



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Erindi nr. P 135/1348
komudagur 7.2.2008

Reykjavík, 6. febrúar 2008.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

**UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS UM BREYTING Á ALMENNUM
HEGNINGARLÖGUM, NR. 19 12. FEBRÚAR 1940, MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM (UPPTAKA,
HRYÐJUVERK, SKIPULÖGÐ BROTASTARFSEMI, MANSAL OG PENINGAÞVÆTTI),
134. LÖGGJAFARÞING 2007–2008, PSKJ. 197 — 184. MÁL.**

Frumvarpið ieggur til annars vegar að gerðar verði breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um hryðjuverk, peningaþvætti og mansal. Hins vegar er lagt til að lögfestur verði nýr kafli um upptöku eigna auk nýs ákvæðis um skipulagða brotastarfsemi. Í athugasemdum við frumvarpið segir að fyrirbyggjandi endurskoðun sé gerð með það í huga að fært sé í fyrsta lagi að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningur) frá 15. nóvember 2000 og bókun um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, og í öðru lagi að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hægt sé að fullgilda Evrópuráðssamning um varnir gegn hryðjuverkum og Evrópuráðssamning um aðgerðir gegn mansali sem báðir eru frá 3. maí 2005.

Mannréttindaskrifstofan hefur um árabíl hvatt stjórnvöld til að fullgilda ofangreinda samninga, einkum og sér í lagi til að efla baráttuna gegn mansali sem brýtur gróflega gegn mannréttindum og grundvallarfrelsi þolenda. Skrifstofan fagnar því fyrirbyggjandi frumvarpi og vonast til að stjórnvöld geri aðrar nauðsynlegar lagabreytingar til að fullgilding geti farið fram hið fyrsta. Hér er einkum átt við að brýnt er að festa í lög ákvæði um fórnarlambavernd sbr. 3.kafli og 26. gr. Evrópusamningsins, vitnavernd sbr. 28.gr., fyrirbyggjandi aðgerðir sbr. 5. og 6. gr. og formlegt samstarf við borgarlegt samfélag sbr. 35. gr. Evrópusamningsins. Nánari útfærslu á aðgerðum til að berjast gegn mansali í kynlífsiðnaði á Íslandi er að finna í meðfylgjandi skjali *Tillögur vegna aðgerðaáætlunar gegn mansali á Íslandi* sem Mannréttindaskrifstofan samdi í tengslum við *16 daga átak gegn kynbundnu ofbeldi árið 2007*. Einnig er bent á umsagnir Mannréttindaskrifstofunnar um frumvörp um fórnalamba- og vitnavernd sem lögð hafa verið fram á fyrri þingum.

Skrifstofan fagnar því að lagt er til að fylgt verði 4. gr. Evrópusamningsins með nákvæmari hætti en gert er í núgildandi ákvæði en vekur athygli á að í skilgreiningu Evrópusamningsins er sérstaklega kveðið á um að það teljist til mansals, við ákveðnar aðstæður, að misnota manneskju til vændis. Í 224 gr. norsku hegningarlagana segir: Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til a) **prostitusjon eller andre seksuelle formål**. Í sænsku lögunum vísar ákvæði 4. kafli 1a).1. til kynferðisbrota en einnig er talað um „utnyttjas för **tilfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål**”. Í dönskum hegningarlögum, gr. 262a er talað um „kønslig usædelighed”. Mannréttindaskrifstofan telur æskilegt að í ákvæðinu verði talin upp kynferðisbrot og vændi sérstaklega auk annarrar kynferðislegrar misnotkunar, í samræmi við Evrópusamninginn og löggjöf nágrannalanda okkar.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í hnattvæddri baráttu gegn hryðjuverkum hefur alþjóðleg mannréttindavernd beðið mikinn hnekki á undanförmum árum. Brýnt er að berjast gegn hryðjuverkum en mannréttindum má ekki fórn að vísan til öryggissjónarmiða. Í mars 2005 lýstu sérfræðingar mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, sem fylgist með framfylgd alþjóðasamnings um borgarleg og stjórnmálaleg réttindi, áhyggjum sínum af skilgreiningu íslenskra hegningarlaga á hryðjuverkum sem finna má í a-lið 100. gr. Mannréttindanefndin telur að í ákvæðinu sé „að finna óljósa og víðtæka skilgreiningu á hryðjuverkum, sem gæti náð til lögmæts athæfis í lýðræðisþjóðfélagi og stefnt því í hættu, einkum þátttöku í opinberum mótmælum“. Nefndin mælist til að Ísland „móti og taki upp nákvæmari skilgreiningu á hryðjuverkum“.¹

Mannréttindaskrifstofan telur fyrirhugaðrar breytingar á 100. gr. ekki fullnægja kröfum Mannréttindanefndarinnar og áréttar mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld fari að tilmælum hennar.

Mannréttindaskrifstofan hefur engar athugasemdir við ákvæði um upptöku eigna og skipulagða brotastarfsemi.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

¹ „Concluding Observations of the Human Rights Committee: Iceland. 25/04/2005“, CCPR/CO/83/ISL, Office of the High Commissioner for Human Rights, 25. apríl 2005. <http://www.ophchr.org>.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

TILLÖGUR VEGNA AÐGERÐAÁÆTLUNAR GEGN MANSALI Á ÍSLANDI

Frá 25. nóvember til 10. desember 2007 stóðu 16 félagasamtök og stofnanir fyrir 16 daga átaki gegn kynbundnu ofbeldi í fimmta sinn. Átakinu lauk í ár með afhendingu áskorunar frá rúmlega tvöþúsund Íslendingum til yfirvalda um að setja fram heildstæða aðgerðaáætlun gegn mansali á Íslandi er hafi mannréttindi og vernd til handa fórnarlömbum að leiðarljósi.

Það er fagnaðarefni að ríkisstjórnin hafi samþykkt að gera aðgerðaáætlun gegn mansali en aðstandendur 16 daga átaks hafa tekið saman meðfylgjandi tillögur varðandi slíkra áætlun og bjóða jafnframt fram krafta sína til samstarfs.

Inngangur

Mansal er nútíma þrælahald sem hefur ótal birtingarmyndir. Þolendur mansals eru þvingaðir til húsverka, svo sem barnagæslu og til þernustarfa; til að vinna í verksmiðjum, í veitingahúsaðnaði, í verkamannavinnu til sjávar og sveita og til að stunda betl. Þá telst til mansals einnig glæpastarfsemi tengd brotnámi líffæra.

Ástæður mansals eru margar og misjafnar eftir löndum. Leitin að betra lífi getur oft leitt þá sem minna mega sín í hendur glæpamanna sem notfæra sér bága stöðu fólks. Í flestum samfélögum er staða stúlkna lakari en drengja og því á kynbundið misrétti sinn þátt í því að konur og stúlkur eru útsettari fyrir mansali. Mansal er gjarnan hluti af skipulagðri glæpastarfsemi og tengist þá einnig eiturlyfja- og vopnasmygli. Mansal er glæpahópum þó sérlega ábótasöm starfsemi sem hefur tiltölulega litla áhættu í för með sér en Alþjóðavinnuáráðstjórnunin áætlað að arður af mansali sé meira en 32 milljarðar bandaríkjadala á ári hverju. Arðurinn sem tengist mansali í kynlífsiðnaði felst ekki síst í því að konur má selja aftur og aftur.

Ein alvarlegasta birtingarmynd mansals er kynlífsþrælkun þar sem þolendur eru gerðir út í vændi eða annars konar kynlífsiðnað. Þess eru dæmi að Ísland hafi bæði verið notað sem viðkomustaður og áfangastaður þolenda mansals og því var 16 daga átaks á Íslandi árið 2007 er tileinkað baráttunni gegn kynlífsþrælkun.

Meðfylgjandi drög að aðgerðaáætlun til að vinna gegn mansali á Íslandi eru byggð á mannréttindanálgu og taka sérstaklega til þarfa þolenda mansals í kynlífsiðnaði. Settar eru meðal annars fram tillögur um fræðslu fagaðila og forvarnir, aðstoð og vernd fyrir þolendur; saksókn mansala og vitnavernd, vitundarvakningu um tengsl vændis, kynlífsiðnar og mansals og hvatt er til aukinna rannsókna á umfangi kynlífsþjónustu á Íslandi.

Ísland undirritaði samning Sp. um skipulagða glæpastarfsemi og bókun við samninginn um mansal árið 2000 en enn á eftir að fullgilda samþykktirnar. Ísland undirritaði samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali árið 2005 en hefur heldur ekki fullgilt hann. Samningurinn mun öðlast gildi 1. febrúar 2008. Það er ánægjuefni að á Alþingi liggur fyrir frumvarp um breytingar á almennum hegningarlögum til að unnt sé að fullgilda fyrrgreinda samninga. Aðstandendur 16 daga átaks hvetja til samþykktar frumvarpsins þó ljóst sé að frekari lagabreytinga er þörf, einkum er miða að fórnarlamba- og vitnavernd.

Meðfylgjandi drögum er ætlað að vera stjórnvöldum til aðstoðar við gerð heildstæðar aðgerðaáætlunar gegn mansali í tengslum við kynlífsiðnað á Íslandi.



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

EFTIRFARANDI VERÐI HAFT TIL HLIÐSJÓNAR VIÐ GERÐ AÐGERÐAÁÆTLUNAR GEGN MANSALI

I. SKILGREINING

Í Palermósamningnum segir að um mansal geti verið að ræða þó samþykki liggja fyrir - ef verið er að nýta sér bágar aðstæður þolandans. Margir þolendur kynlífsþrælkunar sem samþykkja að vera fluttur milli landa eru oft komnir í vandi og vita að þeir eru að fara að starfa í einhvers konar kynlífsiðnaði en gerendur hafa blekkst þá með fölskum tilboðum um vinnu sem mun veita þeim varanlegt atvinnu- og dvalarleyfi, eða nýtt sér bágar aðstæður þeirra. Þrátt fyrir að í upphafi kunni samþykki að hafa legið fyrir, verður það að engu þegar brögðum er beitt (hótunum, þvingunum, ofbeldi eða valdniðslu) og mansal á sér stað eða að þolendur eiga ekki raunverulegt val um annað. Brýnt er að löggjöf til höfuðs mansali fylgi Palermósamningnum og skortur á samþykki sé ekki gert að skilyrði fyrir því að misnotkunin teljist mansal en einnig að byggt sé á Evrópuráðsáttunnings þar sem ekki er gert krafa um tengsl við skipulagða glæpastarfsemi til að misnotkunin teljist til mansals.

II. ÞJÁLFUN OG FRÆÐSLA FYRIR FAGSTÉTTIR

Brýnt er að fræða fagstéttir svo þær geti borið kennsl á þolendur og tryggt þeim viðunandi aðstoð og vernd.

Að bera kennsl á þolendur mansals er forsenda þess að veitt sé tilskilin aðstoð og vernd. Brýnt er að fagaðilar fái þjálfun til að þekkja einkenni mansals, t.d. lögregla og tollgæsla, útlendingastofnun, dómskerfið, heilbrigðisstarfsfólk, starfsfólk félagsmálayfirvalda, stéttarfélag, félagasamök og starfsfólk á neyðarlínum. Hér vísum við til norska gátlistans sem æskilegt væri að kynna fagaðilum og dreifa. Þjálfar þarf allar starfsstéttir sem vinna með mögulegum þolendum mansals til að gera þeim kleift að bera kennsla á einkenni mansals, þekkja þarfir þolenda og geta leiðbeint þeim um aðstoð. Fræðsla um forvarnir, greiningu, skráningu, meðferð og úrræði fórnarlamba verði hluti af námsefni allra stétta er koma þar að. Mikilvægt er einnig að þeim sem vinna að málum er varða mögulegt mansal sé ljóst hversu erfitt það er fyrir fórnarlömbin að stíga fram fyrir skjöldu, bera vitni, o.fl.

III. AÐSTOÐ VIÐ ÞOLENDUR MANSALS

Fórnarlömbum standi vernd, aðstoð og dvalarleyfi til boða óháð því hvort þau vinna með ákærvaldinu eða ekki. Í fórnarlamba- og vitnavernd felist m.a. óskilyrt félagsleg- og fjárhagsleg- og lögfræðiaðstoð, áfallahjálp, heilbrigðisþjónusta, aðstoð við atvinnuleit og starfsþjálfun. Umþóttunartími með dvalarleyfi verði sex mánuðir hið minnsta.

Þolendur mansals veigra sér oft við að leita hjálpar og liggja margar ástæður þar að baki. Nefna má skort á upplýsingum um úrræði; ótta við að vera sendir úr landi, hefndaraðgerðir fangaranna eða að vera hafnað af fjölskyldu sinni, áfallastreituröskun, skömm og hræðslu við yfirvöld. Þolendur hafa sjaldnast full réttindi í dvalarlandinu og hætta á brottvísun letur þau til að leita til yfirvalda eða vitna gegn gerendum. Til að tryggja þolendum vernd er brýnt að þau fái hið minnsta tímabundið dvalarleyfi þegar upp kemst um mansalið. Tilskipun Evrópusambandsins 2004/81/EC frá 29. apríl 2004 kveður m.a. á um tímabundin dvalarleyfi fyrir þolendur mansals sem vinna með stjórnvöldum. Í tilskipuninni seigir að aðildarríki skuli tryggja þolendum viðunandi líf skjör og aðgang að bráðaheilbrigðisþjónustu. Tilskipunin kveður einnig á um umþóttunartíma fyrir fórnarlömb, þ.e. þeim er gefinn tími til að vega og meta hvort þau vilji vinna með stjórnvöldum við að sækja gerendur til saka. Þessi tími skal



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

vera 30 dagar hið minnsta. Belgar veita 45 daga umþóttunartíma gegn því að þolandi slíti samskiptum við geranda og þiggi aðstoð í sérstakri hjálparmiðstöð fyrir þolendur. Ef vitni gefur skýrslu, fær viðkomandi ígildi vegabréfsáritunar sem gildir í þrjá mánuði. Ef sú áritun hefur verið framlengd einu sinni, er viðkomandi skráður í gagnagrunn um útlendinga og fær tímabundið dvalarleyfi í hálf ár. Með því fær manneskjan rétt til að starfa í landinu; aðgang að félagslegri þjónustu; aðgang að menntun auk lögfræðilegrar og sálfræðilegrar aðstoðar. Umþóttunartími er fjórar vikur í Þýskalandi, í Danmörku er umþóttunartíminn hundrað dagar og þykir það allt of stutt, í Noregi fá meint vitni í mansalsmálum hálfis árs umþóttunartíma og atvinnuleyfi en Ítalir eru með einhverja bestu löggjöfina þar sem þolendur fá sex mánaða, framlengjanlegt, dvalar- og atvinnuleyfi óháð því hvort borið er vitni. Boðið er upp á félagslega þjónustu, endurhæfingu, starfsþjálfun, aðstoð við atvinnuleit, ítölskukennslu og fleira. Hér er einnig vakin athygli á hinu s.k. ROSA-verkefni. Það ber þó að hafa hugfast að þolendur mansals geta haft dvalarleyfi í landinu eða verið íslenskir ríkisborgarar.

Útvega skal neyðaraðstoð eins fljótt og mögulegt er eftir að ljóst er/ eða grunur leikur á að um mansal sé að ræða. Neyðaraðstoð feli m.a. í sér að:

- Kallaður er til fulltrúi frjálsra félagasamtaka. Það væri stuðningur við þolendur og jafnframt við lögreglu með því að líkur aukast á að fórnarlömb treysti sér til þess að segja til gerenda. Hér er vakin athygli á hugmyndum „mansalshóps“ um s.k. bakhóp sem hægt væri að kalla saman.
- Tryggja skal líkamlegt öryggi þolanda, húsnæði, matföng, o.s.frv.
- Meta skal líkamlega og andlega heilsu þolanda og þörf á bráðaþjónustu.

Þolendur fá vernd og aðstoð eftir þörfum þar til þau snúa aftur sjálfviljug eða hafa fengið dvalarleyfi á Íslandi.

IV. GERENDUR FÆRÐIR FYRIR RÉTT OG ÞOLENDUM VEITT VERND

Breytingar verði gerðar á almennum hegningarlögum til að unnt sé að sækja mansala til saka og mansal teljist til alvarlegra glæpa. Brynt er að tryggja fórnarlömbum og vitnum virka vernd gegn hefndaraðgerðum eða þvingunum af hálfu mansala. Fórnarlömb mansals skuli hafa skilyrðislausan rétt á þjónustu sjálfskipaðs löglærðs talsmanns og tryggja þarf rétt til miskabóta. Fórnarlambaverndin skal ganga lengra en vitnavernd.

Til að berjast gegn mansali verður að sækja glæpamennina til saka en Palermó-bókunin og Evrópusamningurinn kveður á um að mansal, aðild að mansali, tilraunir eða hvatning til mansals eigi að gera refsivert í aðildarríkjum ásamt öðrum glæpum tengdum mansali en þolendur eru oft beittir ýmsu harðræði til að þvinga þá til hlýðni. Er hér t.d. um að ræða hótanir, líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi auk þess sem vegabréf og önnur skilríki eru oft tekin af þeim.

Tryggja verður vitnum í mansalsmálum, og fjölskyldum þeirra í heimalandinu, ef svo ber undir, vernd. Vitnavernd getur falið í sér flutning vitna, breytingu á persónuupplýsingum, lögreglufylgd og fjárhagslega- og félagslega aðstoð. Vitni í mansalsmálum geta t.d. verið þolendur og einstaklingar sem tilheyrt hafa skiplögðum glæpahópum.

Brynt er að þolendur mansals séu ekki sóttir til saka vegna ólöglegar starfsemi sem þeir hafa verið neyddir til að taka þátt í vegna mansalsins. Ekki má heldur refsa þeim sem ólöglegum innflytjendum.



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

V. FORVARNIR

Unnið verði gegn eftirspurn eftir kynlífsþjónustu með löggjöf og fræðslu. Íhugað verði að nýju að fara að dæmi Svía og gera kaup á vændi refsiverð. Hið opinbera stuðli að samvinnu réttarkerfis, fagaðila og málsvara fórnarlamba til að koma í veg fyrir mansal. Lög gegn klámi verði virt, s.s. ákvæði í almennum hegningarlögum, útvarpslögum, lögum um pósthjónustu, samkeppnislögum og lögum um prentrétt.

Í löndum þar sem klámiðnaðurinn blómstrar eru kjörskilyrði fyrir mansal. Illmögulegt er að skilja á milli þolenda mansals og vændis en þetta eru birtingarmyndir kynferðisofbeldis sem þrífst þar sem kaupendur eru tilbúnir til þess að kaupa sér kynferðislegan aðgang að fólki – fyrst og fremst konum. Til þess er nauðsynlegt að fræða almenning um tengsl mansals, vændis og kynlífsiðnar, með það m.a. að markmiði að draga úr eftirspurn. Mansal þrífst vegna þess að eftirspurnin er meiri en framboðið, þ.e. kaupendurnir eru fleiri en þær konur sem vilja selja aðgang að líkama sínum. Þá verður mansal í klámiðnaði ekki upprætt nema með því að vinna gegn klámiðnaðinum enda endurspeglar klám hlutgervingu kvenna og grefur undan gagnkvæmri virðingu kynjanna og hér skiptir fræðsla einnig höfuðmáli. Loks er nauðsynlegt að aðgerðir lögreglu, saksóknara, dómara, málsvara, athvarfa og félagsamtaka verði samstilltar með formlegu samstarfi.

VI. RANNSÓKNIR

Rannsóknir á umfangi kynlífsiðnaðar á Íslandi verði auknar til að koma í veg fyrir mansal og misnotkun.

Lítið er vitað um eðli og umfang kynlífsþjónustu á Íslandi en til að skilja vandann er brýnt að veita auknu fjármagni til rannsókna á kynlífsiðnaði hér á landi og aðbúnaði þeirra sem við hann vinna, og þá mögulegu mansali.

VII. EFTIRFYLGNI

Eftirlit verði haft með framfylgd aðgerðaáætlunarinnar.

Aðgerðaráætlunin verði uppfærð og ef nauðsyn krefur, færð út þegar upplýsingar um mansal verða aðgengilegri. Hér gæti e.t.v. verið æskilegt að fela e.k. mansalsfulltrúa, að fyrirmynd Evrópusambandsins, að fylgjast með framfylgd áætlunarinnar.¹ Fulltrúinn myndi þá aðstoða við að koma áætluninni í framkvæmd, safna upplýsingum og koma með tillögur að umbótum til að koma í veg fyrir mansal.

VIII. INNLEIÐING ALÞJÓÐASAMÞYKKTA

Hvatt er til að alþjóðasamningar er snerta mansal verði innleiddir í íslensk lög og tillit tekið til alþjóðasamþykktá við gerð aðgerðaáætlunarinnar.

Má hér nefna:

- *Samning Sp um gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi og bókun við hann um mansal.*
- *Samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali.*
- *Tilskipun Evrópuráðsins 2004/81/EC frá 29. apríl 2004 um að veita fórnarlömbum mansals dvalarleyfi.*
- *Valfrjálsa bókun við Barnasáttmálann, um sölu barna, barnavændi og barnaklám.*
- *Tilmæli Mannréttindafulltrúa Sp frá 2002 um meginreglur og viðmið um mannréttindi og mansal.*
- *Ályktun Öryggisráðs Sp númer 57/176 frá 18. desember 2002, sem ber heitið „Mansal á konum og stúlkum“.*



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í þessu samhengi má einnig benda á ýmislegt gagnlegt efni sem unnið hefur verið á vettvangi alþjóðastofnana:

- *Handbook for Parliamentarians; The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*
http://assembly.coe.int/committeedocs/2007/Trafficking-human-beings_E.pdf
- *UNODC Toolkit to Combat Trafficking in Persons*
http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf
- *OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*
http://www.osce.org/documents/pc/2005/07/15594_en.pdf
- *UNDCO Model Witness Protection Bill (2000)*
http://www.unodc.org/pdf/lap_witness-protection_2000.pdf
- *WHO Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence*
[http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/med leg guide lines/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/med_leg_guide_lines/en/)
- *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, European Commission, 22 December 2004,*
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/part_2_en.pdf.