



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Alþingi
Erindi nr. P 131/106
komudagur 16.11.2004

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um fórnarlamba- og vitnavernd, 13. mál sem lagt hefur verið fram á 131. löggjafarþingi 2004 - 2005, nánar tiltekið þingskjal 13.

Frumvarp þetta miðar að aukinni vernd fyrir fórnarlömb mansals og því að sporna við mansali. Því hlýtur Mannréttindaskrifstofa Íslands að fagna efni frumvarpsins og láta í ljós þá von að það nái fram að ganga ásamt því sem heitið er á stjórnvöld að fullgilda fyrir Íslands hönd samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að sporna við skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi ásamt viðaukum, sem undirritaður var 13. desember 2000. Þó ekki verði séð að frumvarp þetta fari á neinn hátt í bága við mannréttindalög, hvorki ákvæði íslenskra laga né alþjóðalaga telur skrifstofan þó nauðsynlegt að orðalag sé nokkuð endurskoðað og ákvæði um dvalarleyfi gerð ítarlegri til að fórnarlömb mansals njóti sem ríkastar verndar. Umsögn um frumvarpið fylgir því hér með.

Virðingarfyllst,
f. h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Reykjavík 10. október 2004.

Guðrún D. Guðmundsdóttir, frkv.stj.



U M S Ö G N

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS

UM FRUMVARP TIL LAGA UM FÓRNALAMBA- OG VITNAVERND

ÞSKJ. 13 - 13. MÁL

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) hefur farið yfir ofangreint frumvarp og telur ekki að það brjóti á neinn hátt í bága við mannréttindalög, hvorki ákvæði íslenskra laga né alþjóðalaga. Hins vegar telur skrifstofan að nánari skilgreining á hinum ýmsu þáttum þeirrar verndar og stuðnings, s.s. félagslegrar aðstoðar, sem lögnum er ætlað að tryggja, ásamt endurskoðun orðalags og ákvæða er varða veitingu dvalar- og atvinnuleyfa, væri til bóta.

Fyrirliggjandi frumvarp er í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að sporna við skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi þar sem gert er ráð fyrir að fórnarlömb slíkrar alþjóðlegrar glæpastarfsemi njóti verndar og aðstoðar, sbr. t.d. 25. – 26. gr. samningsins. Í inngangi viðauka við samninginn um bann við verslun með fólk, er lögð áhersla á að ná til og refsa þeim sem standa að versluninni en vernda fórnarlömbin, m.a. með vitnavernd og á annan hátt. Í 7. gr. viðaukans kemur t.d. fram að gera skuli ráðstafanir, í lögum eða á annan hátt, til að aðstoða þolendur, m.a. með því að leyfa þeim að dveljast tímabundið í landinu eða setjast að þar, og skulu mannúðar- og samúðarsjónarmið höfð að leiðarljósi.

Umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins

Dvalar- og atvinnuleyfi

Nauðsynlegt er að samræma frumvarpið núgildandi löggjöf um útlendinga og að skýrar verði kveðið á um hvers konar atvinnu- og dvalarleyfi eigi að veita fórnarlömbum mansals og eftir hversu langa dvöl hérlendis þau eigi rétt á ótímabundnum leyfum. Svo virðist sem nokkurs misræmis gæti.

1. mgr. 2. gr. frumvarpsins kveður á um að gefa skuli útlendingi sem er fórnarlamb mansals, kost á sérstöku tímabundnu dvalar- og atvinnuleyfi gegn því að hann aðstoði yfirvöld. Samkvæmt **3. mgr. 2. gr.** skal dvalar- og atvinnuleyfið veitt til eins árs, með mögulegri framlengingu um jafnlangan tíma og í **4. mgr. 2. gr.** er kveðið á um að þeir sem þiggi fórnarlamba- og vitnavernd skuli eiga kost á aðstoð við að sækja um ótímabundið dvalar- og atvinnuleyfi þegar þeir njóta ekki lengur fórnarlamba- og vitnaverndarinnar. Samkvæmt þessum ákvæðum virðast fórnarlömb mansals mega sækja um ótímabundið dvalar- og atvinnuleyfi eftir *tvö ár*. Ef litið er til **4. gr.** sem segir að þegar hið sérstaka, tímabundna atvinnu- og dvalarleyfi skv. 1. mgr. 2. gr. rennur út taki lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga við, þá breytast þessi tímamörk. Sem dæmi má nefna að samkvæmt 1. mgr. 15. gr. útlendingalaga má



fyrst veita útlendingi ótímabundið dvalarleyfi, eða búsetuleyfi, þegar hann hefur dvalið hér á landi samfelld síðustu þrjú ár samkvæmt dvalarleyfi sem ekki er háð takmörkunum og einstaklingur sem hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum getur sótt um óbundið dvalar- og atvinnuleyfi eftir þriggja ára dvöl. Að auki má af 11. gr laga um atvinnuréttindi útlendinga leiða að ekki er að jafnaði heimilt að veita útlendingi óbundið atvinnuleyfi fyrr en eftir að minnsta kosti þriggja ára dvöl.

Annað sem nauðsynlegt er að taka til athugunar er að tryggja þarf að fórnarlömb mansals hljóti ekki refsingu samkvæmt h-lið 57. gr. laga um útlendinga sem kveður á um að það hafa í vörslum sínum falsað vegabréf, fölsuð skilríki eða falsaða vegabréfsáritun varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Ljóst er að fórnarlömb mansals hafa oft undir höndum fölsuð ferðaskilríki. Að lokum skal þess getið að fórnarlömb mansals, sem oft hafa verið neydd til að stunda vændi, hafa gjarnan verið dæmd til refsingar en skv. 20. gr. laga um útlendinga er heimilt til að vísa útlendingi úr landi ef hann hefur á síðustu fimm árum afplánað refsingu erlendis eða verið dæmdur þar til refsingar fyrir háttsemi sem að íslenskum lögum getur varðað fangelsi lengur en þrjú mánuði.

Í 2. mgr. 2. gr. segir að sá sem þiggur vernd samkvæmt lögnum skuli þegar slíta öll tengsl við þann sem grunaður er um að stunda mansal. Telur Mannréttindaskrifstofan óþarfi að kveða á um þetta í lögum enda ekki skýrt hvaða áhrif samskipti fórnarlamb við grunaðan hafa samkvæmt lögnum né hvað felst í því að “slíta öll tengsl”. Sem dæmi má nefna að í tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sem nefnd er í greinargerð, er tiltekið í 4. mgr. 6. gr. að afturkalla megi bráðabirgðadvalarleyfi meðan á umþóttunartíma (sbr. 3. gr þessa frumvarps) stendur og dvalarleyfi skv. 14. gr tillögunnar ef einstaklingurinn hefur, *á virkan hátt, viljugur og að eigin frumkvæði* tekið aftur upp samband við þann sem grunaður er um mansal:

4. The Member State may at any time terminate the reflection period if the competent authorities have established that the person concerned has actively, voluntarily and on his/her own initiative renewed contact with the perpetrators of the offences referred to in Article 2(b) and (c) or for reasons relating to public policy and to the protection of national security.

Tillagan kveður skýrt á um áhrif samskipta fórnarlamb við þann sem grunaður er um mansal ásamt því sem 8. gr. tilskipar að það, meðal annars, hvort fórnarlamb hefur slitið hefur tengsl við þann sem grunaður er um mansalið skuli tekið til athugunar þegar ákveðið er hvort veitt er dvalarleyfi.

4. mgr. 2. gr. hér væri æskilegt að skilgreina nánar hvað “taka þátt í áætlun um félagslegan stuðning” merkir, e.t.v. væri orðalagið “eiga rétt á félagslegri aðstoð” hentugra. Einnig skal bent á að meðal skilyrða fyrir veitingu b-dvalarleyfis, sem kveðið er á um í reglugerð um útlendinga, er talið að umsækjandi hafi ekki notið fjárhagsaðstoðar samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Frá þessu skilyrði má víkja ef ríkar sanngirmisástæður mæla með því en mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um í lögnum að félagsleg aðstoð sem einstaklingar hafa þegið vegna fórnarlamba- og vitnaverndar hafi engin áhrif á rétt þeirra til ótímabundins dvalarleyfis.

Í 4. gr. frumvarpsins (sjá einnig að ofan) kveður á um að samvinna við yfirvöld skuli teljast þeim, sem þegið hafa fórnarlamba- og vitnavernd, *til tekna* við úrlausn um það



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

hvort ný (dvalar-og atvinnuleyfi) eru veitt. Þessu ákvæði svipar til ákvæðis tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins en þar er kveðið á um að:

If the third-country nationals concerned submit an application for another kind of residence permit, Member States take a decision on the basis of ordinary national aliens' law. When examining such an application, Member States should **consider** the fact that the third-country nationals concerned have been granted the residence permit issued under this Directive.

Hins vegar snýr tillagan einkum að skammtímadvalarleyfi til handa fórnarlömbum mansals sem *aðstoða* yfirvöld við að koma upp um þá sem standa að mansali. Fyrirliggjandi frumvarp snýr hins vegar að *fórnarlamba*-og vitnavernd þar sem 1.gr kveður á um að “Fórnarlambaverndin gengur framur vitnaverndinni, þannig að ef fórnarlamb mansals treystir sér ekki til eða getur ekki vitnað gegn hinum brotlegu skerðir það ekki rétt hans til þeirrar aðstoðar sem lögin gera ráð fyrir.” Því væri æskilegt að breyta orðalagi 6.gr, því af orðalagi nú má skilja að fórnarlömb sem ekki treysta sér til samvinnu við yfirvöld standi verr að vígi við veitingu nýrra leyfa en þau sem unnið hafa með yfirvöldum, en þetta ber í bága við fyrrgreinda 1.gr.

5.gr. kveður á um skipan fimm manna nefndar um fórnarlamba- og vitnavernd vegna framkvæmdar laganna. Málefni er varða veitingu dvalar- og atvinnuleyfa eru nú á hendi Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar og væri því æskilegt að skýra nánar tengsl nefndarinnar og þessara stofnana. Einnig væri til bóta að skýra nánar málsmeðferð, leiðbeiningaskyldu stjórnvalda og kæruleiðir samkvæmt lögunum.

Að lokum telur Mannréttindaskrifstofan æskilegt að aukið verði við frumvarpið ákvæði er tiltaki að ekkert í lögunum skuli hafa áhrif á vernd þá sem íslensk lög og alþjóðasamningur um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, ásamt viðauka, kveða á um til handa flóttamönnum og þeim sem flýja ofsóknir.