðstoð við fórnarlömb er að tryggja þeim öruggan dvalarstað í dvalarlandi eða athvarf. Góð reynsla er af athvörfum sem frjáls hjálparsamtök kvenna reka með stuðningi stjórnvalda, auk þess sem þau eru oft í tengslum við systursamtök í heimalöndum þolendanna sem geta veitt áframhaldandi athvarf, stuðning og endurhæfingu kjósi þeir að snúa heim.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 6: Fórnarlömbum mansals verði veitt tímabundið dvalarleyfi í skilgreindan umþóttunartíma til að gera upp hug sinn um framtíðardvalarstað og samstarf við lögreglu.

Lögum um útlendinga, nr. 96/2002, verði breytt þannig að stofnað verði til sérstaks flokks dvalarleyfa sem ætluð eru fórnarlömbum mansals. Útlendingi, sem lögregla hefur tilkynnt Útlendingastofnun um að rökstuddur grunur leiki á að sé fórnarlamb mansals, má veita tímabundið dvalarleyfi í skilgreindan umþóttunartíma til að vega og meta hvort hann starfi með stjórnvöldum við að koma lögum yfir gerendurna. Lengd umþóttunartíma skal vera sambærileg við það sem gerist meðal nágrannaríkjanna.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Aðgerð 7: Fórnarlömbum mansals verði á umþóttunartíma tryggt öruggt skjól og fjárhagsleg og félagsleg aðstoð.

Fórnarlömbum verði á umþóttunartíma veitt félagsleg aðstoð í dvalarsveitarfélagi þrátt fyrir að þau eigi ekki lögheimili á Íslandi. Félags- og tryggingamálaráðuneyti endurgreiði sveitarfélagi kostnað vegna aðstoðarinnar í samræmi við a-lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, enda hafi til þess bærir aðilar lagt mat á grundvelli viðurkenndra gátlista á hvort viðkomandi sé fórnarlamb mansals eða rökstuddur grunur sé fyrir hendi. Þörf fyrir þjónustu og aðstoð yrði metin af félagsráðgjöfum sveitarfélags í samvinnu við sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal og eftir atvikum öðrum fagaðilum svo fljótt sem verða má. Settar verði sérstakar reglur um aðstoð og ráðgjöf sveitarfélags við fórnarlömb mansals, sbr. heimild í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.⁵

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 8: Fórnarlömbum mansals verði á umþóttunartíma tryggð nauðsynleg heilbrigðisþjónusta og sálgæsla.

Fórnarlömbum mansals verði á umþóttunartíma veitt nauðsynleg heilsugæsla og sálgæsla á vegum heilsugæslustöðvar og/eða hjá öðrum viðeigandi sérfræðingum. Meta skal andlega og líkamlega heilsu fórnarlamb í samvinnu við viðkomandi heilsugæslu og nauðsynleg þjónusta veitt í samræmi við þörf og aðstæður allar.

Heilbrigðisþjónustan mun aðstoða fólk eftir þörfum þess. Varðandi fórnarlömb mansals sem eru ríkisborgarar í ríkjum utan Evrópska efnahagsvæðisins og hafa verið í landinu skemur en sex

⁵ 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, hljóðar svo:

Erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Félagsmálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu.

Ríkissjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:

a. Aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.

b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.–13. gr. laganna sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.

mánuði, mun sérfræði- og samhæfingarteymi tryggja fórnarlömbum mansals neyðarþjónustu skv. 1. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum um sjúkratryggingar og greiðslur þeirra fyrir heilbrigðisþjónustu, nr. 1206/2008. Til að unnt sé að tryggja fórnarlömbum mansals þessa neyðarþjónustu verði 15. gr. reglugerðar nr. 1206/2008 breytt.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneyti.

Aðgerð 9: Þolendum mansals verði tryggð örugg endurkoma til heimalands ásamt endurhæfingu á heimaslóðum.

Tryggja skal að mögulegu fórnarlambi mansals sé aldrei snúið til baka til heimalands nema öryggi þess í heimalandinu sé tryggt. Það yrði á ábyrgð sérfræði- og samhæfingarteymis um mansal, sbr. aðgerð 2, í samvinnu við félagsþjónustu þess sveitarfélags sem viðkomandi fórnarlamb dvelur í að tryggja örugga endurkomu fórnarlamba mansals til heimalands óski þau þess ásamt viðeigandi stuðning. Lögð skal áhersla á að virkja samstarf og úrræði á vegum Alþjóðlegu fólksflutningastofnunarinnar (International Organization of Migration, IOM), Rauða kross Íslands, félagsmálayfirvalda í viðkomandi ríkjum og systursamtaka hjálparsamtaka þolenda ofbeldis.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 10: Aðferðir og verkferlar til að greina og styðja ætluð fórnarlömb mansals undir 18 ára aldri verði bættar.

Aðstæður ætlaðra fórnarlamba mansals sem eru á barnsaldri eru mismunandi. Um getur verið að ræða börn sem sækja um hæli, börn sem eru án umönnunaraðila og/eða heimilis, þar með talin börn sem finnast á landamærum án forsjáraðila, og börn sem dvelja hér á landi án dvalarleyfis, til dæmis börn sem eru „búsett“ hér á landi og búa hjá ættingjum. Reglur Útlendingastofnunar, sem nú er unnið að um meðferð mála umsækjenda undir 18 ára aldri, taki til eftirfarandi atriða:

- Yfirumsjón með máli er í höndum dómsmálaráðuneytis en skal jafnframt unnið í samræmi við barnaverndarlög, nr. 80/2002. Lögregla og Útlendingastofnun tilkynni ævinlega hlutaðeigandi barnaverndarnefnd án tafar um málið og skal fulltrúa hennar gefinn kostur á að vera viðstaddur viðtöl þau sem fram fara við barnið. Enn fremur skal upplýsa Barnaverndarstofu um mál barns svo og sérfræði- og samræmingarteymi um mansal, sbr. aðgerð 2. Á sama hátt ber barnaverndarnefnd að tilkynna Útlendingastofnun og lögreglu ef mál kemur fyrst upp hjá nefndinni. Þegar mál koma upp í Flugstöð Leifs Eiríkssonar skal barnaverndarnefnd Reykjanesbæjar tilkynnt um málið. Barni verði komið í öruggar hendur meðan á rannsókn stendur. Eldri börn (16–17 ára) fari á Fit, sbr. samning Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar um umönnun Reykjanesbæjar, dags. 9. mars 2005, en yngri börn og þau börn sem finnast utan svæðis Reykjanesbæjar fari í tímabundið fóstur á einkaheimili eða á stofnun í samræmi við barnaverndarlög.
- Rannsókn og greining á barni og aðstæðum þess fari fram í samræmi við barnaverndarlög og tryggt verði að barnaverndarnefnd eigi aðgang að nauðsynlegri sérþekkingu. Í ljósi hagsmuna barns skal Barnahús notað eftir atvikum við skýrslutökur og rannsókn máls þar sem grunur er um mansal. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélagi útlagðan kostnað sem af máli hlýst, sbr. 5. mgr. 15 gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002.
- Ef barni er veitt hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum skal gengið frá varanlegu fóstri í samræmi við barnaverndarlög. Kannað verði hvort gera þurfi breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, í því skyni að tryggja fósturúrræði fyrir vegalaus börn á Íslandi.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 11: Örugg heimferð ætlaðra fórnarlamba mansals undir 18 ára aldri verði tryggð.

Meginverkefni stjórnvalda er að finna foreldra eða forráðamenn barns í heimalandi og tryggja örugga heimferð þess. Áður en ákvörðun er tekin um að barn fari til heimalands er nauðsynlegt að aðstæður þess í heimalandi séu kannaðar. Samstarf barnaverndaryfirvalda og útlendinga- yfirvalda á Íslandi og í heimalandi er forsenda öruggrar heimferðar og móttöku í heimalandi, en það er á ábyrgð barnaverndaryfirvalda í heimalandi að ganga úr skugga um að forráðamenn geti veitt barni viðunandi vernd og umönnun. Barnaverndarstofa, í samvinnu við hlutaðeigandi barnaverndarnefnd, skal sjá um samskipti við barnaverndaryfirvöld í heimalandi barns. Ef um er að ræða refsivert athæfi eða grun um það koma lögreglu yfirvöld í báðum löndum að málinu.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti.

5. Viðbúnaður lögreglu og rannsókn ætlaðra mansalsmála.

Markmið: Gerendur í mansalsmálum verði sóttir til saka.

Aðgerð 12: Verklagsreglur fyrir lögreglu.

Lögregla setji sér verklagsreglur um það þegar hún nálgast ætluð fórnarlömb mansals, sem meðal annars tryggi að ætluð fórnarlömb séu upplýst um þau úrræði sem tiltæk eru þeim til aðstoðar. Leitast skal við eftir fremsta megni að fulltrúar hjálparsamtaka sem aðild eiga að sérfræði- og samhæfingarteymi, sbr. aðgerð 2, séu kallaðir til aðstoðar svo fljótt sem verða má. Efla þarf samvinnu lögreglu og þeirra einkaaðila sem sérhæfa sig í að nálgast og aðstoða fórnarlömb kynferðisbrota og mansals. Slíkt samstarf er mikilvægt, meðal annars til að auka líkurnar á því að fórnarlömbin séu reiðubúin til að aðstoða yfirvöld við að upplýsa ætluð mansalsmál og til að styðja fórnarlömbin með öllum tiltækum ráðum.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Aðgerð 13: Heimildir lögreglu til forvirkra rannsókna verði metin og áhersla lögð á að nýta til fulls rannsóknarheimildir sakamálaréttarfars.

Í tengslum við rannsókn og kortlagningu mansalsmála hér á landi og tengsl við erlenda og skipulagða brotastarfsemi verði þörf lögreglu fyrir heimildir til forvirkra rannsókna metin. Með slíkum heimildum væri unnt að kortleggja betur af hálfu lögreglu umfang starfseminnar og umsvif einstakra aðila og skapa um leið betri grundvöll undir að sækja þá aðila til saka sem skipuleggja og eru á bak við skipulagða glæpastarfsemi á borð við mansal. Þá er lögð áhersla á að lögregla nýti til fulls rannsóknarheimildir sem þegar eru fyrir hendi og er beitt meðal annars við rannsókn fikniefnabrota.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Aðgerð 14: Rannsókn mansalsmála og vettvangseftirlit í tengslum við mansal og skipulagt vændi verði í höndum sérhæfðra lögregluteyma.

Auka skal sérhæfingu og þjálfun innan lögreglunnar vegna eftirlits og rannsókna á málum sem tengjast vændi og mansali. Sérhæfðum hópi rannsóknarlögreglumanna sem sinni vettvangseftirliti í tengslum við mansal og skipulagt vændi verði komið á fót í þeim tilgangi að draga úr vændis- starfsemi og safna upplýsingum inn í rannsóknir stærri brotamála. Fyrirmynd að slíku starfi verði sótt til eftirlitshóps fikniefnadeildar lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt starfi sér- þjálfaðir rannsóknarlögreglumenn innan kynferðisbrotadeildar lögreglunnar sem sinni rannsóknnum einstakra mansalsmála. Samvinna þarna á milli verði tryggð.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Aðgerð 15: Fórnlömbum í mansalsmálum verði skipaður réttargæslumaður og veitt vitnavernd og nafnleynd.

Til þess hníga bæði rannsóknarhagsmunir lögreglu sem og þeir hagsmunir sem felast í að veita fórnlömbum mansals vernd og aðstoð að þeim sé einnig tryggð aðstoð í réttarvörslukerfinu við meðferð mansalsmála. Slík aðstoð er mikilvæg til að auka líkurnar á því að fórnlömbin séu tilbúin til að aðstoða yfirvöld við að upplýsa ætluð mansalsmál. Í því sambandi verði þeim sem bera vitni gegn gerendum og öðrum sem sætt geta ógnunum gerenda einnig veitt vernd.

Með lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, hefur verið gerð sú breyting að lögreglu er skylt sem endranær eftir ósk brotþola að tilnefna honum réttargæslumann, meðal annars þegar um mansalsbrot er að ræða og ætla megi að brotþoli hafi orðið fyrir verulegu tjóni á líkama eða andlegu heilbrigði af völdum brotsins.

Undanfarin ár hefur Ísland tekið þátt í vitnaverndarsamstarfi Norðurlandanna sem sett var á laggirnar árið 2001. Samkvæmt því eiga Norðurlöndin þess kost að senda vitni til og taka við vitnum frá öðrum Norðurlöndum þegar um er að ræða alvarlegustu brotin á borð við hryðjuverk og skipulagða glæpastarfsemi, þ. á m. mansal. Í slíkri vernd felst meðal annars að vitni er komið fyrir á nýjum stað, viðkomandi fær ný persónuauðkenni (nafn, kennitölu o.s.frv.) og upplýsingum um viðkomandi og dvalarstað hans er að öðru leyti haldið leyndum.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

6. Aðgerðir gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði.

***Markmið:** Komið verði í veg fyrir mansal með því að vinna gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði.*

Aðgerð 16: Lagt verði fram frumvarp sem miði að því að gera kaup á vændi refsiverð.

Mikilvægt er að löggjafinn sendi þau skýru skilaboð út til samfélagsins að vændi og hvers kyns kynlífsþjónusta falli undir skilgreiningu okkar á kynferðislegu ofbeldi og setji kaupendur vændis þar með á bekk með öðrum gerendum kynferðisofbeldis.⁶ Með því væri einnig gengið út frá því grundvallargildi að mannslíkaminn eigi ekki að vera söluvara þar sem kaupandinn í krafti fjár og aðstöðumunar getur keypt kynlífsþjónustu og að ábyrgðin á viðskiptunum liggi hjá þeim sem halda uppi eftirspurninni. Með þessu yrði fetað í fótspor nágrannaþjóða sem þegar hafa gert kaup á vændi refsiverð. Leiða má líkur að því að bann við kaupum á vændi geti auðveldað lögreglu að hafa upp á þeim sem skipuleggja og hafa milligöngu um vændi, enda væri unnt að búa svo um hnúta að það yrði kaupendum til refsilækkunar upplýsi þeir um skipuleggjendur vændisins.

Ábyrgð: Forsætisráðuneyti.

⁶ European Women's Lobby hefur skilgreint kynlífsþjónustu sem ofbeldi gegn konum. Sjá O'Connor og Healy. The Links between Prostitution and Sex Trafficking. A Briefing Handbook. Unnið fyrir Coalition Against Trafficking in Women (Samstarfsverkefni sænskra og bandarískra stjórnvalda) og European Women's Lobby, 2006

Aðgerð 17: Lagt verði fram frumvarp til breytinga á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, sem felli brott undanþáguheimild 4. gr. laganna.

Megintilgangur 4. mgr. 4. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, er að banna hvers kyns nektarsýningar á skemmtistöðum og að koma í veg fyrir að þeir staðir geri út á nekt starfsmanna. Ætla má að vilji löggjafans hafi óhikað staðið til þess en ekki til að undanþáguheimild ákvæðisins yrði í reynd meginregla. Sveitarstjórnir tveggja stærstu sveitarfélaga landsins hafa hvatt löggjafarvaldið til að taka af öll tvímæli í lögum að þessu leyti.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Aðgerð 18: Fræðsluherferð sem beinist að kaupendum vændis, kláms og hvers konar kynlífsþjónustu annarri verði hrundið af stokkunum.

Kaupendur kynlífsþjónustu skáka gjarnan í því skjólinu að vændiskonur, klámmyndaleikarar, nektardansmeyjar og jafnvel börn sem lokkuð hafa verið til framleiðslu á barnaklámi stundi iðju sína af fúsum og frjálsum vilja og því séu kaup þeirra réttlæt看leg. Framleiðsla og neysla á barnaklámi er undir öllum kringumstæðum glæpsamleg, en líkur benda til þess að hluti fullorðinna á þessum markaði sé fórnarlömb mansals í einhverri mynd. Mikilvægt er að upplýsa kaupendur um tengsl milli mansals, kláms og kynlífsþjónustu. Sérstaklega er brýnt að uppfærða unga karlmenn áður en þeir gerast kaupendur á þessum markaði. Sambærilegum fræðsluherferðum hefur verið hleypt af stokkunum í nágrannalöndum okkar, meðal annars með þeim árangri að karlmenn hafa í vaxandi mæli gengið fram fyrir skjöldu og lýst opinberlega yfir andúð sinni á kynlífsmarkaðnum.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 19: Baráttan gegn útbreiðslu barnakláms verði efl.

Mikilvægt er að lögreglan eflí áfram aðgerðir sínar gegn útbreiðslu barnakláms. Nýjustu tækniáferðir sem gætu gagnast í þessari baráttu verði kannaðar svo unnt verði að koma í veg fyrir brotin og böndum komið yfir þá sem fremja þau. Lögreglan á Íslandi taki virkan þátt í samstarfi lögreglu á Norðurlöndum í þessum málaflokki í samræmi við sameiginlegar tillögur ríkislögreglustjóra Norðurlandanna sem dómsmálaráðherrar landanna hafa samþykkt. Hið norræna samstarf ríkislögreglustjóra mun miða að því að koma á sameiginlegum gagnabanka, starfa saman að tækniþróun, koma upp ábendingafarvegi í hverju landi og loks taka þátt í alþjóðlegu lögreglusamstarfi og rannsóknum á brotum sem framin eru utan Norðurlanda. Þá taki embætti ríkislögreglustjóra yfir ábendingalínu samtakanna Barnaheill og eflí samstarfið við samtökin í þessum málaflokki.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

Markmið: Eftirlit með vændisstarfsemi verði aukið og lögum komið yfir þá sem stuðla að, skipuleggja eða hafa ábata af henni.

Aðgerð 20: Eftirlit og rannsókn á skipuleggjendum, auglýsendum og öðrum sem hafa beinan eða óbeinan ábata af vændi annarra verði aukið með það að markmiði að þeir verði sóttir til saka.

Mansal getur ekki þrífist nema til sé markaður fyrir vændi, klám og hvers konar kynlífsþjónustu, þ. á m. barnaklám. Vestrænn markaður fyrir fórnarlömb mansals er að verulegu leyti kynlífsmarkaðurinn í öllum sínum myndum og kaupendur á slíkum markaði finnast hér á landi. Eitt helsta markmið manseljenda, hvort sem það eru alþjóðlegir glæpahringir eða einstakir manseljendur innan ríkja, er að svara eftirspurn á þessum markaði. Líkur benda til að hér á landi

gerist það einkum með þeim hætti að ferðir vændiskvenna hingað til lands eru skipulagðar og að ágóðinn af starfsemi þeirra lendi í höndum skipuleggjendanna. Baráttan gegn mansali hér á landi verður því ekki aðgreind frá baráttunni gegn kynlífsmarkaðnum, þar á meðal vændi. Sú staðreynd að kaup á vændi voru ekki gerð refsiverð með breytingum sem gerðar voru á almennum hegningarlögum árið 2007 má ekki yfirskyggja þá staðreynd að það er refsivert að stuðla að vændi annarra, auglýsa það og hafa af því hvers kyns ágóða, svo sem í formi húsaleigu og greiðslu fyrir auglýsingar, þar á meðal á Netinu. Þessi brot þarf að rannsaka og sækja til saka.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti.

7. Alþjóðlegt samstarf.

Markmið: Íslensk stjórnvöld vinna markvisst að því á alþjóðavettvangi að koma í veg fyrir að fórnarlömb ánetjist manseljendum.

Aðgerð 21: Íslensk stjórnvöld taki virkan þátt í alþjóðasamstarfi og stefnumótun sem miðar að því að koma í veg fyrir að fórnarlömb ánetjist manseljendum.

Íslensk stjórnvöld hafa til margra ára tekið virkan þátt á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Evrópuráðsins í aðgerðum gegn mansali, meðal annars með þátttöku í ályktanagerð. Stjórnvöld munu halda áfram baráttunni gegn mansali á alþjóðavettvangi. Á formennskuári Íslands í Norrænu ráðherranefndinni 2009 eru aðgerðir gegn mansali eitt af helstu áherslumálunum undir hatti samstarfs grannríkja og viðbragða við hnattvæðingu. Þá mun Ísland áfram taka þátt í starfi Eystrasaltsráðsins (Council of Baltic Sea States, CBSS) gegn mansali.

Að vinna gegn því að fórnarlömb ánetjist manseljendum krefst alþjóðlegrar samvinnu og starfs innan þeirra ríkja sem eru heimalönd fórnarlamba mansals. Stjórnvöld hafa í gegnum norrænt samstarf veitt fé til forvarnastarfs meðal áhættuhópa í Eystrasaltsríkjum og í Norðvestur-Rússlandi og fjármagnað verkefni í löndunum á Balkanskaganum gegnum ÖSE. Þessu starfi verði fram haldið.

Ábyrgð: Utanríkisráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Aðgerð 22: Stjórnvöld tryggi að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers konar kynlífsþjónustu verði ekki liðin.

Forsætisráðuneyti hafi forgöngu um setningu siðareglna fyrir Stjórnarráðið og stofnanir ráðuneyta þar sem meðal annars verði kveðið á um að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers kyns kynlífsþjónustu verði ekki liðin. Við þá vinnu verði meðal annars litið til tilmæla Norðurlandaráðs um setningu siðareglna, nr. 9/2003, sjá einnig 14. og 21. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, þar sem segir meðal annars að starfsmaður ríkisins skuli „forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrd á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við“.

Ábyrgð: Forsætisráðuneyti.

8. Virk leit og neyðarnúmer.

Markmið: Kynnt verði neyðarnúmer vegna gruns um mansal.

Aðgerð 23: Kynning fari fram á neyðarnúmerinu 112 vegna gruns um mansal.

Gerð verði áætlun í samvinnu við Neyðarlínuna um móttöku símtala í neyðarnúmerið 112 vegna gruns um mansal og starfsmönnum hennar veitt þjálfun í að taka við slíkum símtölum og

koma þeim í réttan farveg. Jafnframt verði neyðarnúmerið kynnt í fræðslubæklingi um mansal og einkenni þess ætluðum bæði almenningi og ætluðum fórnarlömbum mansals sem gefinn verði út á nokkrum tungumálum og liggi frammi á viðeigandi stöðum, svo sem við landamærastöðvar.

Ábyrgð: Dómsmálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti.

9. Skráning upplýsinga og þekkingaröflun.

Markmið: Öll mál þar sem grunur um mansal er fyrir hendi eða er staðfestur verði skráð með samræmdum hætti.

Aðgerð 24: Sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal komi upp skráningarkerfi um mansalsmál á Íslandi.

Sett verði á laggirnar samræmt skráningarkerfi á málum þar sem grunur er um mansal og mál sem koma til meðferðar vegna aðstoðar við fórnarlömb mansals eða í réttarvörslukerfinu. Slík skráning er nauðsynleg til að fylgst verði með stöðu og þróun þessara mála hér á landi og unnt verði að sinna skýrslugjöf til innlendra yfirvalda og alþjóðlegra stofnana.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Markmið: Þekking á umfangi og eðli mansals á Íslandi verði efl.

Aðgerð 25: Rannsóknir á umfangi og einkennum mansals á Íslandi.

Efnt verði til rannsókna á eðli og umfangi mansals á Íslandi, hvort sem er í formi kynlífsþjónustu, neyslu á klámi eða nauðungarvinnu. Yfirvöld hafa fengið vísbendingar um vændi hér á landi úr nokkrum rannsóknum og skýrslum sem unnar hafa verið hér á landi, en þær eru *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess (2001)*, *Skýrsla nefndar sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis (2002)* og *Skýrsla starfshóps sem kynnti sér mismunandi löggjöf um vændi o.fl. á Norðurlöndum og víðar (2006)*. Í þessum skýrslum eru tengsl milli mansals og kynlífsþjónustu hérlendis talin til staðar en umfangið er óþekkt. Þá er lítið vitað um mansal í formi nauðungarvinnu hér á landi, hvort það er til staðar, í hvaða mæli og hver eru einkenni þess. Viðurkennt er innan fræðasamfélagsins að rannsóknir á mansali eru erfiðleikum háðar því starfsemin fer mjög dult og fórnarlömbin leitast við að starfa í felum. Nauðsynlegt er að fylgja betur eftir þeim vísbendingum og grunsemdum sem vaknað hafa hérlendis með rannsóknum og tryggja fjármagn til þeirra.

Ábyrgð: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.

GREINARGERÐ

I. Hvað er mansal?

Mansal er verslun með fólk með ábata að markmiði til að svara eftirspurn eftir konum, körlum og börnum til starfa á kynlífsmarkaði, í nauðungarvinnu, við glæpastarfsemi og hernað og einnig í þeim tilgangi að nema úr því líffæri sem seld eru á ólöglegum markaði. Börn sem seld eru til ólöglegrar ættleiðingar eru einnig talin til fórnarlamba mansals. Gerendur starfa einir eða í litlum hópum eða í stórum, skipulögðum og jafnvel alþjóðlegum glæpahringjum.

Að mati Sameinuðu þjóðanna er mansal sú skipulagða glæpastarfsemi sem nú vex hvað hraðast í heiminum. Hundruð þúsunda einstaklinga, aðallega konur og stúlkubörn, verða fórnarlömb mansals á hverju ári. Mansal er glæpsamlegt athæfi og gróft brot á mannréttindum þeirra einstaklinga sem fyrir því verða og tengist annarri skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi, svo sem ólöglegri verslun með vopn og eiturylf, peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Hér er yfirleitt um vel skipulagða glæpastarfsemi að ræða og margt bendir til þess að starfsemi glæpamanna á þessum sviðum verði sífellt þróaðri, tæknivæddari og miskunnarlausari, enda er hagnaðarvonin mikil. Mansal er glæpastarfsemi sem virðir ekki landamæri. Ekkert ríki getur eitt og sér spornað gegn þessari vá og krefst baráttan gegn mansali fjölþættrar og skilvirkrar alþjóðasamvinnu ef hún á að ná tilætluðum árangri.

Alþjóðasamfélagið hefur skorið upp herör gegn mansali. Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins, Evrópusambandsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) og Norðurlandaráðs hafa verið gerðir alþjóðlegir og svæðisbundnir samningar um að berjast gegn mansali með öllum tiltækum ráðum.

Íslensk stjórnvöld hafa til margra ára beitt sér í þágu hinnar alþjóðlegu baráttu gegn mansali,⁷ sérstaklega á vettvangi Sameinuðu þjóðanna (3. nefndar allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna og mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna), ÖSE, Evrópuráðsins og Norrænu ráðherranefndarinnar, meðal annars með ræðuflutningi og þátttöku í gerð ályktana á vettvangi þessara stofnana um aðgerðir gegn mansali.

Stjórnvöld á Íslandi taka fullan þátt í þessari baráttu alþjóðasamfélagsins en hafa ákveðið að gera enn betur og samþykkja aðgerðaáætlun gegn mansali á Íslandi byggða á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Íslenska orðið *man* þýddi til forna þræll, en var einkum notað um ambáttir þótt það þekktist einnig í merkingunni kona, sbr. Hið ljósa man Laxness. Í dag er hugtakið *mansal* (e. *human trafficking, trafficking in human beings, trafficking in persons*) notað um verslun með fólk af báðum kynjum. Því er hugtakið nútímaþrælasala nærtækt, en þessir þrælur nútímans starfa ekki í sýnilegum hlekkjum við að tína bómull eins og forðum. Frelsisviptingin og nauðungin getur farið mjög leynt. Vegna ógnana og skorts á upplýsingum um möguleg úrræði gera fórnarlömbin sjálf sér far um að leynast.

Umfang og ábati

Mansal teygir anga sína um veröld alla. Umfangið er ekki ljóst og ekki alltaf samhljómur milli þeirra sem reyna að meta það. Því eru tölur um fórnarlömb mansals nokkuð á reiki en Sameinuðu þjóðirnar áætla að mörg undanfarin ár hafi um 2,5 milljónir manna á hverjum tíma verið fórnarlömb mansals. Að mati Sameinuðu þjóðanna eru flest fórnarlambanna innan Asíu og á Kyrrahafseyjum eða um 1,4 milljónir. Nokkur hundruð þúsund fórnarlömb eru talin vera í hverri heimsálfu til viðbótar – á Vesturlöndunum um 270 þúsund. Ábatinn af mansali er í heild áætlaður

⁷ Sjá skjalið „Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu“, utanríkisráðuneytið 2007.

um 32 milljarðar bandaríkjadala á ári hverju sem þýðir að hagnaður af mansali er talinn koma næst hagnaði af ólöglegri vopnasölu og fíkniefnasölu. Þótt rétt riflega 10% fórnarlamba mansals á heimsvísu séu talin vera á Vesturlöndunum þá kemur um helmingur ábatans þaðan.⁸

Birtingarmyndir mansals í hinum ýmsu heimshlutum eru margvíslegar. Samkvæmt Alþjóðavinnuástandstofnuninni (ILO) er algengast að fórnarlömbin starfi á kynlífsmarkaði eða um 43% og um 32% í nauðungarvinnu í verksmiðjum, landbúnaði og á heimilum. Önnur 25% fórnarlamba eru neydd til hernaðar, til að stunda glæpastarfsemi, sæta brottnámi líffæra eða eru seld til ólöglegar ættleiðingar. Bandarísk stjórnvöld telja að 55% fórnarlamba starfi á kynlífsmarkaði, Alþjóðlega fólksflutningastofnunin (IOM)⁹ telur hlutfallið 81% en Fíkniefna- og afbrotamála-skrifstofa Sameinuðu þjóðanna (UNODC)¹⁰ telur það 87%.¹¹ Samkvæmt flestum matsaðilum eru um 80% fórnarlamba kvenkyns og allt að helmingur börn undir 18 ára aldri.¹² Á Vesturlöndum er höfuðtilgangur mansals að sinna eftirspurn eftir vændi og annarri kynlífsþjónustu, klámi og barnaklámi sérstaklega.

Hvernig fer mansal fram?

Mansal gerist með margvíslegum hætti, allt eftir því hver tilgangur þess er. Ein alvarlegasta birtingarmynd þess felst í að gerendur sem oft starfa þvert á landamæri stunda mannrán á fórnarlömbum eða lokka þau í net sín með gylliboðum um ábatasöm störf í stórborgum innan lands eða utan og festa þau síðan í ánaud með hótunum, blekkingum og valdbeitingu í ýmsum myndum, bæði gagnvart þeim sjálfum og fjölskyldum þeirra. Sé kynlífsþjónusta markmiðið er algengt að fyrsta skrefið felist í að ættingjar, kærastar eða jafnvel starfsmannaskrifstofur afhendi fórnarlömbin til milliliða sem síðan selja þau áfram til vændishúsa sem rekin eru af skipulögðum glæpahringjum. Rannsóknir benda til að sum fórnarlömb viti að þeirra bíði vændi og að jafnvel geti legið fyrir einhvers konar samþykki fórnarlamb. Með eftirfarandi skuldaánaud og ógnunum eru sum þeirra njörvuð í ánaudarsamband sem þau losna ekki úr. Þegar mansal á sér stað innan ríkis, til dæmis með flutningum frá landsbyggð í vændishús stórborga, getur verið erfitt að greina milli fórnarlamba mansals og vændis.

Mansal með nauðungarvinnu að markmiði getur gerst þannig að fórnarlömb fái fyrirheit um löglegt starf innan lands eða utan, en að lög, kjarasamningar, reglur um vinnutíma eða aðrar reglur sem gilda um löglega atvinnu séu þverbrotnar. Um leið er viðkomandi fórnarlamb einatt krafði um flutningskostnað eða óhóflegan annan kostnað, svo sem vegna húsnæðis, sem stendur í engu samhengi við tekjur viðkomandi. Í slíkum tilvikum getur upphaflega legið fyrir samþykki viðkomandi fórnarlamb, en það breytir þó ekki því að um mansal samkvæmt skilgreiningum alþjóðasáttmála sé að ræða. Á heimsvísu er algengt að finna fórnarlömb mansals í nauðungarvinnu inni á heimilum, þar sem vinnutími er óhóflegur, réttindi og tryggingar engar, laun lítil sem engin og ofbeldi einatt beitt.

Manseljendur leita einkum fanga meðal barna og ungra kvenna sem eru í veikri efnahagslegri og félagslegri stöðu, frá brotnum heimilum eða illa stöddum fjölskyldum. Samkvæmt IOM þekkja 46% fórnarlamba þann sem fyrst ánetjar þau í mansalshringi meðan 54% eru ánetjuð af einstaklingum sem eru þeim ókunnugir. Bæði konur og karlar eru meðal gerenda sem mynda

⁸ Tölur frá Alþjóðavinnuástandstofnuninni (ILO). Sjá UN.GIFT. Human Trafficking: An overview. United Nations. New York, 2008, bls. 6–7.

⁹ International Organisation for Migration. Counter-Trafficking Database, 78 countries, 1999–2006.

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

¹¹ ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World (ILO, apríl 2005).

¹² UN.GIFT. Human Trafficking: An overview. United Nations. New York, 2008, bls. 16.

fyrsta hlekk mansalskeðjunnar, karlmenn þó sýnu fleiri.¹³ Keðja seljenda og kaupenda hvers fórnarlamb getur verið löng, þau eru iðulega seld aftur og aftur á meðan eitthvað er á þeim að græða. Algengt er að við hverja sölu krefji kaupandinn fórnarlambið um endurgreiðslu kaupverðs og flutningskostnaðar þannig að fórnarlambið festist í neti skuldar sem stofnast og magnast æ ofan í æ með þeim afleiðingum að sjaldnast nýtur fórnarlambið nokkurs ábata sjálft.

Alþjóðleg glæpastarfsemi

Mansal getur átt sér stað innan ríkis eða með sölu og flutningi á fórnarlömbum milli landa. Sama ríkið getur í senn verið upprunaland, viðkomuland eða áfangastaður fórnarlamba. Samkvæmt skýrslu UNODC eru svæði innan Samveldis sjálfstæðra ríkja (SSR – CIS, Commonwealth of Independent States), Mið- og Suðaustur-Evrópa, Vestur-Afríka og Suðaustur-Asía algengust sem upprunalönd fórnarlamba. Algengustu áfangalöndin eru ríki Vestur-Evrópu, Norður-Ameríku og Vestur-Asíu. Viðkomulönd innan Evrópu eru einkum Mið- og Suðaustur-Evrópa og Vestur-Evrópulönd. Utan Evrópu eru Suðaustur-Asía, Mið-Ameríka og Vestur-Afríka einnig algengir viðkomustaðir fórnarlamba.¹⁴

Flutningur yfir landamæri getur ýmist verið sýnilegur eða falinn, löglegur eða ólöglegur. Fórnarlömbin eru til dæmis ferjuð af bræðrum, kærustum eða einstaklingum sem þykjast vera fulltrúar atvinnumiðlunarskrifstofa. Í ýmsum heimshlutum er þekkt að spilltir embættismenn, þ. á m. lögregla og landamæraverðir, haldi hlífiskildi yfir gerendum gegn mútum eða öðrum ábata. Oftast koma margar tegundir afbrota við sögu, svo sem að brotið sé gegn útlendingalögum, ferðast með fölsuð ferðaskilríki meðan réttum vegabréfum er haldið eftir af gerendum og margvíslegum þvingunum og frelsissviptingu beitt. Algengt er að fórnarlömbin komist sjálf í kast við lögin, til dæmis vegna ólöglegra ferðaskilríkja og hljóti jafnvel brottvisun eða dóma án þess að staða þeirra sem fórnarlamb komi í ljós.

Mansal sem á sér stað með flutningi fórnarlamba milli landa þar sem seljandi og kaupandi eru hvor í sínu landi krefst skipulagningar og samstarfsnets gerenda þvert á landamæri. Þess vegna er mansal flokkað með alþjóðlegri glæpastarfsemi og því kallar rannsókn og saksókn slikra mála á alþjóðlega lögreglusamvinnu.

II. Mansal á Íslandi.

Stjórnvöld á Íslandi eru sannfærð um að mansal teygir anga sína til Íslands í þeirri mynd að Ísland sé í einhverjum tilvikum viðkomuland manseljenda eða áfangastaður. Engin staðfest tilvik eru þekkt um að Ísland sé upprunaland fórnarlamba mansals í þeirri merkingu að fórnarlömb séu send héðan til annarra landa. Reynsla landamæravarða, lögreglu, ýmissa stofnana og frjálsra félagasamtaka staðfestir þessa trú. Samkvæmt matsskýrslu ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum frá febrúar 2009 er skipulagðri vændisstarfsemi haldið uppi hér á landi. Í henni upplýsir lögreglan á höfuðborgarsvæðinu að hingað til lands komi vændiskonur erlendis frá. Mikinn hluta tekna sinna sendi stúlkurnar úr landi. Tengist starfsemi þessi oft fíkniefnaheiminum. Efnahagsörðugleikum og vaxandi atvinnuleysi fylgi sú hætta að slík starfsemi eflist hér á landi. Mansal eða verslun með fólk sé þekkt fyrirbæri um allan heim og sé talin vera sú glæpastarfsemi sem er í hvað örustum vexti nú um stundir. Grunur um mansal á Íslandi hefur löngum verið tengdur nektardansstöðum og vændi. Þá kemur þar fram að Ísland virðist einkum vera gegnumstreymisland hvað varðar smygl á fólki.

¹³ International Organisation for Migration. Counter-Trafficking Database, 78 countries, 1999–2006.

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, Trafficking in Persons Report 2007.

Þau tilvik sem fyrrnefndir aðilar þekkja til og benda til mansals eru flest tengd kynlífsþjónustu og í örfáum tilfellum nauðungarvinnu meðan engin vitneskja er um mansal í öðrum tilgangi. Umfangið hefur ekki verið staðfest með rannsóknum, en á árinu 2007 skýrðu fulltrúar ýmissa félagasamtaka frá því að á undangengnu ári hafi hvert þeirra komist í kynni við frá þremur upp í 20 möguleg fórnarlömb mansals. Fulltrúar Alþjóðahúss,¹⁵ sem er sá aðili sem útlendingar leita einkum til, töldu sig á sama ári hafa komist í snertingu við nokkra tugi fórnarlamba þeirrar tegundar mansals sem felst í nauðungarvinnu sem og tilvik þar sem erlendar eiginkonur íslenskra karlmannna voru krafðar um kynlífsþjónustu og nauðungarvinnu.

Árið 2003 var almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, breytt, sbr. lög nr. 40/2003, þannig að við bættist nýtt ákvæði, 227. gr. a, sem hljóðar svo:

Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirfarandi verknað í þeim tilgangi að notfæra sér mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að 8 ára fangelsi:

1. *Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einhverjum sem beittur er eða hefur verið beittur ólögsmætri nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólögsmætum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða annarri ótilhlýðilegri aðferð.*
2. *Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára eða láta afhendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis frá þeim sem hefur umsjón með barni.*

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 2. tölul. 1. mgr.

Einstakir þættir þess margslungna brots sem í heild sinni nefnist mansal hafa lengi verið refsiverðir, svo sem frelsissvipting, ólögsmæt nauðung, blekkingar og hótanir, auk þess sem í því getur jafnframt falist brot gegn öðrum lögum, svo sem lögum um útlendinga, nr. 96/2002, og ákvæði hegningarlaga um vændi (206. gr.). Þetta er þó í fyrsta sinn sem lagaákvæði gegn mansali í heild sinni er felld inn í almenn hegningarlög. Þótt þessi lagabreyting sé til bóta dugir hún þó ekki ein og sér til að íslensk stjórnvöld geti staðist kröfur alþjóðasamfélagsins um hertar aðgerðir gegn mansali og vernd fórnarlamba.¹⁶

Aldrei hefur verið ákært fyrir brot gegn framangreindu ákvæði. Í Leifstöð hafa verið afhjúpuð tilvik þar sem einstaklingar eða hópar fólks og fylgdarmenn þeirra hafa millilent á leið til Bandaríkjanna með fölsuð ferðaskilríki. Grunur hefur kviknað um að viðkomandi einstaklingar væru fórnarlömb mansals og þeirra biði nauðungarvinna. Í einu slíku tilviki féllu dómur yfir sex einstaklingum og var þá sakfelld fyrir skjalafals skv. 155. gr. hegningarlaga, enda þótti ekki unnt að reisa það mál á grundvelli mansalsákvæðisins frá 2003.¹⁷ Ekki er þó hægt að líta fram hjá því að í þessu tilviki voru fimm kínverskar stúlkur, sem dómstólar skilgreindu sem fórnarlömb mansals, dæmdar til refsingar þrátt fyrir að vera fórnarlömb glæps. Í öðru tilviki var eigandi nuddstofu talinn hafa haldið starfsmanni við aðstæður sem líkt var við nauðungarvinnu. Starfsmaðurinn vann einkamál¹⁸ þar sem krafist var vangreiddra launa auk þess sem eigandinn hlaut dóm í sakamáli fyrir brot á hegningarlögum með fölsun undirskriftar starfsmannsins á

¹⁵ Alþjóðahús er málsvari fólks af erlendum uppruna á Íslandi. Þar fer fram margvísleg starfsemi sem á að stuðla að fjölmennningarlegum samskiptum, svo sem upplýsingamiðlun, ráðgjöf og aðstoð.

¹⁶ Dómsmálaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, á 135. löggjafarþingi. Frumvarpið var ekki afgreitt á þinginu og var lagt fram öðru sinni á 136. löggjafarþingi. Í frumvarpinu er að finna ýmsar breytingar á 227. gr. a almennra hegningarlaga. Frumvarpið er nú til umfjöllunar í allsherjarnefnd Alþingis. Sjá einnig aðgerð 1.

¹⁷ Hæstaréttardómur nr. 449/2003, 450/2003, 451/2003, 452/2003, 453/2003 og 454/2003.

¹⁸ Dómur Héraðsdóms Reykjaness frá 5. janúar 2006 í máli nr. E-2498/2004.

ráðningarsamningi.¹⁹ Þriðja tilvikið er þekkt þar sem grunur lék á að matreiðslumenn og þjónar ynnu við sambærileg skilyrði á veitingahúsi. Rannsókn þess máls féll niður þar sem þeir hurfu úr landi um leið og grunur vaknaði og viðkomandi veitingastaður skipti um hendur strax í kjölfar þess. Þá hóf lögregla rannsókn svokallaðs Bóhem-máls á árinu 2001 í kjölfar kvörtunar nokkurra dansara um að þeir væru þvingaðir til vændis. Ráðningarsamningar þeirra sem urðu opinberir í kjölfarið báru ýmis einkenni sem geta átt við um mansal. Rannsókn þessa máls féll niður þar sem ólíklegt þótti að hægt væri fyrir dómi að færa sönnur á ætluð brot.

Vændi

Á undanförunum árum hafa komið upp vísbendingar um að vændi sé stundað hér á landi, einkum með þeim hætti að vændiskonur komi hingað erlendis frá til dvalar í nokkrar vikur í senn og heimsóknir á hótélherbergi þeirra skipulagðar fyrirfram, í gegnum Netið og með símaskilaboðum. Lögregla hefur í fjölda tilvika haft afskipti af erlendum vændiskonum á hótélum eftir ábendingu frá hótélstarfsmönnum, án þess þó að takist hafi að leiða í ljós hvort milligöngumaður eða -menn hafi hagnast á viðskiptunum, enda hafa viðkomandi vændiskonur horfið af landi brott strax eftir afskipti lögreglu. Þessi tilhögun getur falið í sér að skipulögð glæpasamtök standi á bak við starfsemina og er líklegt að þau fái aðstoð frá innlendum aðilum. Því er ekki unnt að útiloka að fórnarlömb mansals hafi verið send hingað til lands í þeim tilgangi að stunda hér vændi.²⁰

Í ljósi nútímaskilgreiningar á mansali getur verið ástæða til að endurskoða niðurstöður fyrri rannsókna á vændi á Íslandi þar sem fram hafa komið vísbendingar um að menn hafi notfært sér fíkn og bága stöðu ungmenna undir 18 ára aldri með því að selja að þeim kynferðislegan aðgang.²¹ Sömuleiðis getur verið ástæða til að skoða í ljósi ákvæða hegningarlaga um mansal og vændi tilvik sem þekkt eru um hjónabönd íslenskra karlmanna við konur utan Evrópska efnahagssvæðisins þannig að hin erlenda eiginkona hefur verið krafín um greiðslu í formi vændis, annarrar kynlífsþjónustu eða nauðungarvinnu.

Ísland telst til þess hluta heims þar sem vændi er einna ábatasamast enda kaupgeta mikil og eftirspurn og tengsl við glæpahringi erlendis fyrir hendi. Erfitt er að áætla umfang þess. Almennum hegningarlögum var breytt árið 2007 þannig að ekki er lengur refsivert að stunda vændi sér til framfærslu, sbr. lög nr. 61/2007. Áfram er refsivert að hafa atvinnu eða viðurværi sitt af vændi annarra, ginna, hvetja eða aðstoða barn yngra en 18 ára til vændis, stuðla að því að nokkur maður flytji úr eða til landsins til að stunda vændi sér til viðurværis, ginna, hvetja eða hafa milligöngu um kynferðismök gegn greiðslu og einnig að hafa óbeinar tekjur af vændi annarra, svo sem með útleigu húsnæðis eða öðru. Þá er sömuleiðis refsivert að birta auglýsingar þar sem kynmök eru boðin, þeim miðlað eða óskað eftir þeim gegn greiðslu (sjá nánar 206. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940). Síðast en ekki síst er refsivert að greiða barni yngra en 18 ára endurgjald fyrir samræði eða önnur kynferðismök, sbr. 4. mgr. 202. gr. almennra hegningarlaga.

Sé vændi erlendra kvenna á íslenskum hótélum skoðað í ljósi 206. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þá eru sterkar líkur til þess að þeir sem stuðla að komu erlendra vændiskvenna til landsins, standa að því að auglýsa þjónustu þeirra, svo sem á netsíðum, eða hafa tekjur af því

¹⁹ Dómur Héraðsdóms Reykjaness frá 11. nóvember 2005 í máli nr. S-1068/2005.

²⁰ Sjá meðal annars skýrsluna *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkjum*. Ríkislögreglustjóri, febrúar 2009.

²¹ Sjá skýrslurnar *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess* Reykjavík: Rannsókn og greining (2001), og *Skýrslu nefndar sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis*. Reykjavík, dómsmálaráðuneytið.

vitandi vits sem rekstraraðilar hótela og gistihúsa séu a.m.k. brotlegir gegn þessari grein hegningarlaganna.

Allt frá árinu 2000 hafa reglulega komið fram frumvörp á Alþingi í þá átt að kaup á vændi verði gerð refsiverð að fordæmi Svía og nú síðast Norðmanna, en þau hafa ekki náð fram að ganga. Í nefndarálit allsherjarnefndar vegna breytinga á kynferðisbrotakafla hegningarlaganna á árinu 2007 er tekið fram að „vændi [sé] ein birtingarmynd kynferðisofbeldis“ en um leið lagst gegn því að gera kaup á vændi refsiverð. Þar segir:

Sú leið hefur þó þá ótvíræðu annmarka að hún færir vændið af götunum niður í undirheimana og að einhverju leyti yfir á veraldarvefinn og gerir það þannig ósýnilegra. Um leið verður erfiðara að ná til þeirra sem hafa milligöngu um það. Slikt mundi hafa í för með sér aukningu á eftirliti lögreglu með brotum sem engir kærendur væru að. Nefndin bendir á að vændi er félagslegt vandamál og efast verður um að það verði leyst með refsingum. Niðurstæða nefndarinnar varð því sú að leggja þá breytingu að gera kaup á vændi refsinnæm ekki til að svo komnu máli. Nefndin hvetur hins vegar til þess að fylgst verði með því af hálfu lögreglu og annarra opinberra aðila hversu umfangsmikið vandamál vændi er hér á landi og þeim sem það stunda vísað á þar til bæra aðila sem geta veitt viðeigandi aðstoð og meðferð.²²

Krafan um að gera kaup á vændi refsiverð hefur meirihlutastuðning meðal almennings ef marka má símakönnun Capacent Gallup fyrir Ríkisútvarpið dagana 21.–27. mars 2007 um viðhorf almennings til þess hvort gera ætti kaup á vændi refsiverð. Sjötíu prósent svarenda voru þessu hlynnt eða mjög hlynnt meðan aðeins 20% voru andvíg eða mjög andvíg. Meirihluti bæði karla og kvenna voru banninu fylgjandi. Þau rök sem færð eru því til stuðnings að gera kaup á vændi refsiverð hvíla á því viðhorfi að vændi sé ein birtingarmynd kynferðisofbeldis, eins og fallist er á í nefndarálit allsherjarnefndar, og að ótækt sé að skilgreina það sem ofbeldi án þess að það sæti refsingu eins og aðrar tegundir ofbeldis. Að auki sé ekki ásættanlegt að líta á mannlíkamann sem söluvöru og að ábyrgð á vændi eigi að hvíla á kaupandanum en ekki seljandanum. Þar á milli sé aðstöðumunur sem felist í því að kaupandinn í krafti peninganna hafi val um kaupin. Tekið er undir það sjónarmið að vændi sé félagslegt vandamál, en að það vandamál sé fyrst og fremst þeirra sem leiðast út í vændi, en ekki þeirra sem kaupa það. Að auki er þeim rökum hafnað að með því að gera kaup á vændi refsiverð muni vændi færast af götunum og niður í undirheima – hér á landi tíðkist ekki götuvændi heldur fari það hvort sem er fram í því umhverfi sem tengist veraldarvefnum og hinum svokölluðu undirheimum.

Nú liggur fyrir Alþingi þingmannafrumvarp þar sem lagt er til að kaup á vændi verði gerð refsiverð.²³ Í því kemur meðal annars fram að: „[L]ögfest verði ákvæði um refsinnæmi þess að kaupa vændi þannig að hver sá sem greiðir eða heitir greiðslu eða öðrum ávinningi fyrir vændi skuli sæta sektum eða fangelsi allt að einu ári. Jafnframt er lagt til að ef greitt er fyrir vændi barns yngra en 18 ár verði það þyngri refsingu, allt að tveggja ára fangelsi. Ekki skiptir máli í hvaða formi greiðslan er. Hún getur verið peningar, áfengi eða fíkniefni, hlutir eða eitthvert viðvik, greiði eða þjónusta. Þá er ekki áskilið að greiðslan eða loforð um hana renni til þess sem veitir þjónustuna enda háttsemi milligöngumanns refsiverð skv. 4. mgr. 206. gr. hegningarlaga. Að sama skapi er athæfið sagnæmt ef vændið er keypt fyrir þriðja aðila. Er frumvarpinu ætlað að lögfesta svokallaða sænska leið sem gerir kaup á vændi refsivert en Norðmenn fetuðu nýlega í fótspor Svía með því að kveða á um refsinnæmi þess að kaupa vændi.“ Það er talið mikilvægt skref í baráttunni gegn mansali að Alþingi samþykki frumvarpið sem fyrst.

²² Nefndarálit allsherjarnefndar, 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 1151 — 20. mál.

²³ Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum, þskj. 583 — 342. mál, 136. löggjafarþing 2008–2009.

Nektardans

Íslensk stjórnvöld hafa á ýmsum vettvangi lýst áhyggjum sínum af mögulegum tengslum milli vændis og íslenskra nektardansstaða, enda koma dansararnir oft frá þeim hlutum heims sem eru þekktir fyrir að vera upprunalönd mansals. Í yfirlýsingu sem Páll Pétursson þáverandi félagsmálaráðherra og Sólveig Pétursdóttir þáverandi dómsmálaráðherra lögðu fram af Íslands hálfu á fundi Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar árið 2002 í aðdraganda þess að efnt var til samstarfs Norðurlanda og Eystrasaltsríkja gegn mansali segir: ²⁴

Ísland hefur verið notað sem viðkomuland í flutningi kvenna frá Evrópu til Bandaríkjanna og fjöldi erlendra kvenna kemur ár hvert til Íslands til þess að vinna sem nektardansmeyjar á næturlúbbum. Viðvörðunarbjóllur hringdu þegar niðurstöður rannsóknar, sem gerð var að frumkvæði dómsmálaráðherra, leiddu í ljós tengsl milli nektardansstaða í Reykjavík og vændis. Athygli var beint að því að sumar hinna erlendu kvenna sem vinna sem nektardansmeyjar geti verið neyddar til að stunda vændi.

Dregið hefur úr starfsemi nektarstaða hin síðustu ár, einkum vegna stefnumótunar ýmissa sveitarfélaga sem hafa lagst gegn þeim. Talið er að starfsemin hafi náð hámarki um síðustu aldamót, en samkvæmt upplýsingum frá Stígámótum var þá á einu ári einn dansari fluttur hingað til lands fyrir hverja 100 íslenska karlmenn. Nektarsýningar voru síðan bannaðar með lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, en þar segir í 4. mgr. 4. gr.:

Á veitingastöðum er hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru. Leyfisveitandi getur þó heimilað í rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum að fram fari nektardans í atvinnuskyni á veitingastað, að fengnum jákvæðum umsögnum umsagnaraðila skv. 10. gr. Á slíkum stöðum er sýnendum óheimilt að fara um á meðal áhorfenda og jafnframt eru hvers konar einkasýningar bannaðar.

Þrátt fyrir að megintilgangur ákvæðisins sé að banna nektarsýningar eða með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eru nektarstaðir áfram starfræktir í skjóli þeirrar undanþáguheimildar sem ákvæðið geymir. Aðeins einu sinni á gildistíma þessa lagaákvæðis hefur reynt á möguleika lögboðinna umsagnaraðila til að leggja gegn því að leyfisveitandi nýti undanþáguheimild sína samkvæmt ákvæðinu til að leyfa rekstraraðila að bjóða upp á nektardans. Hinn 31. október 2007 hafnaði sýslumaðurinn í Kópavogi beiðni nektardansstaðarins Goldfinger um áframhaldandi rekstrarleyfi á grundvelli neikvæðrar umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007. Sú ákvörðun sýslumanns var kærð til dómsmálaráðuneytisins sem felldi ákvörðun sýslumanns úr gildi. Var það mat ráðuneytisins í meginatriðum að umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hafi verið haldin verulegum efnisannmörkum. Í úrskurði ráðuneytisins var tekið fram að þrátt fyrir að umsögn umsagnaraðila sé bindandi beri leyfisveitanda að ganga úr skugga um að umsögnin sé byggð á málefnalegum og lögmætum rökum. Í bréfi lögmans kæranda var dregið í efa að stjórnvaldi sé heimilt að leggja huglægt mat á starfsemi eins og nektardansstaði, enda sé þess hvergi getið í lögum að umsagnaraðilar geti látið gildisdóm um starfsemina stýra afstöðu sinni.

Í kjölfar þessa úrskurðar dómsmálaráðuneytisins skoraði borgarráð Reykjavíkur og bæjarráð Kópavogs á Alþingi að fella út úr 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007 heimild til leyfisveitanda að veita nektarstöðum rekstrarleyfi, enda gengi slík heimild gegn megintilgangi ákvæðisins.

Í 1. tölul. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 85/2007, sbr. athugasemdir við 10. gr. í frumvarpi er varð að lögnum, og 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 585/2007, er sérstaklega tilgreint að hlutverk sveitarstjórna sé meðal annars að staðfesta að

²⁴ <http://www.nordicbalticcampaign.org/icelandic/index.html> (sjá nánar síðar).

afgreiðslutími og staðsetning staðar sem umsókn lýtur að sé innan þeirra marka sem reglur og skipulag sveitarfélagsins segja til um. Ekki hefur reynt á þetta ákvæði hingað til og má telja að sveitarstjórnir hafi svigrúm að gildandi rétti til þess að rökstyðja umsögn með þeim hætti að nektardans verði ekki heimilaður, sé það afstaða þeirra.

Klám og barnklám

Rík tengsl eru milli framleiðslu á hvers kyns klámi og mansals. Líta má á klámefni sem *myndað vændi*. Neytandi klámefnis hefur engin tök á að greina á milli þeirra sem eru fórnarlömb mansals í klámiðnaði og hinna sem ekki eru það, en klámefni með þátttakendum innan 18 ára aldurs er í öllum tilfellum ólöglegt og telst mansal í ljósi samþykkrar skilgreiningar á því. Talið er að framleiðsla barnkláms fari vaxandi, einkum í ríkjum Suðaustur-Evrópu og innan SSR (Samveldis sjálfstæðra ríkja) og kaupendamarkaðir sömuleiðis stækkandi. Markaðurinn og eftirspurnin er einnig hér á landi. Því eru íslenskir neytendur á þessum markaði kaupendur á framleiðslu alþjóðlegra glæpa- og mansalshringja þegar kemur að neyslu á klámi. Sé litið til þeirrar skilgreiningar á mansali sem Sameinuðu þjóðirnar²⁵ styðjast við þá eru þessir neytendur skilgreindir sem gerendur mansals.

Ríkislögreglustjórar Norðurlanda lögðu fram í byrjun september 2008 sameiginlegar tillögur til dómsmálaráðherra Norðurlanda um samstilltar aðgerðir gegn barnklámi. Ráðherrarnir samþykktu tillögurnar sem eru: að koma á sameiginlegum gagnabanka, að styrkja samstarf lögreglu á Norðurlöndum í þessum málaflokki, að starfa saman að tækniþróun, að koma upp ábendingafarvegi í hverju landi og loks að taka þátt í alþjóðlegu lögreglusamstarfi og rannsóknnum á brotum sem framin eru utan Norðurlanda.

Málafni tengd ofbeldi gegn börnum með atbeina Netsins hafa verið til skoðunar um nokkurt skeið hjá embætti ríkislögreglustjóra. Til stendur að embættið yfirtaki ábendingalínu Barnaheilla og embættið hefur af þeim sökum styrkt samstarfið við samtökin, tekið þátt í ráðstefnu á þeirra vegum og unnið að framtíðarsýn í málaflokknum. Fulltrúar lögreglu í Noregi hafa komið á vegum embættisins hingað til lands og haldið fundi með lögreglu. Starfsmenn í alþjóðadeild ríkislögreglustjóra hafa hlotið sérstaka starfsþjálfun á vegum Bandarísku alríkislögreglunnar (FBI) og Evrópulögreglunnar (Europol) og unnið er að hugmyndum sem miða að því að styrkja löggæslu á Netinu. Þá hefur kynferðisbrotadeild lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu unnið mikið og gott starf við rannsókn brota sem framin eru gegn börnum með atbeina Netsins.

Þá undirrituðu dómsmálaráðherra, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og íslenska sprotafyrirtækið Eff2 Technologies í janúar 2009 tímabundinn verksamning um þróun, uppsetningu og afnot á hugbúnaðarkerfi fyrir embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem gerir lögreglunni kleift að bera kennsl á barnklám og annað ólögmaett efni í tölvum sem hafa verið haldlagðar. Með þessu samstarfi lögreglunnar og Eff2 Technologies verður Ísland fyrsta landið í heiminum sem notar slíka lausn í baráttunni gegn barnklámi og öðru ólögmaettu efni. Ávinningur af tækninni er bæði vinnusparnaður hjá lögreglu og aukin skilvirkni við rannsóknir barnklámsmála. Býður tæknin upp á aukna möguleika til að rannsaka uppruna og dreifingu barnkláms og ná þannig frekar til þeirra sem framleiða slíkt efni og dreifa í stórum stíl. Slíkt yrði þá unnið í náinni samvinnu við lögreglufyrirvöld í öðrum löndum.

Mikilvægt er að áfram verði unnið markvisst gegn útbreiðslu barnkláms og að nýjustu tækniáferðir sem gætu gagnast í þessari baráttu verði kannaðar svo unnt verði að koma í veg fyrir brotin og til að koma böndum yfir þá sem fremja þau.

²⁵ Sjá síðar í III. kafla um alþjóðlegar skuldbindingar.

Börn

Sama skilgreining á við um mansal á börnum og mansal á fullorðnum. Börn eru seld mansali til vændis, framleiðslu á barnaklámi, nauðungarvinnu, brotnáms líffæra, til glæpastarfsemi, þar á meðal til betls, hernaðar og ólöglegra ættleiðinga. Börn undir lögaldri sem látin eru leyna ungum aldri með fölsuðum skilríkjum eru á vændismarkaði í flestum nágrannalöndum okkar. Þar eru líka fórnarlömb mansals meðal vegalausra barna og hælisleitenda. Birtingarmyndir mansals á börnum hérlendis eru þó aðallega óbeinar, í formi neyslu á barnaklámi. Líklegt er að Íslendinga sé að finna meðal þeirra sem stunda svokallaða kynlífsferðamennsku til að fá aðgang að börnum í öðrum löndum sem eru fórnarlömb mansals. Eins og áður er getið, í ljósi skilgreiningar Sameinuðu þjóðanna á mansali, kann að vera tilefni til að endurskilgreina tilvik sem þekkt eru hérlendis um að gerendur hafi notfært sér fíkn unglunga og bága stöðu þeirra til að afla sér tekna með vændi þeirra.²⁶

Götubörn og vegalaus börn eru af alþjóðasamfélaginu talin til sérstaks áhættuhóps þegar kemur að mansali. Gerendur nýta sér bága stöðu þeirra, svo sem fátækt og fíkn, og gera þau háð sér með margvíslegum hætti til að þvinga þau til vændis, framleiðslu á klámi eða til annarrar nauðungar, sums staðar til líffæragjafar. Fá dæmi eru þekkt þar sem vegalaus börn hafa komið til Íslands erlendis frá og engin þar sem grunur hefur vaknað um glæpsamlega starfsemi.²⁷

Dómsmálaráðuneytið hefur yfirumsjón með verkferlum varðandi úrlausn mála þar sem erlend börn eru ein síns liðs, óska hælís eða finnast óskráð í landinu. Í 89. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 53/2003, með síðari breytingum, er kveðið á um að hafi umsækjandi um hæli undir 18 ára aldri komið til landsins án foreldra eða forsjármanna skal farið með málið samkvæmt aðgerðaáætlun á vegum dómsmálaráðuneytisins sem birt er í skýrslu um vegalaus börn (2004) og skal Útlendingastofnun setja nánari reglur um meðferð slíkra mála. Útlendingastofnun vinnur nú að slíkum reglum og mun stofnunin taka tillit til þessarar aðgerðaáætlunar við setningu reglnanna. Í skýrslunni er ekki fjallað sérstaklega um tilvik þar sem grunur er um mansal, en ef grunur vaknar um refsivert athæfi fer lögreglan áfram með þann þátt málsins. Verkferli er lýst þegar barn með erlent ríkisfang er vegalaust hér á landi og þar segir að lögregla beri ábyrgð á frumrannsókn máls sem flyst til Útlendingastofnunar eftir að henni lýkur.

Ljóst er að lögregla og Útlendingastofnun bera hér skýra ábyrgð. Það gera barnaverndaryfirvöld einnig. Samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 80/2002, taka lögin til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins án tillits til ríkisfangs, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Það er því mikilvægt að lögreglan hafi án tafar samband við barnaverndarnefnd á því svæði þar sem barn kemur í leitirnar, sbr. IV. kafla barnaverndarlaga. Mikilvægt er að Barnaverndarstofa fái upplýsingar um málið svo yfirsýn náist yfir öll mál sem upp kunna að koma. Enn fremur á stofan reglubundin samskipti og tengsl við erlend barnaverndaryfirvöld sem mikilvægt er að nýta í þeim tilvikum að barn fer aftur til upprunlands/heimalands, enda leita barnaverndarnefndir ævinlega til Barnaverndarstofu þegar samskipti eru milli íslenskra og erlendra barnaverndaryfirvalda vegna einstakra barna og annarra sérstakra mála.

Meginverkefni stjórnvalda varðandi börn með erlent ríkisfang sem hér finnast og eru án foreldra sinna er að finna uppruna þeirra og sameina þau fjölskyldu í heimalandi með öruggum hætti. Þegar um er að ræða grun eða staðfestingu um mansal er enn brýnna að ganga rækilega úr skugga um að heimferð barns sé trygg og barnið fari í hendur þeirra sem treystandi er fyrir velferð þess. Slík könnun yrði í höndum barnaverndaryfirvalda í heimalandi barns, sem meta

²⁶ Sjá skýrslurnar *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess* Reykjavík: Rannsóknir og greining (2001), og *Skýrslu nefndar sem falið var að gera tillögur um úrbætur vegna kláms og vændis*. Reykjavík, dómsmálaráðuneytið (2002).

²⁷ Sjá skýrslu starfshóps um málefni vegalausra barna. Dómsmálaráðuneytið (apríl 2004).

hvort barn fari til foreldra eða annarra ábyrgra aðila. Ef ekki reynist unnt að senda barn til heimalands skulu barnaverndaryfirvöld finna því viðeigandi heimili til frambúðar á Íslandi með varanlegt fóstur í huga í samræmi við barnaverndarlög. Útlendingastofnun veitir barni dvalarleyfi eða hæli eftir því sem við á.

Í framangreindri skýrslu dómsmálaráðuneytis er lagt til að ábyrgð á umönnun barns verði hjá Reykjanesbæ þegar barn finnst við komu til landsins í Leifsstöð þar til máli lýkur annaðhvort með því að barn fer til heimalands eða fær varanlega búsetu hér á landi. Þannig yrði barnaverndarnefnd Sandgerðis ekki kölluð til þrátt fyrir að flugvallarsvæðið heyri til sveitarfélagsins. Ef barn finnst í öðru barnaverndarumdæmi er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi barnaverndarnefnd beri ábyrgð á umönnun barns í samræmi við barnaverndarlög. Gerð var breyting á 89. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 53/2003, með reglugerð nr. 769/2004 þar sem fellt var brott ákvæði um að fulltrúi barnaverndaryfirvalda skuli vera viðstaddur viðtal þegar barn sem sækir um hæli á í hlut og vísað til aðgerðaáætlunar um vegalaus börn, sbr. það sem áður kom fram um það efni. Er gert ráð fyrir að fulltrúi félagsþjónustu Reykjanesbæjar, sem ber ábyrgð á umönnun barns sem sækir um hæli, taki þetta hlutverk að sér og sé viðstaddur viðtal ásamt fulltrúa Rauða kross Íslands, sem er málsvari barns. Í þessari aðgerðaáætlun um aðgerðir gegn mansali er aftur á móti lagt til að fulltrúi barnaverndarnefndar verði ævinlega kallaður til þegar viðtal fer fram við erlent barn sem finnst forsjálaust hér á landi eða óskar hér hælís og allt málið unnið í samræmi við barnaverndarlög, enda er það í samræmi við meginreglur barnaverndarlaga. Sú málsmeðferð, hvað barnaverndarhlíð málsins varðar, breytir engu um það að ákvörðun um hvort og með hvaða hætti barni verði heimiluð dvöl á Íslandi eða komið til heimalands er á ábyrgð dómsmálaráðuneytis.

Nauðungarvinna

Nauðungarvinna er skilgreind sem öll vinna eða þjónusta sem er innt af hendi af einstaklingi undir hótunum um refsingu og ekki veitt af fúsum og frjálsum vilja.²⁸ Alþjóðavinnuástandastofnunin (ILO) telur að um 12,3 milljónir manna séu hnepptar í nauðungarvinnu í heiminum í dag og að um 20% þeirra séu fórnarlömb mansals. Samkvæmt sömu heimild er algengast að þau sé að finna í starfi inni á heimilum, í byggingariðnaði og mannvirkjagerð, landbúnaði og hótél- og veitingahúsageiranum. Ólöglegir innflytjendur eru sérstakur áhættuhópur. Erfitt getur verið að greina milli þeirra sem vinna við bágar vinnuaðstæður og ólögleg kjör og hinna sem eru fórnarlömb mansals. Bágar og ólöglegar vinnuaðstæður einkennast af brotum á lögum um aðbúnað og hollustuhætti og þar með öryggisreglugerðum, óhóflega löngum vinnudegi og kjörum undir ákvæðum kjarasamninga. Til slæmra aðstæðna getur líka talist að fórnarlömb búi mörg saman við óhollar og ólöglegar aðstæður í húsnæði á vegum atvinnurekanda, jafnvel gegn óhóflega háu gjaldi. Þrátt fyrir að gráu svæðin séu mörg þá er sjaldnast um nauðung eða frelsissviptingu að ræða, en hvorki nauðung né frelsissvipting er forsenda þess að tilvik geti fallið undir mansalsákvæði laga. Einkenni eins og flókið skuldasamband við atvinnurekanda, krafa um endurgreiðslu ferðakostnaðar o.þ.h. geta hins vegar nægt til að um mansal sé að ræða í skilningi alþjóðasamninga og laga einstakra ríkja.

Á Íslandi hafa komið upp tilvik um slæman aðbúnað erlendra verkamanna, bæði hafa verið greidd laun undir lágmarkstöxtum og skort á að réttindi varðandi öryggi og hollustuhætti, hvíldartíma og vinnuskilyrði séu virt. Vinnuástandastofnun sinnir eftirliti með aðstæðum erlendra verkamanna undir merkinu *Allt í ljós* og nýtur þar góðrar samvinnu við samtök launafólks.

²⁸ UNODC. Trafficking in Persons. Global Patterns, bls. 6.

fyrsta skipti í alþjóðlegum samningi vikið að því að eftirspurn eftir kynlífsþjónustu leiði til mansals og að aðildarríkin skuli grípa til aðgerða til að minnka eftirspurnina.

Skilgreining Palermo-bókunarinnar á mansali tekur til þriggja meginþátta, þ.e. verknaðarins, aðferðanna og tilgangssins, sbr. 3 gr. bókunarinnar um orðanotkun.

Skilgreiningin á mansali er svohljóðandi:

- (a) *Merkir „verslun með fólk“ það að útvega fólk, flytja það eða færa til, halda því eða taka við því í því skyni að notfæra sér það, og það er gert með hótunum, valdbeitingu eða annars konar nauðung, brottnámi, svikum, blekkingum, misnotkun á yfirburðastöðu eða því að maður er öðrum háður, eða með greiðslu eða öðrum ávinningi veittum eða þegnum í því skyni að fá fram samþykki manns er hefur annan mann á valdi sínu. Það að notfæra sér fólk felur í sér, að lágmarki, hagnýtingu á vændi annarra eða annarri kynferðislegri misnotkun, nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þrælalaldi eða háttsemi áþekkri þrælalaldi, ánauð og brottnámi líffæra;*
- (b) *samþykki þess sem sætir verslun með fólk við því að aðrir hyggist notfæra sér hann á þann hátt sem fjallað er um í a-lið þessarar greinar skiptir ekki máli, ef beitt hefur verið einhverjum þeim aðferðum sem í þeim lið greinir;*
- (c) *litið skal svo á að það að útvega barn, flytja það eða færa til, hýsa það eða taka við því í því skyni að notfæra sér það feli í sér „verslun með fólk“, jafnvel þótt ekki hafi verið beitt neinum þeim aðferðum sem tilgreindar eru í a-lið þessarar greinar;*
- (d) *merkir „barn“ hverja þá manneskju sem ekki hefur náð átján ára aldri.*

Hér fer á eftir samantekt yfir helstu atriði bókunarinnar:

- Í Palermo-bókuninni kemur fram að öll fórnarlömb skuli njóta verndar, ekki aðeins þau sem geta sýnt fram á að hafa verið beitt ofbeldi eða þvingunum. Samþykki fórnarlamb mansals skiptir ekki máli ef gerandi nýtir sér bágar aðstæður þess og þau þurfa ekki að sanna að þau séu fórnarlömb mansals.
- Bókunin tekur til fyrirbyggjandi aðgerða, rannsóknar og saksóknar í málum þegar um er að ræða brot sem ná til fleiri en eins lands og framin eru af skipulögðum glæpasamtökum.
- Vernd og aðstoð við fórnarlömb mansals er einn af meginþáttum mansalsbókunarinnar. Samkvæmt henni skulu stjórnvöld vinna í samvinnu við frjáls félagasamtök og aðrar viðeigandi stofnanir og einkaaðila að því að tryggja fórnarlömbum mansals ráðgjöf og upplýsingar um réttarstöðu þeirra á tungumáli sem einstaklingurinn skilur. Einnig eiga ríkin að tryggja öryggi fórnarlamba mansals, vernda nafnleynd þeirra, bjóða þeim lækni- og geðhjálp og húsnæði og aðstoða þau á annan hátt við að komast aftur inn í samfélagið, svo sem með vinnu, starfsþjálfun o.þ.h. Taka á tillit til þarfa fórnarlambanna og beita sérstökum úrræðum þegar börn eiga í hlut. Þá skulu fórnarlömb eiga bótarétt.
- Viðtökuríki eiga að tryggja fórnarlömbum mansals leyfi til að dvelja þar tímabundið eða jafnvel til frambúðar ef við á og ætíð skal hafa mannúðarsjónarmið að leiðarljósi.
- Upprunaríkjum ber að taka við fórnarlömbum mansals, hvort sem þau eru þar ríkisborgarar eða hafa þar haft dvalarleyfi, tryggja öryggi þeirra og veita þeim ferðaskilríki ef þarf svo þau geti snúið til baka.
- Aðildarríkin eiga að móta heildarstefnu og beita úrræðum til að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali. Eiga ríkin að leitast við að styðja við rannsóknir, upplýsingaöflun, fjölmiðla-umfjöllun og félagslegar og efnahagslegar aðgerðir til að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali. Ríkin eiga einnig með löggjöf og öðrum úrræðum að vinna gegn þeim félagslegu og efnahagslegu aðstæðum sem stuðla að því að einstaklingar, einkum konur og börn, verði fórnarlömb mansals, svo sem fátækt, vanþróun og skorti á jöfnum tækifærum. Unnið skal í samvinnu við frjáls félagasamtök og aðrar viðeigandi stofnanir og einkaaðila. Jafnframt

skulu ríki, með löggjöf og öðrum úrræðum, ráðast gegn eftirspurninni sem viðheldur mansali.

- Lögregla, innflytjendayfirvöld og aðrar hlutaðeigandi opinberar stofnanir skulu skiptast á upplýsingum og þjálfá og mennta starfsfólk sitt til að fyrirbyggja mansal, sækja glæpamennina til saka, vernda réttindi fórnarlambanna og vernda þau fyrir manseljendum. Í þjálfuninni skal leggja áherslu á mannréttindasjónarmið, taka tillit til kynjasjónarmiða og séraðstæðna, svo sem ef um barn er að ræða. Unnið skal í samvinnu við frjáls félagasamtök og aðrar viðeigandi stofnanir og einkaaðila.
- Þá eiga ríki að viðhafa eftirlit við landamæri í því skyni að koma upp um mansal og leitast við að gefa út örugg ferðaskilríki sem erfitt er að falska.

Skrifstofa mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna gaf út tilmæli um meginreglur og viðmið um mannréttindi og mansal á árinu 2002, auk þess sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti sama ár ályktun undir heitinu *Mansal á konum og stúlkum*. Þess skal getið til viðbótar að bæði 3. nefnd allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna og mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna hafa til marga ára samþykkt ályktanir um mansal, fyrir 2002 og fram til dagsins í dag. Ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 frá árinu 2000 um *Konur, frið og öryggi* markaði viss tímamót en ályktunin er fyrsta viðurkenning öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna á sérstöðu kvenna á átakasvæðum og mikilvægi framlags þeirra til friðar. Gerð hefur verið áætlun Íslands um framkvæmd á ályktun 1325.³⁴ Þá er vert að nefna að á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna er starfandi sérstakur skýrslugjafi sem fjallar um mansal³⁵ og einnig er á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna starfandi sérstakur skýrslugjafi sem fjallar um barnasölu, barnavændi og barnaklám.³⁶

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali var samþykktur og lagður fram til undirritunar á þriðja leiðtogafundi ráðsins í Varsjá 16. maí 2005. Ísland var í hópi þeirra ríkja sem undirrituðu samninginn sama dag. Samningurinn liggur til undirritunar fyrir aðildarríki Evrópuráðsins, ríki utan ráðsins sem tóku þátt í samningu hans og Evrópusambandið. Samningurinn öðlaðist gildi 1. febrúar 2008. Af Íslands hálfu bíður samningurinn fullgildingar.

Bakgrunnur samningsins er sá að ráðið taldi nauðsynlegt að samþykkja bindandi samning sem tæki einkum til verndar fórnarlamba mansals og tryggði mannréttindi þeirra jafnframt því sem gerendur yrðu saksóttir. Í samanburði við aðra alþjóðasamninga til höfuðs mansali gengur samningur Evrópuráðsins lengra varðandi vernd fórnarlamba. Vægi og nýbreytni samnings Evrópuráðsins felst í fyrsta lagi í staðfestingu þess að mansal er brot á mannréttindum og ógn við mannlega reisn og að aukinnar lagalegrar verndar sé því þörf fyrir fórnarlömb mansals. Í öðru lagi nær samningurinn til hvers konar mansals, hvort sem það er innan lands eða milli landa og hvort sem það tengist skipulagðri glæpastarfsemi eða ekki, og tekur til hvers konar misnotkunar, svo sem kynlífsþrælkunar, nauðungarvinnu o.s.frv. Í þriðja lagi er með samningnum komið á fót eftirlitskerfi til að tryggja að aðilar sáttmálans framfylgi ákvæðum hans á skilvirkan hátt. Í fjórða lagi er í samningnum lögð áhersla á að jafnrétti kynjanna sé ætíð í forgrunni.

³⁴ Tilmæli skrifstofu mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna frá 2002 um meginreglur og viðmið um mannréttindi og mansal, skjal E/2002/68/Add.1.

Ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, númer 57/176 frá 18. desember 2002, sem ber heitið *mansal á konum og stúlkum*. Ályktun öryggisráðsins nr. 1325 og íslenska aðgerðaáætlun. Utanríkisráðuneytið 8. mars 2008.

³⁵ Sjá slóðina: <http://www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/standards.htm>

³⁶ Sjá slóðina: <http://www2.ohchr.org/english/issues/children/rapporteur/index.htm>

Hér á eftir er gerð grein fyrir meginefni sammingsins:

- Í fyrsta kafla sammingsins er gerð grein fyrir markmiðum hans um aukna vernd fórnarlamba, skilgreiningu á mansali úr Palermo-bókuninni er fylgt og áhersla lögð á að samningurinn taki til hvers konar mansals.
- Annar kafli hefur að geyma ítarleg ákvæði um fyrirbyggjandi aðgerðir og aðrar ráðstafanir gegn mansali. Þar eru meðal annars ákvæði um stefnumótun sem gætu falið í sér rannsóknir, upplýsingaherferðir, fræðslu, þjálfun og félagsleg og efnahagsleg úrræði sem beinast að þeim þjóðfélagshópum sem eru veikastir fyrir gagnvart mansali og þeim starfsmönnum sem berjast gegn því. Þá eru sérstök ákvæði sem miða að því að draga úr eftirspurn eftir mansali, meðal annars með upplýsingaherferðum og fræðslu. Styrking landamæravörslu og auknið öryggi ferðaskjala eru einnig hluti af fyrirbyggjandi aðgerðum.
- Þriðji kafli fjallar um verndun réttinda fórnarlamba. Fórnarlömbum undir 18 ára aldri er veitt sérstaklega rík vernd. Vernda skal persónuupplýsingar fórnarlamba. Kveðið er á um ýmiss konar aðstoð við fórnarlömb, svo sem lögfræðiaðstoð, ráðgjöf og upplýsingar um réttindi, túlkapjónustu þar sem þess er þörf, framfærsluástoð, aðgang að heilsugæslu og aðgang að menntun fyrir börn. Jafnframt er kveðið á um samvinnu við frjáls félagasamtök eða aðra þá aðila sem veita fórnarlömbum stuðning, endurhæfingu og vernd. Ekki skal setja sem skilyrði fyrir aðstoð við fórnarlömb að þau beri vitni gegn skipuleggjendum mansals. Einnig eru ákvæði sem lúta að dvalarleyfi fórnarlamba og hvernig standa skal að heimför þeirra til upprunlands. Þá er kveðið á um að aðildarríki Evrópuráðsins skuli með lögum tryggja fórnarlömbum að lágmarki 30 daga umþóttunartíma til að losa sig úr tengslum við seljendur sína og taka upplýsta ákvörðun um samstarf við lögregluþyriföld.
- Fjórti kafli snýr að refsilöggjöf og hvernig gera skal mansal og ólíka þætti sem snúa að mansali saknæma í hegningarlögum aðildarríkjanna samkvæmt skilgreiningu sammingsins á mansali. Ríkin eru hvött til að íhuga hvort gera skuli nýtingu þjónustu fórnarlamba saknæma. Áhersla er lögð á að það leiði til þyngingar refsingar þegar lífi fórnarlamba er stefnt í voða, þegar brot eru framin gagnvart börnum, þegar brot eru framin af opinberum starfsmönnum í starfi og þegar skipulagðir glæpahríngir standa að baki brotum.
- Fimmti kafli snýr að rannsókn mála, saksókn og réttarfari. Þar er sérstaklega kveðið á um vernd vitna og fjölskyldna þeirra gegn hugsanlegum hefndarráðstöfunum. Þá er fjallað um lögsögu ríkja vegna brota á landsvæði þeirra, um borð í skipum eða flugvélum undir fána viðkomandi ríkis, og vegna brota ríkisborgara þess í öðrum ríkjum.
- Sjötti kafli felur í sér ákvæði um eflingu alþjóðlegrar samvinnu til þess að koma í veg fyrir mansal og vernda og veita fórnarlömbum aðstoð.
- Sjöundi kafli kveður á um eftirlitskerfi þar sem sérstökum sérfræðingahópi verði komið á fót til þess að fylgjast með framkvæmd sammingsins.
- Áttundi kafli fjallar um stöðu sammingsins gagnvart öðrum alþjóðlegum samningum á þessu sviði. Kveðið er á um að samningurinn hafi ekki áhrif á þau réttindi og skyldur sem aðildarríki hans hafa tekist á herðar í öðrum samningum.

Þá ber íslenskum stjórnvöldum einnig að líta til tilskipunar Evrópuráðsins frá 29. apríl 2004 um dvalarleyfi til ríkisborgara þriðju ríkja sem eru fórnarlömb mansals eða þeirra sem hefur verið smyglað ólöglega milli ríkja og vinna með víðeigandi yfirvöldum.³⁷ Sömuleiðis ber að líta til ákvörðunar Evrópuráðsins um stöðu fórnarlamba við meðferð refsímála frá 15. mars 2001.³⁸

³⁷ Tilskipun nr. 2004/81/EC.

³⁸ Council Framework Decision nr. 2001/220/JHA.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) hefur verið virk í baráttunni gegn mansali. Í ÖSE eru 56 þátttökuríki í Evrópu, Norður-Ameríku og Mið-Asíu. Öryggis- og samvinnustofnunin samþykkti aðgerðaáætlun gegn mansali árið 2003 (*OSCE Action Plan to Fight Human Trafficking*) og árið 2005 var bætt við hana ákvæði um mansal á börnum. Í aðgerðaáætluninni eru þátttökuríki ÖSE hvött til að taka frumkvæði að því að koma í veg fyrir mansal, sækja gerendur til saka og vernda fórnarlömb, eftir atvikum með aðstoð stofnana ÖSE og sendinefnda á vettvangi sem staðsettar eru í 19 löndum í Suðaustur-Evrópu, Austur-Evrópu, Kákasus-löndunum og í Mið-Asíu. Þá skipaði ÖSE sérstakan fulltrúa árið 2004 til að berjast gegn mansali (*Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings*) sem hefur það hlutverk að auka vitund um allar birtingarmyndir mansals og aðstoða við að efla pólitískan vilja til að eiga við vandann. Fulltrúinn aðstoðar einnig þátttökuríki ÖSE við að uppfylla skuldbindingar þeirra og veitir ráðgjöf, óski þau þess. Þá samhæfir fulltrúinn aðgerðir þátttökuríkja gegn mansali og vinnur með öðrum alþjóðastofnunum og félagasamtökum.

Ráðherrafundir ÖSE sem haldnir eru árlega hafa gert samþykktir um mansal sem eru pólitískt en ekki lagalega bindandi. Þær nýlegustu frá síðustu árum varða mansal til nauðungarvinnu (*Decision on Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation, MC.DEC/8/07*), aukna viðleitni til að vinna gegn mansali, meðal annars til nauðungarvinnu með yfirgripsmiklum og gagnvirkum hætti (*Decision on enhancing efforts to combat trafficking in human beings, including for labour exploitation, through a comprehensive and proactive approach, MC.DEC/14/06*) og um baráttuna gegn mansali (*Decision on combating trafficking in human beings. MC.DEC/13/05*).

Íslensk stjórnvöld hafa stutt baráttu ÖSE gegn mansali með því að greiða í þriggja valfrjáls framlög til verkefna. Árið 2003 veittu íslensk stjórnvöld fjárframlagi sem nam 2,5 milljónum króna til eflingar starfsemi ÖSE í Bosníu og Hersegóvínu gegn mansali og kynlífsþrælkun kvenna og stúlkubarna þar sem vandamálið var landlægt og aðgerðir stjórnvalda gegn vanda málinu skammt á veg komnar. Þá var í febrúar 2005 veitt 2 milljónum króna til eflingar starfsemi ÖSE gegn mansali og kynlífsþrælkun kvenna og stúlkubarna í Bosníu og Hersegóvínu í ljósi þeirrar áherslu sem íslensk stjórnvöld leggja á þennan mikilvæga málaflokk á vegum ÖSE. Þá var í desember 2005 ákveðið að verja 3,2 milljónum króna til baráttunnar gegn mansali á vegum ÖSE í beina aðstoð til fórnarlamba mansals og til útgáfustarfsemi á nýrri ritröð á vegum stofnunarinnar um mansal í aðildarríkjunum.

Norræna ráðherranefndin

Á vettvangi hins norræna samstarfs hefur baráttan gegn mansali verið í forgangi frá því um síðustu aldamót. Á árinu 2002 hratt Norðurlandaráð af stað herferð undir heitinu *The Nordic Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings*. Tilgangur hennar var að upplýsa almenning, sérstaklega kaupendur og hugsanlega kaupendur kynlífsþjónustu, um mansal með konur. Markmiðið með þátttöku Íslands í verkefninu var einnig að upplýsa þær konur sem sækja um atvinnuleyfi á Íslandi sem dansarar á næturklúbbum um lagaleg réttindi sín. Að þessari herferð lokinni var verkefninu *Nordic-Baltic Regional Inter-agency Network Support, protection, safe return, and rehabilitation of women VOT for sexual exploitation* hrundið úr vör. Af Íslands hálfu koma fjölmargar opinberar stofnanir að verkefninu sem og frjáls félagasamtök sem aðstoða fórnarlömb kynferðisofbeldis auk Evrópusamtaka kvenna, European Women's Lobby, sem heldur utan um verkefnið. Meginmarkmiðið er að festa í sessi samstarfsnet innan hvers lands og efla samstarf milli þeirra á Norðurlöndum og í Eystrasaltsríkjum. Þá er það einnig markmið þessa verkefnis að þróa samræmdar aðferðir til að veita fórnarlömbum lagalega, félagslega og heilsufarslega aðstoð, sálfræðiþjónustu og möguleika á öruggri endurkomu til heimalands með stuðningi til að hefja nýtt líf, óski fórnarlamb þess. Íslensk stjórnvöld hafa á þessum vettvangi átt þátt í að fjármagna fjöldamörg verkefni innan upprunalanda fórnarlamba mansals. Baráttan gegn mansali verður áfram eitt af forgangsverkefnum norræns samstarfs.

Samstarf Norrænu ráðherranefndarinnar við nágrannalöndin innan Evrópusambandsins, Eistland, Lettland og Litháen, byggir á samstarfsáætlun Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna um jafnréttismál sem var samþykkt af jafnréttisráðherrum landanna árið 1998 og var 10 ára afmæli samkomulagsins fagnað á sameiginlegum ráðherrafundi ríkjanna átta í Eistlandi í maí 2008. Þá var ákveðið að halda samstarfinu áfram og er mansal eitt af meginþemum þess.

Eystrasaltsráðið

Á sjötta leiðtogafundi Eystrasaltsráðsins í Reykjavík 2006 var ákveðið að færa verkefnið Nordic-Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings inn í starf Eystrasaltsráðsins í þeim tilgangi að stuðla að viðtækari samvinnu í aðildarlöndum Eystrasaltsráðsins og nágrannasvæðum. Í kjölfarið var stofnað viðbragðsteymi Eystrasaltsráðsins gegn mansali (*Council of Baltic Sea States Task Force against Trafficking in Human Beings* (CBSS-TF-THB)). Umboð þess nær fram á mitt ár 2011.

Meginmarkmið CBSS-TF-THB er að berjast gegn mansali á svæðinu með forvarnastarfi og aðgerðum til verndar og aðstoðar við fórnarlömb. Það einbeittir sér að fórnarlömbum yfir 18 ára aldri og kemur því til viðbótar starfi vinnuhóps að verkefninu *Children at Risk* sem fram fer á vegum Eystrasaltsráðsins (*Working Group for Children at Risk* (WGCR)). Barnaverndarstofa á Íslandi tók þátt í verkefninu Children at Risk á árunum 2002–2004, en þá fluttist það yfir til Útlendingastofnunar.

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali (2005) er lagður til grundvallar starfsemi TF-THB. Greining mögulegra fórnarlamba, sem einatt finnast utan upprunalands, er meðal helstu áhersluatriða í starfinu sem og þjálfun starfsfólks sendiráða í uppruna-, viðkomu- eða áfangalandi, enda getur starfsfólk sendiráða verið fyrsti tengiliðurinn milli fórnarlamba og yfirvalda í upprunalandi þeirra.

Á næstu árum er áhersla lögð á samstarfsverkefni með UNODC með þátttöku frjálsra félagasamtaka, lögreglu og réttarkerfisins á svæðinu kringum Eystrasaltið um aðstoð við fórnarlömb, fræðslu- og upplýsingaherferð á svæðinu, verkefni um bættu upplýsingaöflun og rannsóknir og loks á skýrslu með samanburði á lagalegu umhverfi mansalsmála.

