

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 138/3082*  
*komudagur 23.8.2010*



RANNSÓKNASTOFA  
Í KVENNA- OG KYNJAFRÆÐUM

**LÍKA Á ÍSLANDI**  
**RANNSÓKN Á EÐLI OG UMFANGI**  
**MANSALS**

HÖFUNDUR  
**FRÍÐA RÓS VALDIMARSDÓTTIR**

RITSTJÓRI  
**IRMA ERLINGSDÓTTIR**



## EFNISYFIRLIT

---

<i>Formáli</i> .....	5
<i>Inngangur</i> .....	7
Baráttan gegn mansali á Íslandi – hvað hefur verið gert? .....	9
Á jöðrum mansals .....	12
Lög og samningar .....	14
Tengsl mansals og vændis .....	18
Samfélags- og mannöryggi .....	20
Umfang mansals .....	22
Hverjir eru þolendur mansals? .....	24
Mansal á tímum efnahagslegra þrenginga .....	26
<i>Framkvæmd rannsóknar</i> .....	27
<i>Líka á Íslandi</i> .....	29
Mansalsmál á Íslandi .....	30
Móttaka fórnarlamba .....	39
Vísbendingar — mat .....	42
Vald geranda .....	44
Að fara eða vera .....	46
„Þau eru svo vön þessu“ .....	48
Samvinna ólíkra aðila .....	49
Álit og aðstoð að utan .....	52
Úrræði starfsfólks .....	54
Umfang mansals á Íslandi .....	57
Nýjar samfélagsaðstæður .....	58
<i>Umræða/Samantekt</i> .....	61
<i>Heimildir</i> .....	65



## FORMÁLI

---

Sögur af mansali um heim allan hafa borist til Íslands en í almennri umræðu er gjarnan litið svo á að fyrirbærið hafi ekki náð fótfestu hér á landi. Má það grandaleysi að líkindum rekja til mannfæðar og landfræðilegrar einangrunar landsins en umfram allt hefur lítið farið fyrir markvissri fræðslu ætlaðri almenningi um eðli mansals.

Á Alþjóðaráðstefnu Rauða krossins<sup>1</sup> í nóvember 2007, lagði Rauði kross Íslands fram áheiti um að félagið myndi rannsaka og meta aðstæður hugsanlegra fórnarlamba mansals á Íslandi. Rannsókninni lauk nú í sumar en í framhaldi af henni er gert ráð fyrir því að Rauði krossinn á Íslandi þrói aðgerðaráætlun byggða á niðurstöðunum, svo unnt verði að veita meintum fórnarlömbum mansals viðeigandi þjónustu, vernd og stuðning. Rauði kross Íslands leitaði til Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands (RIKK) og óskaði eftir samstarfi um verkefnið.

Eftir að helstu áherslur verkefnisins höfðu verið skilgreindar, var Fríðu Rós Valdimarsdóttur manfræðingi, falin verkefnisstjórn og sá hún um framkvæmd rannsóknarinnar og ritun þessarar skýrslu. Henni til ráðgjafar og stuðnings var bakhópur valinn í sameiningu af RIKK og Rauða krossi Íslands. Í honum sátu þau Guðbjörg Linda Rafnsdóttir, prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands, Helga G. Halldórsdóttir, sviðsstjóri innanlandssviðs Rauða kross Íslands, Hildigunnur Ólafsdóttir, afbrotafræðingur, Irma Erlingsdóttir forstöðumaður Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum, Kristján Sturluson, framkvæmdastjóri Rauða kross Íslands, og Margrét Steinarsdóttir, lögfræðingur og framkvæmdastjóri Alþjóðahúss.

Rannsóknin felst í því að kanna eðli og umfang mansals á Íslandi. Í ljósi þess að upplýsingar eru af skornum skammti hér á landi er um grunnrannsókn að ræða. Rannsóknin byggist á viðtölum við fulltrúa opinberra stofnana, ráðgjafa, lögfræðinga og starfsfólk ýmissa félaga.

Þakkir fá allir þeir sem tóku þátt í rannsókninni, sér í lagi viðmælendur og fræðimenn og aðrir sérfræðingar sem leitað var til.

---

<sup>1</sup> Alþjóðaráðstefna Rauða krossins er haldin fjórða hvert ár. Hana sitja fulltrúar landsfélaga Rauða krossins og Rauða hálfmánans (alls 186 lönd) og fulltrúar þeirra ríkja sem hafa undirritað Genfarsamningana.



## INNGANGUR

---

Á undanförunum áratugum hafa fólksflutningar aukist til muna. Fjöldi manna flytur milli landa til lengri eða skemmri tíma af ýmsum ástæðum, svo sem til að auka lífsgæði sín, leita tækifæra eða einfaldlega til að breyta um umhverfi. Reynsla fólks sem flyst búferlum er því miður misjöfn og í sumum tilfellum er brotið á réttindum fólks. Barátta gegn mannréttindabrotum í þessu samhengi hefur verið á dagskrá alþjóðasamfélagsins sem og stjórnvalda ýmissa landa sem hafa beitt sér með sérstökum lagasetningum og aðgerðum. Aðgerðir hafa til dæmis beinst gegn mansali, þegar brotið er á mannréttindum fólks sem flytur eða er flutt milli landa og haldið í ákveðnum aðstæðum með þvingunum, hótunum eða misbeitingu. Ísland hefur til skamms tíma einungis talist „gegnumstreymisland“ en í því felst að fórnarlömb mansals koma hingað og hafa stutta viðkomu á leið til annars áfangastaðar (greiningardeild ríkislögreglustjóra, 2008). Bent hefur verið á að Ísland er einnig móttökuland fyrir fórnarlömb mansals; þ.e. að einstaklingar sem hægt er að skilgreina sem fórnarlömb mansals dvelji á landinu til skemmri eða lengri tíma (sama heimild).

Mansal hefur lítið verið rannsakað á Íslandi og því fátt vitað um eðli þeirra mála sem upp hafa komið. Rannsóknin sem hér er kynnt er sú fyrsta sinnar tegundar á Íslandi þar sem eðli og umfang mansals er kortlagt út frá upplýsingum sérfræðinga. Þekking fólks á mansali takmarkast stundum við þá mynd sem Lukas Moodyson dregur upp í kvikmynd sinni *Lylia4Ever* en þar er ung stúlka tæld burt frá heimalandi sínu og neydd til að stunda vændi í framandi landi þar sem henni er haldið nauðugri. Þó að þessi harmsaga, sem styðst við sannsögulega atburði, sé án efa dæmi um mansal, er óvarlegt að miða eingöngu við svo þrönga birtingarmynd. Það þarf ekki hlekki eða aðrar sýnilegar líkamlegar hömlur til að halda fórnarlambi í heljargreipum og ánauð mansals. Fólk er flutt mansali til að anna eftirspurn eftir þjónustu eða þörfum, án þess að tekið sé tillit til mannréttinda viðkomandi. Til að hámarka ágóða þeirra sem stunda mansal er öllum brögðum beitt. Mansal felur í sér skilgreiningu á neyðarástandi einstaklings en til þess að greina stöðu hans og veita honum aðstoð þarf verkfæri og viðmið.

Haft var samband við fjölda fólks sem talið var að hefði komist í tæri við mansal vegna starfs síns. Allt það fólk sem haft var samband við vegna þessarar rannsóknar var reiðubúið að taka þátt í henni. Sumir viðmælendur töldu sig ekki hafa neinu við rannsóknina að bæta en þekking þeirra og þær upplýsingar sem þeir gátu veitt reyndust undantekningarlaust mjög gagnlegar. Þátttakendur eru einstaklingar úr ólíkum starfsgreinum sem hafa, margir hverjir, unnið að því um langt skeið að tryggja hugsanlegum fórnarlömbum tilhlýðilega aðstoð. Í ófáum tilfellum hafa þau neyðst til að senda fórnarlömb frá sér án þess að geta veitt þeim aðstoð. Nokkrir

viðmælendur lýstu yfir ánægju sinni með að fá loksins að tjá sig um mansal og sumir bentu á að það væri löngu tímabært að rannsaka fyrirbærið á Íslandi.



## BARÁTTAN GEGN MANSALI Á ÍSLANDI – HVÆÐ HEFUR VERIÐ GERT?

Það var fyrst árið 2002 að íslensk stjórnvöld fjölluðu opinberlega um mansal sem vandamál á Íslandi. Tilefnið var fundur utanríkisráðherra Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna um fyrirbærið. Á fundinum var ákveðið að skipa starfshóp sem hefði það að markmiði að fjalla um og móta aðgerðir til að sporna gegn mansali<sup>2</sup>. Ári síðar undirrituðu félags- og dómsmálaráðherrar Norðurlandanna yfirlýsingu þess efnis að baráttan gegn mansali yrði gerð að pólitísku forgangsverkefni og skyldi hvert land fyrir sig móta aðgerðaáætlun sem lægi fyrir eigi síðar en árið 2005<sup>3</sup>. Á þeim sjö árum sem síðan eru liðin hafa málin þokast áfram en í mars 2009 kynnti félags- og tryggingamálaráðherra Íslands aðgerðaáætlun gegn mansali. Samkvæmt áætluninni er meðal annars stefnt að því að fullgilda alþjóðasamninga sem lúta að baráttunni gegn mansali. Rauði krossinn átti fulltrúa í starfshópi sem vann að aðgerðaáætluninni. Félagið átti einnig sæti í þeim hópi sem skipaður var af dómsmálaráðherra 2002 og átti að móta aðgerðir gegn mansali.

Árið 2003 hélt dómsmálaráðuneytið ráðstefnu undir yfirskriftinni *Átak gegn verslun með konur* þar sem sérfræðingur í baráttunni gegn mansali hjá ríkislögreglustjóranum í Stokkhólmi var sérstakur gestur. Á mælendaskrá voru fræðimenn, fulltrúar stjórnvalda og frjálsra félagasamtaka. Þá fékk lögreglan á höfuðborgarsvæðinu til sín sérfræðinga í mansalsmálum hjá lögreglunni í Osló árið 2008. Sérfræðingarnir héldu eins dags námskeið fyrir lögregluna á höfuðborgarsvæðinu með þátttöku ýmissa fagaðila, stofnana og samtaka.

Utanríkisráðherra lét vinna skýrslu sem birt var fyrr á þessu ári: *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Í skýrslunni er fjallað um tengsl mansals við alþjóðlega brotastarfsemi og þá ógn sem samfélögum og einstaklingum stafar af henni (þverfaglegur starfshópur á vegum utanríkisráðuneytisins, 2009).

Íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í baráttu gegn mansali í samstarfi við önnur ríki má þar nefna þriggja ára verkefni Norðurlanda og Eystrasaltslanda sem stóð yfir á árunum 2005 til 2008 undir yfirskriftinni *Nordic Baltic campaign against trafficking women* (hér eftir *Nordic Baltic*)<sup>4</sup>. Eitt helsta markmið verkefnisins félst í því að Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin þróuðu í samvinnu aðgerðir til að styðja við fórnarlömb mansals. Sérstöku tengslaneti verkefnisins var komið á hér á landi en í því voru fulltrúar stofnana og félagasamtaka sem hafa með fórnarlömb mansals að gera. Á meðal þeirra stofnana sem tóku þátt voru Stígamót, Alþjóðahúsið, ríkislögreglustjóri, Samtök kvenna af erlendum uppruna, dómsmálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti,

<sup>2</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/frettatilkynningar/nr/195>.

<sup>3</sup> <http://www.nordicbalticcampaign.org/icelandic/index.html>.

<sup>4</sup> Upplýsingar um verkefnið er að finna á heimasíðu þess: [nordicbalticcampaign.org](http://nordicbalticcampaign.org).

Útlendingastofnun, Kvennaathvarf, Vinnumálastofnun, lögregla höfuðborgarsvæðisins, Félagspjónustan í Reykjavík og ríkissaksóknari. Í hópnum safnaðist saman reynsla og þekking á stöðu mansalsmála á Íslandi og náin tengsl komust á milli ólíkra stofnana. Slík tengslanet eru í samræmi við þá samvinnu sem lögð er til grundvallar í alþjóðasamningum eins og Palermóbókuninni og Evrópuráðssamningnum gegn mansali, sem gerð verða frekari skil hér á eftir.

Á vegum frjálsra félagasamtaka hefur margvísleg vinna verið unnin í baráttunni gegn mansali. Árið 2007 var *16-daga átakið* svonefnda sérstaklega tileinkað mansali en það er haldið á alþjóðadegi Sameinuðu þjóðanna um afnám ofbeldis gegn konum. Að dagskrá átaksins stóðu yfir þrjátíu félög og stofnanir, þar á meðal Rauði krossinn, RÍKK, Alþjóðahús, Stígamót, UNIFEM og Mannréttindaskrifstofa Íslands. Af sama tilefni voru settar fram tillögur samtakanna að aðgerðaáætlun gegn mansali.

Stígamót hafa reglulega boðið hingað til lands sérfræðingum sem hafa komið að baráttunni gegn mansali á ýmsan hátt. Þar má helst nefna fulltrúa norskra og danskra félagasamtaka sem hafa það að meginmarkmiði að vernda fórnarlömb mansals, einkum þær Unni Kiil frá *Rosa-help* samtökunum í Noregi og Dorit Otzen frá *Reden* í Danmörku. Að auki var haldin hér á landi ráðstefna frjálsra félagasamtaka frá ýmsum Evrópulöndum sem beita sér gegn mansali. Tilgangur ráðstefnunnar, sem bar yfirskriftina *Best practises*, var að draga saman og skrásetja þær aðferðir sem best hafa dugað í hverju landi.

Málþing var haldið árið 2003 undir yfirskriftinni *Skuggahliðar nútíma fólksflutninga*. Þar komu saman á lokuðum fundi aðilar frá ýmsum stofnunum og samtökum til að hlýða á erlenda sérfræðinga segja frá reynslunni í sínu heimalandi. Á síðasta ári stóðu samtökin *Allar heimsins konur*<sup>5</sup> fyrir ráðstefnu um mansal. Að samtökunum standa, auk fjölda einstaklinga, Rauði krossinn, RÍKK, Alþjóðahús, Samtök kvenna af erlendum uppruna, Kvennaathvarfið, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Neyðarmóttaka vegna nauðgana og fulltrúar stéttarfélagi og Reykjavíkurborgar. Á ráðstefnunni var sjónum beint að fórnarlömbunum sjálfum og fluttu leikkonur til að mynda sögur kvenna sem hafa verið í ánauð mansals hér á landi.

Hluti af tengiliðahópi úr *Nordic Baltic*-verkefninu hefur stofnað til nýs hóps sem nefndur var *Geysishópurinn* og samanstandur af konum úr atvinnulífinu sem vilja beita sér gegn mansali. Þær mótuðu fræðslufni um mansal, sérstaklega ætluðu starfsfólki stofnana sem taka hugsanlega á móti fórnarlömbum mansals. Til stóð að halda námskeið við Endurmenntun Háskóla Íslands en vegna dræmrar þátttöku féll það niður.

---

<sup>5</sup> Samtökin eru sjálfsprottinn hópur kvenna sem kemur að málefnum innflytjenda og er listinn ekki endanlegur.

Á vegum stéttarféлага hefur verið haldið uppi eftirliti á vinnustöðum til að fylgjast með aðbúnaði starfsfólks. ASÍ, í samstarfi við aðildarsamtök sín, ýtti úr vör átaki undir yfirskriftinni *Einn réttur ekkert svindl*. Markmið þess, samkvæmt heimasíðu samtakanna, er að vinna gegn félagslegum undirboðum og ólöglegri atvinnustarfsemi með erlendu jafnt sem innlendu verkafólki. Átakinu er ennfremur ætlað að verja kjör og réttindi á íslenskum vinnumarkaði. Átakið beindist því gegn þeim atvinnurekendum sem misnota erlent verkafólk og skapa sér þannig forskot í samkeppni.<sup>6</sup> Gefnir voru út bæklingar með ýmsum upplýsingum á tíu tungumálum. Einnig var veggspjöldum með markmiðslýsingum átaksins dreift víða.

Ofangreint er ekki tæmandi upptalning á þeirri vinnu sem unnin hefur verið í baráttunni gegn mansali á Íslandi. Hér hafa aðeins verið teknir saman helstu atburðir og aðgerðir.

---

<sup>6</sup> Upplýsingar sóttar 5. júní 2009 á eftirfarandi slóð: [http://eldrivefur.asi.is/displayer.asp?cat\\_id=746](http://eldrivefur.asi.is/displayer.asp?cat_id=746).

## Á JÖÐRUM MANSALS

---

Það er ekki einfalt að staðsetja hugtakið mansal. Það fellur gjarnan á milli skilgreininga rétt eins og á sér stað um ólöglega/löglega innflytjendur. Hér á eftir verður leitast við að gera grein fyrir því hvernig hugtakið mansal hefur verið mótað og skilgreint.

### I) „REGLULEGIR“ OG „ÓREGLULEGIR“ FÓLKSFLUTNINGAR

---

Talað er um „reglulega“ (*e. regular*) og „óreglulega“ (*e. irregular*) fólksflutninga (Koser, 2005). Hinir reglulegu eru flutningar fólks þar sem ekki er brotið gegn lögum landa né brotið á einstaklingum. Þetta á til dæmis við þegar Íslendingur flytur til Noregs til að vinna á olíuborpalli eða til Kanaríeyja til að eyða þar efri árunum. Á hinn bóginn eru óreglulegir fólksflutningar þegar flutningar einstaklinga eða hópa stangast á við lög. Óreglulegum fólksflutningum er svo skipt í tvo hópa; annars vegar þegar fólki er smyglað milli landa og hins vegar þegar fólk er selt mansali milli landa (og innan landa). Innan þessara tveggja hópa er litrófið fjölbreytt og þær leiðir sem notaðar eru til að flytja fólk mansali eru margar og mismunandi. Sérfræðingar segjast stöðugt verða vitni að, eða heyra af, nýjum leiðum og aðferðum sem beitt er í þessum efnum. Til að skilgreiningar nái yfir nýjar birtingarmyndir brota er mikilvægt að þær séu víðtækar.

### II) MÖRKIN MILLI SMYGLS OG MANSALS

---

Eins og kom fram hér að framan hefur óreglulegum fólksflutningum verið skipt niður í smygl á fólki og mansal. Þessi skipting þykir skipta máli við gerð stefnumótunar til að berjast gegn óreglulegum fólksflutningum. Til að flutningar teljist til mansals þarf að vera til staðar áframhaldandi valdbeiting á einstaklingi eftir að hún/hann flyst milli landa eða í aðstæður innanlands, en hlutverk smyglarans er einfaldlega að auðvelda för yfir landamæri (Anderson og Rogaly, 2006). Til þessa hefur einkum verið fjallað um mansal í sambandi við fólksflutninga og því mest átt við fólk sem statt er í ákveðnu landi sem er ekki upprunaland þess. En mansal á ekki eingöngu við um flutning milli landa, mansal getur átt sér stað innan landamæra. Þvingun og misnotkun í skjóli bágra aðstæðna einstaklings hefur verið lögð til grundvallar skilgreiningu á mansali. Sem dæmi þá getur dvöl fórnarlamb í tilteknu landi verið fullkomlega lögleg þó að brotið sé á réttindum þess. Manneskju sem hefur verið smyglað inn í land og dvelur þar ólöglega þarf ekki endilega að verða fyrir því að brotið sé á réttindum hennar á áfangastað. Þótt gerður sé greinarmunur á milli smyglis og mansals geta einstaklingar fallið undir báða flokka; . Þetta á til dæmis við þegar einstaklingi er smyglað yfir landamæri og brotið er á honum í nýju landi á þann hátt sem fellur undir skilgreininguna á mansali (Kelly, 2005).

### III) Á MÖRKUM MANSALS OG NAUÐUNGARVINNU

Annað hugtak sem stendur nærri skilgreiningu á mansali er nauðungarvinna (*e. forced labour*). Nauðungarvinna hefur verið lýst sem broti á grunnmannréttindum samkvæmt alþjóðlegum samþykktum og lögum sem gilda í dvalarlandi. Alþjóðlegar samþykktir veita launþegum, sama hver staða þeirra er gagnvart innflytjendalögum í viðkomandi landi, almenna vernd á sviði launa, öryggi á vinnustað og heilbrigðisþjónustu (Anderson and Rogaly, 2006).

Landslög taka mið af menningu og samfélagsgerð í hverju landi fyrir sig. Lögin eru því ekki alltaf í fullu samræmi við alþjóðlegar samþykktir. Milli landa getur verið erfitt að meta hæfni einstaklings og launakjör út frá reynslu í upprunalandi. Hvernig á t.d. að meta þau próf sem hann er með og hvernig reynsla hans fellur að því starfi sem hann er ráðinn til að sinna. Sem dæmi má nefna að uppbygging og virkni vinnumarkaðar í Kenýa er ólík þeirri sem mótuð hefur verið á Íslandi. Við stefnumótun þarf að brúa og virða þennan mun, með það í huga að það kunni að rýra gildi alþjóðasamninga í viðkomandi landi. Á tímum þegar fólksflutningar eru tíðir milli landa getur munur á reglum og lögum þurrkast út þar sem einstaklingur getur verið í vinnu í einu landi en ráðinn og fengið greidd laun í öðru.

Réttur launþega er varinn með ýmsum lögum og samþykktum sem óþarft er að telja upp hér. Fórnlamb mansals getur verið í nauðungarvinnu sem felur í sér að brotið er á einstaklingi út frá lögum sem eiga að vernda hann sem launþega. Mansal á við þegar einstaklingur gegnir starfi sem fellur ekki undir lög um launþega. Á hinn bóginn getur réttur almenns launþega verið brotinn á marga vegu út frá misnotkun og þvingun sem fellur undir nauðungarvinnu en einnig talist mansal, það er að einstaklingur ætti að fá vernd og aðstoð sem fórnarlamb mansals. Ekki er með einföldum hætti hægt að skilja á milli hugtakanna nauðungarvinna og mansal heldur þarf hvert samfélag að setja sér viðmið, út frá alþjóðlegum tilmælum, til að geta metið hvort og hvenær brotið er gegn rétti launþega á þann hátt að hann teljist fórnarlamb mansals.

*D) MANSAL Í ÍSLENSKU LAGAKERFI*

---

Í gildandi hegningarlögum, nr. 19/1940 grein 227 a segir: „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 ólögmati nauðung, frelsissviptingu eða hótun eða ólögmetum 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 af hendi 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.”<sup>7</sup>

Dómur byggður á framangreindu lagaákvæði hefur aldrei fallið, jafnvel þótt grunur um mansal hafi komið fram. Í Leifsstöð hafa komið upp tilvik þar sem einstaklingar eða hópar fólks og fylgdarmenn þeirra hafa millilent á leið til Bandaríkjanna með fölsuð ferðaskilríki. . Í vissum tilvikum hefur vaknað sterkur grunur um mansal, að um sé að ræða flutning á einstaklingi eða einstaklingum til áfangastaðar þar sem nauðungarvinna bíði þeirra. Eingöngu hefur verið sakkfallt fyrir skjálafals skv. 155. gr. hegningarlaga, enda þótti ekki unnt að byggja það mál á grundvelli mansalsákvæðisins, meðal annars vegna þess hve há sönnunarbyrðin er í slíkum málum<sup>8</sup>. Ekki er þó hægt að líta fram hjá því að í því tilviki voru fimm kínverskar stúlkur, sem dómstólar skilgreindu sem fórnarlömb mansals, dæmdar til refsingar (félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009). Í öðru tilviki var eigandi nuddstofu talinn hafa haldið starfsmanni í aðstæðum sem jöðruðu við mansal. Starfsmaðurinn vann einkamál<sup>9</sup> þar sem krafist var ógreiddra launa. Auk þess var eigandinn dæmdur fyrir brot á hegningarlögum með fölsun undirskriftar starfsmannsins á ráðningarsamningi.<sup>10</sup> Þriðja tilvikið átti sér stað árið 2007 þar sem grunur var um að starfsfólk veitingastaðar væru fórnarlömb mansals. Rannsókn þess máls féll þó niður þar sem starfsfólkið hvarf af landi brott um leið og grunur vaknaði. Veitingastaðurinn skipti einnig um eigendur strax í kjölfarið (félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009).

Mansal hefur komið fram í tveimur nýlegum málum er varða ærumeiðingar, tjáningarfrelsi, ómerkingu ummæla og miskabætur: mál eru nr. 328/2008 og nr. 475/2008. Í báðum tilfellum er um umfjöllun fjölmiðla um strippstað að ræða. Stefnandi staðhæfði að að sér hefði verið vegið

---

<sup>7</sup> Hegningarlög nr. 19/1940. 24. kafli, grein 227 a.

<sup>8</sup> Hæstaréttardómar nr. 449/2003, 450/2003, 451/2003, 452/2003, 453/2003 og 454/2003.

<sup>9</sup> Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 5. janúar 2006 í máli nr. E-2498/2004.

<sup>10</sup> Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 11. nóvember 2005 í máli nr. S-1068/2005.

þegar fullyrt var í blaðagreinum að starfskonur stripstaðar í hans eigu væru fórnarlömb mansals. Í dómunum er óljóst hvaða skilningur er lagður til grundvallar á hugtakinu mansal en í umfjöllun málsins við héraðsdóm Reykjavíkur kemur fram að dómarar hafi notað orðabókarskilgreiningu, en í dómsskjalinu segir orðrétt: „Orðið mansal er skýrt sem þrælasala í Íslenskri orðabók“<sup>11</sup>.

## *II) ÍSLAND Í SAMFÉLAGI ÞJÓÐANNA*

Íslensk stjórnvöld eru aðilar að ýmsum samþykktum og samningum sem skyldar þau til að virða og vernda grunnmannréttindi einstaklings með tilheyrandi lögum og reglugerðum. Hér á eftir fer yfirlit yfir þá samninga sem snúa að baráttunni gegn mansali. Upptalningin er ekki tæmandi en nefndir eru til sögunnar helstu samningar.

Af vettvangi Sameinuðu þjóðanna má fyrst nefna Mannréttindayfirlýsinguna frá árinu 1949, alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi (ICCPR), samning um afnám allrar mismunar gagnvart konum (CEDAW) og Barnasáttmálann (CRC) auk viðauka við hann þar sem fjallað er um barnaklám, barnavændi og sölu á börnum. Að lokum er það Palermóbókunin við samning Sameinuðu þjóðanna gegn skipulagðri brotastarfsemi sem fjallað verður sérstaklega um hér að neðan.

Sem aðili að Alþjóðavinnuáráðstofnuninni skuldbinda íslensk stjórnvöld sig til að fara eftir samningum er banna þrælahald, nauðungarvinnu, barnaþrælkun og viðbótarbókunum um afnám þrælahalds og þrælasölu. Að auki eru viðmiðunarreglur, sem eiga í raun að hafa mikið vægi fyrir aðildarríkin en eru ekki bindandi fyrir þau, svo sem leiðbeiningar flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) um hvernig beita megi ákvæðum Flóttamannasamningsins svo þau nái til fórnarlamba mansals. Einnig má nefna leiðbeiningar Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) um vernd fórnarlamba mansals á barnsaldri í Suðaustur-Evrópu og tillögur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO), um siðferðis- og öryggisreglur varðandi viðtöl við kvenkyns fórnarlömb mansals.

Innan Evrópuráðsins er að finna bindandi samninga fyrir aðildarríkin en meðal þeirra telst Mannréttinasáttmáli Evrópu (ECHR), sbr. lögum nr. 62/1994, um sama; bókanir Evrópuráðs um framsal og viðaukar við hann; Evrópusamningur um gagnkvæma aðstoð í sakamálum; og samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Þann síðastnefnda verður fjallað ítarlega um hér að neðan. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) hefur gefið út viðmiðunarreglur,

<sup>11</sup> Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 4. júní 2004 í máli nr. E-5903/2007. Birt í dómi hæstaréttar í máli 475/2008. Sótt 1. júlí 2009: <http://haestirettur.is/domar?nr=5819&leit=t>.

sem þó eru ekki bindandi, um aðgerðir gegn mansali, leiðbeiningar fyrir löggjöf gegn mansali með áherslu á Suðaustur-Evrópu og innanlandsreglur um þátttöku í átaki sem miðar að því að vernda fórnarlömb mansals. Ráðherraráð Norðurlanda hefur á síðustu árum ályktað um sérstaka vernd og aðstoð fyrir börn sem eru fórnarlömb mansals.

### *III) PALERMÓBÓKUNIN VIÐ SAMNING SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA OG SAMNINGUR EVRÓPURÁÐSINS*

Palermóbókunin við samning Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2000 um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi er stærsti alþjóðasamningur sem lýtur að baráttunni gegn mansali. Í bókuninni kemur fram róttækari aðgerðalisti og beinskeyttari skilgreining en notast hafði verið við í fyrri samþykktum um verslun með fólk. Í henni er tekið sérstaklega fram að konur og börn eru helstu fórnarlömb mansals. Mansal þarf ekki að eiga sér stað milli landa heldur getur líka átt sér stað innan landamæra eins lands. Öll fórnarlömb mansals njóta verndar, ekki aðeins þau sem geta sýnt fram á að hafa verið beitt ofbeldi og/eða þvingunum. Samþykki fórnarlömb mansals skiptir ekki máli ef verið er að notfæra sér bágar aðstæður einstaklings. Þessi skilgreining stuðlar að því að fórnarlömb mansals beri ekki sönnunarbyrði, þ.e. þurfi ekki að sanna að þau séu fórnarlömb mansals. Samkvæmt bókuninni kemur skortur á samþykki því ekki í veg fyrir að misnotkun teljist mansal.

Verndun brotþola felur í sér samvinnu stjórnvalda við frjáls félagasamtök og aðrar stofnanir og einkaaðila til þess að tryggja þolendum mansals ráðgjöf og upplýsingar um réttarstöðu þeirra á tungumáli sem einstaklingurinn skilur. Þá skulu stjórnvöld tryggja öryggi þeirra sem verða fyrir mansali, gæta þess að þau njóti nafnleyndar, hafi aðgang að lækni- og geðhjálp, fái tryggt húsnæði og grunnframfærslu og fái aðstoð við að komast inn í samfélagið, t.d. með vinnu eða starfsþjálfun. Taka á tillit til þarfa þolenda, t.d. aldurs, og viðhafa sérstök úrræði þegar börn eiga í hlut. Í bókuninni er einnig nefnt að þolendur geti sótt um bætur vegna þeirra brota sem þau hafa orðið fyrir. Móttökuríki eiga, þegar bókunin hefur verið fullgild, að tryggja fórnarlömbum mansals leyfi til að dvelja þar tímabundið eða jafnvel til frambúðar, ef við á.

Í bókuninni er fjallað sérstaklega um forvarnir og eiga ríki að setja sér heildarstefnu og viðhafa aðgerðir til að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali. Sérstaklega er kveðið á um stuðning við rannsóknir, upplýsingaöflun, fjölmiðlaumfjöllun, félagslegar og efnahagslegar aðgerðir til að vinna gegn mansal. Ríkjunum ber einnig með löggjöf og öðrum úrræðum að vinna gegn þeim þáttum (s.s. fátækt, vanþróun og skortur á jöfnum tækifærum) sem auka líkur á því að einstaklingar, einkum konur og börn, verði fórnarlömb mansals. Unnið skal í samvinnu við frjáls félagasamtök og aðrar viðeigandi stofnanir og einkaaðila. Jafnframt skulu ríki, með löggjöf og öðrum úrræðum, ráðast gegn eftirspurn sem viðheldur mansali.



Lögregla, innflytjendayfirvöld (Útlendingastofnun) og aðrar hlutaðeigandi opinberar stofnanir skulu, samkvæmt samningnum, skiptast á upplýsingum og þjálfu og mennta starfsfólk sitt til að fyrirbyggja mansal, sækja brotamenn til saka, tryggja réttindi þolenda og vernda þá fyrir þeim sem hyggjast brjóta á rétti þeirra. 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.<sup>12</sup>

Annar stór samningur í baráttunni gegn mansali er samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali sem var samþykktur í Varsjá árið 2005. Hann byggir í grunninn á Palermóbókuninni en aðalviðbótin felst í því að tengingin milli mansals og brotastarfssemi er rofin í skilgreiningunni á mansali.

Palermóbókunin gekk í gildi 25. desember 2003. Ísland undirritaði bókunina árið 2000 en hefur ekki enn, eitt Norðurlanda, fullgilt hana né samning Evrópuráðsins sem undirritaður var af Íslands hálfu árið 2006. Með undirrituninni lýsa stjórnvöld því yfir að þau muni vinna að því að fullgilda samninginn. Fullgilding felur í sér að ákvæði samningsins verði að lögum í landinu og að stjórnvöld fari eftir þeim skuldbindingum sem kveðið er á um. Ýmislegt vantar í íslenskt lagaumhverfi og reglugerðir til að hægt sé að skrifa undir fullgildinguna. Ef farið verður eftir aðgerðaáætlun félags- og tryggingamálaráðherra gegn mansali verður hægt að fullgilda bæði bókunina og samninginn á næstu árum.

---

<sup>12</sup> Samantekt þessi á alþjóðasamningum er byggð á námsefni Margrétar Steinarsdóttur fyrir námskeið við Endurmenntun Háskóla Ísland um mansal.

## TENGL MANSALS OG VÆNDIS

---

Þó að fórnarlömb mansals komi úr ýmsum áttum, er algengasta leiðin í gegnum vændi. Flest fórnarlömb mansals í heiminum eru konur og börn í kynlífsþjónustu.<sup>13</sup> Innan feminískra fræða hefur verið deilt um hvort vændi geti verið frjálst val einstaklings eða hvort það feli ávalt í sér þvingun og neyð að selja aðgang að líkama sínum. Því hefur verið m.a. verið haldið fram að með fordæmingu á vændi sé hætt við að ekki sé hlustað á raddir þeirra sem vinna innan kynlífsiðnaðarins og að litið verði á alla flutninga fólks milli landa innan kynlífsmarkaðar sem mansal. Fræðimenn sem aðhyllast þetta sjónarhorn vilja ekki lengur tala um vændi (e. *prostitution*) heldur nota hugtakið kynlífsvinna (e. *sex work*) (sjá til dæmis Augustin, 2007; O'Connell Davidson, 2006). Hins vegar eru fræðimenn sem telja að vændi sé aldrei valið af frjálsum einstaklingi og sé því alltaf einhverskonar neyð og þvingun. Þess vegna sé ekki hægt að greina á milli vændis og mansals þar sem manneskja í vændi falli undir skilgreiningu á mansali og að aðstöðumunur kaupanda og seljanda sé alltaf til staðar þar sem valdið er í hendi kaupanda (til dæmis Bindel og Kelly, 2003; Farley, 2004; Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir, 2008).

Frjálsum félagasamtökum um allan heim, sem berjast á móti mansali innan kynlífsiðnaðar, má einnig skipta niður í tvennt út frá viðlíka forskrift. Til eru tvenn stór alþjóðleg regnhlífarsamtök en félagasamtök eru nær undantekningarlaust aðeins í öðru hvoru þeirra. Annars vegar er það *Globalisation Against Traffic in Women* (GAATW) sem vinna gegn mansali en vilja vernda réttindi fólks sem starfar í kynlífsiðnaði. Engin íslensk frjáls félagasamtök eru hluti af GAATW. Hins vegar eru regnhlífarsamtökin *The Coalition Against Trafficking in Women* (CATW) sem líta á vændi sem þvingun og misnotkun og því ekki hægt að greina á milli þess og mansals. Stígamót eru hluti af CATW, ein íslenskra samtaka.

Á Íslandi hefur lítið farið fyrir baráttu fyrir betra vinnuumhverfi og auknum réttindum vændiskvenna en baráttan gegn mansali hefur tengst baráttunni gegn vændi. Stuttu eftir að aðgerðaáætlun núverandi stjórnvalda var kynnt í mars 2009, voru samþykkt á Alþingi lög sem gera kaup á vændi refsiverð. Stefnu stjórnvalda út frá fyrrnefndri skiptingu er að finna í aðgerðaáætlun hennar gegn mansali. Þar segir að með banni við kaupum á vændi verði „[k]omið [...] í veg fyrir mansal með því að vinna gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði“ (félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009). Í aðgerðaáætluninni kemur einnig fram að „[m]ikilvægt [sé] að löggjafinn sendi þau skýru skilaboð út í samfélagið að vændi og hvers kyns kynlífsþjónusta falli undir skilgreiningu [stjórnvalda] á kynferðislegu ofbeldi og setji kaupendur vændis þar með á

---

<sup>13</sup> Sjá umfjöllun um tölfræði hér á eftir.

bekk með öðrum gerendum kynferðisofbeldis." (sama heimild). Af þessum tilvitnunum að dæma má ráða að í stefnu stjórnvalda felist að þau telji beina tenginu milli vændis og mansals og líti á vændi fremur sem neyðarúrræði en frjálst val einstaklings.

Erfitt er að henda reiður á birtingamyndum vændis á Íslandi. Ólíkt því sem gengur og gerist á öðrum Norðurlöndum er ekki um að ræða svokallað götuvændi á Íslandi eða sérstök svæði eða hverfi þar sem vændi er augljóslega selt. Þó er hægt að finna auglýsingar um vændi í dagblöðum og á stefnumótasíðum á netinu. Eitthvað er um húsnæði sem eingöngu er notað fyrir vændi þar sem nokkrir einstaklingar hafa afnot af sama húsnæðinu, svokölluð vændishús<sup>14</sup>. Einnig hafa komið fram vísbendingar um að vændi sé stundað í tengslum við nektarstaði á Íslandi (Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Ellertsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2001; Drífa Snædal, 2003; Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir, 2008). Þá hafa komið fram upplýsingar um mansal frá konum sem hafa unnið á slíkum stöðum en ítrekað skal að enginn dómur hefur fallið um mansal á Íslandi. Upplýsingarnar hafa annars vegar komið fram í blaðaviðtölum við fyrrverandi starfsfólk og hins vegar hjá skjólstæðingum ýmissa frjálsra félagasamtaka.

---

<sup>14</sup> Þessar niðurstöður eru fengnar eftir óformlega könnun höfundar. Erfitt reynist að finna upplýsingar um framkvæmd og virkni vændis á Íslandi. Sjá til dæmis fjölmiðlaumfjöllun um vændisstarfsemi í Reykjavík: [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/05/13/i\\_farbann\\_vegna\\_gruns\\_um\\_adild\\_ad\\_smygli\\_og\\_vaendi/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/05/13/i_farbann_vegna_gruns_um_adild_ad_smygli_og_vaendi/).

## SAMFÉLAGS- OG MANNÖRYGGI

---

Áður var megináhersla á ríki og stofnanir í umfjöllun um öryggi. Nú er æ oftast rætt um mannöryggi (e. *human security*) sem miðast við einstaklinga og samfélög en ekki ríki og ríkisstjórnir. Sjö þættir hafa verið lagðir til grundvallar mannöryggi. Þeir eru efnahagslegt öryggi, matvælaöryggi, heilsufarslegt öryggi, umhverfisöryggi, persónulegt öryggi, samfélagsöryggi og stjórn málaöryggi (Kaldor, 2007).

Mansal hefur verið skoðað út frá samfélags- og mannöryggi og eru tengslin þar á milli margvísleg (O'Connell Davidson, 2008). Í fyrsta lagi ógnar mansal öryggi einstaklings sem fyrir því verður. Fólk flytur m.a. búferlum til að flýja bágar aðstæður. Það sækist eftir öryggi þegar tilveru þess er á einhvern hátt ógnað í upprunalandi. Í mansalstilvikum verður öryggi einstaklings hins vegar minna þegar á áfangastað er komið (Alpes, 2008). Ferðin snýst upp í andhverfu sína – í stað þess að verða öruggari rata fórnarlömb mansals í aðstæður sem geta verið hættulegar .

Í öðru lagi hefur ástand mála í heimalandi áhrif á möguleika einstaklings til að ferðast á öruggan hátt. Einstaklingum frá ríkjum þar sem öryggi er lítið er hættara við illri meðferð þegar þeir flytja milli landa, ekki síst vegna þess að þeim getur reynst örðugt að komast til auðugri landa eftir hefðbundnum leiðum. Sem dæmi má nefna fólk frá ríkjum eins og Afganistan, Írak eða Sómalíu þar sem pólitísk átök geisa; einræðisríkjum svo sem Norður-Kóreu og Myanmar eða ríkjum þar sem fátækt er mikil eins og í Eþíópíu og Haítí (Neumayer, 2006). Því minna sem öryggi er í upprunalandi þeim mun erfðara er fyrir borgara að fara þaðan eftir hefðbundnum leiðum. Þeim mun líklegri er einnig að þeir velji óhefðbundnari og hættulegri aðferðir til að flýja land ef öryggi þeirra er ógnað.

Í þriðja lagi eru tengsl milli öryggis í hverju ríki fyrir sig og mansals. Skipulagðir glæpahópar sem stunda mansal eru taldir ógna öryggi ríkja. Þegar slíkir hópar ná fótfestu vinnur það gegn öryggi almennings. Oft eru hóparnir einnig bendlaðir við fíkniefnaflutning og vopnasölu og starfa þvert á landamæri (O'Connell Davidson, 2008). Í áhættumatsskýrslu sem kom út á vegum utanríkisráðuneytis fyrr á þessu ári eru leiddar að því líkur að innlendir aðilar komi í auknum mæli að mansali og eigi í einhverjum tilvikum í samstarfi við erlenda aðila sem senda stúlkur hingað til lands til að stunda vændi. Einnig kemur fram að alþjóðleg vélhjólagerði sem viðriðin hafa verið vændi, mansal og vopnasmygl hafi stofnað til tengsla við sambærileg samtök hér á landi (þverfaglegur starfshópur á vegum utanríkisráðuneytisins, 2009).

Áhrif ríkja á val á áfangastað er eitt af því sem greinir fólksflutninga nú til dags frá flutningum fyrri alda (Moses, 2006). Áhersla ríkja á landamæragæslu hefur verið gagnrýnd fyrir að stuðla að mismunun og harðræði. Þegar mikil áhersla er á öryggi tiltekins ríkis er hætt við að það sé á

kostnað einstaklingsins. Ströng landamæragæsla og öflugt eftirlit með einstaklingum án tilskilinna leyfa geta leitt til mannréttindabrota. Til að komast hjá því ætti frekar að leggja áherslu á mannöryggi en öryggi ríkja (Neumayer, 2006 og Alpes, 2008).

## UMFANG MANSALS

---

Það hefur ekki verið talið einfalt að gera grein fyrir fjölda einstaklinga sem seldir eru mansali í heiminum. Ýmsar ástæður hafa verið nefndar eins og þær að þar sem mansal sé refsivert athæfi sé erfitt að rannsaka það, sér í lagi umfang þess (UNHCR, 2008). Tölulegar niðurstöður stofnana á umfangi mansals eru mjög mismunandi. Þær eru vart samanburðarhæfar vegna þess að forsendur eru mjög ólíkar og eru sumar til dæmis einskorðaðar við mansal milli landa en aðrar ná jafnframt til mansals sem á sér stað innan landamæra tiltekins lands. Sumar byggja á skilgreiningu Palermóbókunarinnar og aðrar á öðrum skilgreiningum (U.S. Department of State, 2006).

Önnur skýring á því hversu erfitt er að gera grein fyrir umfangi mansals er sú staðreynd að einstaklingar skilgreina sig ekki sem fórnarlömb mansals. Þekking á mansali er ekki víðtæk, hvorki hjá almenningi né þeim sem gætu komið fórnarlömbum til aðstoðar. Því er hægt að segja að því meira sem stjórnvöld vinni gegn mansali því meira verði tölulegt umfang þess (Ekberg, munnleg heimild). Sem dæmi má nefna Svíþjóð sem hefur síðasta áratuginn unnið markvisst gegn mansali. Þegar skoðaðar eru tölur um umfang mansals í Svíþjóð virðist það mun meira en í sambærilegum löndum (U.S. Department of State, 2006; OSCE, 2008). Þetta er þó ekki raunin heldur liggur skýringin í því að þekkingin er orðin víðtæk og almenn og því meiri líkur á að einstaklingar sem leita sér hjálpar fái aðstoð sem fórnarlömb mansals. Ef raunveruleg aðstoð er til staðar þá spyrst það út og einstaklingar leita eftir aðstoð á grundvelli þeirrar aðstoðar sem er í boði fyrir fórnarlömb.

Alþjóðavinnuámalastofnunin (ILO) byggir á skilgreiningu sem lögð er til grundvallar í Palermóbókuninni og tekur mið af bæði mansali sem á sér stað á milli landa sem og innan landamæra eins lands. Árið 2005 áætlaði ILO að 12,3 milljónir manna væru ánauðugir í heiminum og þar af 2,4 milljónir fórnarlömb mansals (ILO, 2005). Sameinuðu þjóðirnar áætla að á hverjum tíma séu 2,5 milljóna manna misnotaðar og að stærstum hluta séu það konur og börn (UNHCR, 2008).

Í skýrslu á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu er því haldið fram að ástæða þess að tölur um fórnarlömb mansals séu ekki fullnægjandi megi rekja til þekkingarleysis á málaflokknum en það kemur fram í bæði stefnumótun og aðgerðum ríkja. Af þessum sökum fái mörg fórnarlömb mansals ófullnægjandi stuðning og séu jafnvel hvergi skráð sem slík þó svo aðstæður viðkomandi séu þær sömu og hjá fórnarlambi mansals. Tölur um gerendur mansals eru að sama skapi lágar (OSCE, 2006). Í sömu skýrslu er talið að á hverju ári séu yfir 600.000 einstaklingar seldir mansali í Evrópu. Yfir 80% af þeim eru konur og stúlkubörn og 70% þeirra eru seldar til kynlífsþjónustu. Önnur fórnarlömb eru seld til í nauðungarvinnu, ólöglegar

ættleiðingar og líffæraflutninga (sama heimild). Þar sem meirihluti fórnarlamba í heiminum eru konur og stúlkubörn er oft fjallað um mansal í samhengi við kynbundið ofbeldi. Það tengist til dæmis heimilisofbeldi og nauðgunum sterkum böndum. Tengingin er þó langt frá því að vera algild þar sem mörg mansalsmál tengjast fremur nauðungarvinnu og þrælahaldi sem nær bæði til kvenna og karla og gengur því þvert á kynjabreytuna. Það má þó ekki líta fram hjá því að mansal er að stórum hluta kynbundið vandamál og í því ljósi verður einnig fjallað um mansal hér.

Ef talað er út frá fjárhagslegri veltu er mansal talið þriðja umfangsmesta alþjóðlega brotastarfsemin á eftir vopna- og fíkniefnasölu (U.S. Department of State, 2004). Sameinuðu þjóðirnar telja að árlegur gróði af mansali sé 32 milljarðar Bandaríkjadala og að helmingur þeirrar veltu fari fram innan iðnvæddra ríkja (UNHCR, 2008).

## HVERJIR ERU ÞOLENDUR MANSALS?

---

Sameinuðu þjóðirnar, Evrópusambandið og félagasamtök víða um heim hafa útbúið lista yfir atriði sem gefa vísbendingar um að tiltekinn einstaklingur eigi að fá aðstoð sem fórnarlamb mansals (UNODC, 2008). *Rosa-help* verkefnið, sem hefur verið starfrækt í Noregi frá árinu 2005, sér um að taka á móti fórnarlömbum mansals, vernda þau og veita þeim þjónustu út frá þörfum hvers einstaklings. Samtökin hafa útbúið sérstakan gátlista sem hægt er að fylgja til að greina stöðu einstaklings (*Rosa-help*, 2006). Margrét Steinarsdóttir, lögfræðingur Alþjóðahúss, hefur þýtt gátlistann yfir á íslensku og verður hér á eftir greint frá megin innihaldi hans.

Á gátlistanum eru tilgreind fimm atriði sem hafa ber í huga þegar staða einstaklings er greind út frá skilgreiningu Evrópusamningsins. Í fyrsta lagi skiptir ekki máli hvort tiltekinn einstaklingur hafi farið yfir landamæri eða ekki. Í öðru lagi þarf hún ekki að tengjast skipulagðri starfsemi. Í þriðja lagi skiptir ekki máli hvort viðkomandi sé samþykkuður þeim aðstæðum sem hún/hann er í og í fjórða lagi skiptir ekki máli hversu mikla misnotkun viðkomandi hefur orðið fyrir til að hægt sé að flokka hann sem fórnarlamb mansal. Í fimmta og síðasta lagi ber að veita manneskju viðeigandi þjónustu þrátt fyrir að hún vilji ekki benda á brotamennina eða vinna með lögreglu og öðrum yfirvöldum.

Í gátlistanum eru einnig talin upp atriði eða vísbendingar sem gætu bent til þess að viðkomandi sé fórnarlamb mansals. Í fyrsta lið er talað um dvalarstað og ferðir hugsanlegs fórnarlamb. Þar er til dæmis nefnt að ef manneskja skipuleggi ekki ferðir sínar, hafi komið ólöglega inn í land, hafi ekki umráð yfir eigin vegabréfi eða sé með fölsk skilríki þá séu þar komnar vísbendingar um mansal. Sama getur átt við ef ferðasaga manneskju er glompótt og óáreiðanleg en það gæti bent til þess að viðkomandi hafi ekki fullt vald yfir ferðum sínum. Í næsta lið er talið upp hvaða einkenni ætti að hafa í huga út frá heilsu einstaklings. Helstu einkenni út frá andlegri heilsu eru ótti, einbeitingarskortur, þunglyndi, árásargirni, almennt tillitsleysi, sjálfsmeiðingar og sjálfsmorðstilraunir. Líkamlegir áverkar geta verið ör eða marblettir eftir líkamlegt og kynferðislegt ofbeldi, kynsjúkdómar, verkir eða lömum. Einnig er tilgreint að ef aðgangur að heilbrigðisþjónustu er skertur eða að einstaklingurinn fær ekki að vera einn með heilbrigðisstarfsfólki sé það tilefni til nánari athugunar.

Þriðja atriðið er hegðun. Þá er fyrst nefnt að tiltekin manneskja forðist samskipti við opinbera aðila svo sem lögreglu og hjálparstofnanir. Hún sé fáskiptin, kuldaleg og eigi það til að slíta skyndilega á allt samband við fólk. Manneskjan fái oft símhringingar og sms-skeyti en það gæti bent til að henni sé stjórnað af öðrum. Að síðustu er nefnt að frásögn viðkomandi virðist vera lærd utan að. Fjórði og síðasti liður gátlistans snýr að vændi. Þar er ítarlega farið út í einkenni, afleiðingar og virkni vændis og hvernig einstaklingar geti flækst þar inn sem fórnarlömb



mansals. Gátlistinn er ekki endanlegur og ætlaður til hliðsjónar við greiningu á aðstæðum einstaklinga þegar þeir leita sér hjálpar.

## MANSAL Á TÍMUM EFNAHAGSLEGRA ÞRENGINGA

---

Á Íslandi eru nú um stundir miklar efnahagsþrengingar. Atvinnuleysi hefur aukist, skuldir fólks hækkað, samdráttur er í öllu samfélaginu og líka innan mennta- og heilbrigðiskerfisins. Við þessar aðstæður eykst fátækt í landinu, þ.e. fleiri einstaklingar lifa við þær aðstæður að endar ná ekki saman. Á slíkum tímum eru fleiri sem lifa við bágar aðstæður og hafa færri úrræði en áður. Efnahagsþrengingarnar eiga sér stað í flestum ríkjum heims og er ástandið einna verst í fátækari ríkjum þar sem framleiðsla neysluvöru hefur dregist saman, sér í lagi vegna minnkandi neyslu á Vesturlöndum.

Skiptar skoðanir eru innan búflutningsfræða (e. *migration studies*) á því hvort fátækt auki eða dragi úr fólksflutningum og því erfitt að spá fyrir um áhrif efnahagsþrenginga á fólksflutninga til og frá landinu. En við slíkar aðstæður er hætt við að lífsgæði og framfærsluúrræði einstaklinga minnki og því auknar líkur á því að þeir verði fyrir misnotkun. Af dæmum frá fyrri tímum má sjá að örar efnahags- og stjórnarfarsbreytingar eru nátengdar slæmri efnahags- og félagslegri stöðu kvenna. Í rannsókn Rósu Erlingsdóttur, stjórn málafræðings, um áhrif stjórnarfarsbreytinga í Austur-Evrópu á stöðu kvenna kemur fram að við fall Berlínarmúrsins hafi félagslegt öryggisnet kvenna og barna nánast horfið. Afleiðing þessa hafi haft áhrif um alla Austur-Evrópu og í kjölfarið hafi konum í vændi og sem fórnarlömbum mansals fjölgað umtalsvert.<sup>15</sup> Tölur um atvinnuþátttöku og atvinnuleysi út frá ríkisborgararétti eftir efnahagshrunið liggja ekki fyrir og því ómögulegt að greina stöðuna í þeim efnum fyrr en síðar. Þessum þætti verður ekki gerð frekari skil hér. Þó að lítið sé hægt að segja um breytingar sem þegar hafa orðið á Íslandi voru viðmælendur rannsóknarinnar beðnir að tjá sig um tengingu milli mansals og efnahagsþrenginga og verður þeim skoðunum gerð skil í umfjöllun um rannsóknina hér á eftir.

---

<sup>15</sup> Sbr. m.a. fyrirlestur sem Rósa flutti á ráðstefnu dómsmálaráðuneytisins árið 2003. Fyrirlesturinn er aðgengilegur á: <http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/mansal-rosa.pdf>.

## FRAMKVÆMD RANNSÓKNAR

---

Rannsókn þessi var unnin á sex mánaða tímabili frá janúar til júní 2009. Í byrjun rannsóknarferlisins var farið yfir helstu rannsóknir og lög um mansal á Íslandi og grunnur lagður að kortlagningu þessa. Safnað var saman öllum helstu rannsóknum sem tengjast mansali og farið yfir allar helstu skýrslur, greinargerðir og alþjóðasamþykktir sem varða mansal í íslensku samhengi. Einnig var kortlögð fræðileg umfjöllun um mansal innan femínískra fræða og fræða um búferlaflutninga.

Því næst var haft samband við viðmælendur. Á þessu stigi rannsóknarinnar voru viðtölin einnig afrituð og greind niður í þemu. Markmiðið var að hafa hóp viðmælenda breiðan og fjölbreyttan þótt aðeins væri rætt við sérfræðinga. Ekki var talað við fórnarlömb mansals, gerendur né milliliði af neinu tagi. Rannsakandi valdi viðmælendur, í samráði við bakhópinn (sbr. formála). Á fundi var lagður fram listi yfir hugsanlega viðmælendur og tillaga um röð viðtala. Viðmælendur voru 19 talsins. Þeir eru opinberir starfsmenn, starfsfólk frjálsra félagasamtaka, starfsfólk stærri samtaka og lögfræðingar. Gætt er nafnleyndar viðmælenda.

Reynt var eftir fremsta megni að hafa frásagnir þannig að ekki væri hægt að rekja þær til einstaklinga, hvorki til viðmælenda né skjólstæðinga þeirra. Vegna þess hve málaflokkurinn er viðkvæmur var ekki hjá því komist að breyta tilvitnunum í viðmælendur í þeim tilfellum þegar stöðu og aðstæðum skjólstæðinga þeirra er lýst. Aðeins grunnlýsingum er breytt, svo sem um aldur, upprunaland, komu- og dvalartíma en ekki sjálfri sögu fólksins sem lýtur að stöðu þeirra sem fórnarlamba mansals.

Hvert viðtal varði í eina til tvær klukkustundir og fór fram, að tveimur viðtölum undanskildum, á vinnustöðum viðmælenda. Eitt var tekið á vinnustað rannsakanda og eitt í fundarherbergi á hóteli að ósk viðmælenda.



## LÍKA Á ÍSLANDI

---

Hér fer á eftir greining á viðtölum við 19 einstaklinga um mansal á Íslandi. Í gildandi lögum um mansal er hugtakið ekki skilgreint og því fá viðmið þegar mansalsmál á Íslandi eru greind. Samkvæmt aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar er stefnt að því að fullgilda alþjóðasamninga og því er stuðst við þá skilgreiningu sem nefnd er í aðgerðaáætluninni og er samhljóða þeirri sem finna má í Palermóbókuninni. Þessi skilgreining er sú sem lögð er til grundvallar í skýrslunni.

- (a) „Verslun með fólk“ merkir 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, þrælahaldi eða háttsemi áþekkri þrælahaldi, 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) „Barn“ merkir hverja þá manneskju sem ekki hefur náð átján ára aldri.“<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Þýðing er fengin úr *Aðgerðaáætlun gegn mansali* (félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009).

## MANSALSMÁL Á ÍSLANDI

---

Þó að ýmiss konar mál hafi komið upp hér á landi eru engin gögn til um að hér hafi átt sér stað mál tengd brottnámi líffæra eða mansali á barni<sup>17</sup>. Viðmælendur rannsóknarinnar fjölluðu um mansal út frá fórnarlömbum því þau höfðu haft afskipti af þeim en ekki gerendum. Umræða um kynbundið ofbeldi er oft gagnrýnd fyrir að leggja áherslu á fórnarlambið í stað þess að athyglinni sé haldið þar sem ábyrgðin er, hjá gerandanum. Viðmælendur töluðu því aðeins um gerendur úr frá frásögnum fórnarlamba. Ekki er hægt að nálgast upplýsingar um gerendur í gegnum dómskerfið þar sem ekkert dómsmál hefur verið rekið á grundvelli gildandi laga um mansal þó að grunur um mansal hafi legið fyrir í einstaka málum. Umræðan um mansal í þessu verkefni er því miðuð að fórnarlambinu fremur en geranda en þó er ekki litið fram hjá hlutverki gerandans í mansalsmálum. Á bak við hvert mansalsmál er gerandi, einn eða fleiri, sem notfærir sér aðstöðu annarrar manneskju með hótunum, þvingunum eða blekkingum, sér til hagsbóta.

Hér á eftir fer lýsing á nokkrum af þeim mansalstíffellum sem upp hafa komið á Íslandi. Til að setja hvert dæmi í samhengi við skilgreiningu á mansali, eins og hún kemur fyrir í aðgerðaáætlun stjórnvalda, er tilgreint fyrir hvert dæmi á hvaða hátt brotið er gegn fórnarlambinu. Með því er betur hægt að skilgreina tegund brota og skilja eðli þeirra.

1. Útvega fólk, milliliður um mansal, fjárhagslegur ávinningur, valdbeiting, nauðung, misnotkun á yfirburðastöðu, svik og blekking

„[K]ona sem ég hef unnið fyrir [...] ólst upp í fátækt og var beint inn í það strax sem barni að dansa á svona nektarstöðum og eftir það var hennar líf fast í þessum heimi. Síðar eignaðist hún barn og til þess að geta átt peninga til að framfleyta því þá þurfti hún að vinna við þetta. Hún kynntist manni á nektardansstaðnum þar sem hún vann hér á Íslandi sem kvaðst vel stæður og lofaði að hjálpa henni meðal annars við að fá barnið sitt til Íslands, en hún skyldi það eftir í heimalandinu þegar hún fór hingað að vinna. Hún kom hingað fyrir milligöngu umboðsmanns í heimalandi sínu. Hún var lítið tilbúin til að segja mér hvernig viðmóti og aðbúnaði var háttað á staðnum sem hún vann á hérna, sagði bara að þetta væri eins alls staðar. Hún og maðurinn sem hún kynntist, giftust og eignuðust saman barn og fengu svo eldra barn konunnar til landsins. Fljótlega eftir það fór maðurinn að beita konuna ofbeldi og einnig eldra barn hennar. Það leiddi að lokum til skilnaðar og þá vildi maðurinn fá barn þeirra og þess vegna leitað hún til mín. Maðurinn hefur síðan stofnað til ágreinings- og dómsmála við hana vegna barnsins, endurtekið í mörg ár, ofsótt hana og alla sem aðstoða hana og beitt hana ofbeldi í fleiri tilvikum. [...] Fyrir mér

---

<sup>17</sup> Það skal tekið fram að eitt tilvik hefur verið nefnt þar sem um var að ræða einstakling undir 18 ára aldri sem grunur lék á að hefði verið seldur mansali í öðrum löndum og náð að komast hingað til lands en var í ólöglegri dvöl. Vegna skorts á upplýsingum um þetta mál verður ekki fjallað um það frekar.

þá átti hún engan valkost í heimalandi sínu og endar svo með að vera send til Íslands, í gegnum milliliði, til að vinna við þetta hér á landi.“

Aðstæður konunnar í upprunalandi eru þannig að hún á ekki kost á atvinnu. Hún er fengin sem barn til að strippa sér til framfærslu og síðar til að vinna fyrir barni sínu. Milliliðir græða á því að færa hana milli landa og hafa fjárlagslegan ágóða af henni. Sem starfskona á strippstað naut hún ekki lögbundinna réttinda launafólks á Íslandi. Konan hefur minna frelsi eftir endurtekið ofbeldi og síðar ofsóknir. Eiginmaðurinn hótar henni og öðrum í kringum hana margsinnis. Þótt þrautarganga konunnar hafi verið mikil hér á landi vill hún þó frekar setjast hér að en snúa aftur til upprunalandsins þar sem aðstæður þar bjóða ekki upp á að hún geti framfleytt sér og börnum sínum.

2. Hagnýting á vændi, valdbeiting, nauðung, svik, blekking, hótun, misnotkun á yfirburðastöðu, ávinningur, þrælahald

„Ég hef fengið tvær konur til mín þar sem mennirnir hafa selt aðgang að þeim. Og það er auðvitað klárt mansal. Þær voru báðar frá fjarlægum löndum. Ég veit svo sem ekki hvort þær þekktu einhvern eða höfðu bakland hér á landi en mér þykir það ólíklegt. Önnur sagði mér frá [að eiginmaður hennar seldi aðgang að henni] vegna þess að hún var hrædd um að vera vísað úr landi. Maðurinn hennar hótaði að segja frá því að hún hefði verið í vændi. Hin var hrædd um að fá ekki forsjá barnsins síns af því maðurinn hennar sagði það sama við hana, að hún mundi ekki fá forsjá af því hún hefði verið í vændi. En það skiptir greinilega engu máli í þeirra huga að það voru þeir sem höfðu milligönguna og neyddu þær út í þetta.“

Hér er lýsing á aðstæðum kvenna sem hafa svipaða sögu að segja.<sup>18</sup> Þær leita sér báðar aðstoðar vegna óréttmætrar meðferðar hér á landi. Þær höfðu báðar búið við bága stöðu í heimalandinu. Gerendurnir beita hótunum; hóta því m.a. að segja frá því að þær stundi vændi ef þær hagi sér ekki í samræmi við vilja þeirra. Gerendurnir halda röngum upplýsingum að konunum varðandi stöðu þeirra hér á landi og um lögmæti og afleiðingar vændis. Þær upplýsingar leiða til þess að konurnar upplifa sig fastar í aðstæðunum. Annars vegar segir gerandinn að fórnarlambinu verði vísað úr landi fyrir það eitt að vera í vændi. Hins vegar er annarri talið trú um að hún muni ekki halda forsjá barna sinna þar sem hún hafi verið í vændi. Konurnar voru neyddar til að taka þátt í vændi gegn vilja sínum og töldu sig fastar í aðstæðunum. Gerendurnir hagnast í báðum tilfellum á vændi kvennanna, m.ö.o. þeir hagnýta sér bága stöðu þeirra. Gerendurnir beittu blekkingum til að halda fórnarlömbunum í þeim aðstæðum sem þau voru komin í.

---

<sup>18</sup> Hér skal tekið fram að um aðskilin mál er að ræða. Þau eru hér saman til umfjöllunar vegna þess að þannig komu þau fyrir í viðtalinu og eru mjög lík ef skilgreiningin um mansal eru höfð til hliðsjónar.

3. Svik, blekking, hótanir, ávinningur, misnotkun á yfirburðastöðu, öðrum háðar, nauðungarvinna, nauðungarþjónusta og þrælahald

„Það var fyrirtæki sem flutti inn konur frá [ákveðnu landi]. Þær unnu allar við [ákveðna þjónustu] út um allan bæ. Fyrirtækið gaf sig út fyrir að vera starfsmannaleiga en var það ekki í rauninni og kallaði þetta útsenda vinnu frá [landinu] og þar af leiðandi borgaði það laun á töxtum sem giltu í því landi. Fyrirtækið sótti ekki um kennitölur fyrir konurnar. [...] Málið fór fyrir stéttarfélögum en ekki lengra þar sem atvinnurekandinn hætti. Þetta er Íslendingur en augljóslega með tengiliði í [landinu]. Þetta var ekkert útseld vinna heldur þjónusta sem var veitt hér á landi. Launin voru borguð út til eins aðila, einskona yfirmanns, sem var með bankareikning og kennitölu sem greitt var inn á. Hann borgaði konunum svo eftir dúk og disk. Ekki var um ráðningarsamninga að ræða, þær voru eins og ég sagði ekki með kennitölu. Þegar reynt var að nálgast atvinnurekandann sagðist [hann] ekki kannast við þessar konur. Þess vegna var ekki möguleiki að fara með málið fyrir dómsstóla. En hann hætti vegna þrýstings frá stéttarfélögum. Ég frétti nýlega að hann væri byrjaður aftur með samskonar rekstur.“

Í þessu dæmi eru gerendur mansals bæði atvinnurekandinn hér á landi og milliliðir erlendis. Hagnýtingin er fjárhagslegs eðlis þar sem gerandinn heldur eftir stærstum hluta launanna og í krafti þekkingarleysis og bágrar stöðu þeirra getur gerandi haldið röngum upplýsingum að starfskonum sínum. Konurnar koma frá fátæku landi og líklegt að staða þeirra heima fyrir sé ekki sterk. Af þessum sökum hafa þær eflaust valið þann kost að koma til Íslands til að vinna fyrir mjög lágum laun. Gerandinn hunsar reglur um skráningu kvennanna og sækir ekki um atvinnuleyfi fyrir þær og standa þær því fyrir utan velferðakerfið í landinu.

4. Valdbeiting, nauðung, hagnýting á kynferðislegri misnotkun, misnotkun á yfirburðastöðu og öðrum háður.

„Ég hef fengið til mín konur sem eiga að sjá eiginmönnum sínum fyrir kynlífi þegar þeir vilja, hvað svo sem konunum finnst. Ein átti alltaf að veita aðgang að sér og maðurinn beitti hana líka ofbeldi og hún þurfti að fara á spítala vegna slæmrar heilsu. Þar var henni sagt að hún mætti ekki, vegna ástands síns, hafa mök í tvær vikur. En um leið og hún kom heim þá heimtaði maðurinn að nú skyldu þau hafa mök og hún endaði aftur upp á spítala.“

Í þessu dæmi er um konu að ræða sem er frá fjarlægju fátæku landi og aðstöðumunur því mikill milli hennar og gerandans. Ávinningur gerandans er óskertur aðgangur að mökum við einstakling og hagnýtingin því ekki fjárhagsleg heldur kynferðisleg. Um er að ræða misnotkun þar sem ætlast er til kynlífs hvenær sem er án samþykkis annars aðilans. Frelsisvripting fórnarlambins felst í líkamlegu, andlegu og kynferðislegu ofbeldi af hendi gerandans sem nýtir sér veikindi fórnarlambins. Hún hafði ekki dvalið lengi í landinu þegar



hún leitaði sér aðstoðar og hafði því ekki fengið nein varanleg leyfi til dvalar eða atvinnu. Hún átti því ekki kost á að afla sér fjár til framfærslu.

#### 5. Misnotkun á yfirburðastöðu, öðrum háð, nauðungarvinna, nauðungarþjónusta og þrælahald

„[É]g man að ein hafði samband við samlöndu sína sem síðan hafði samband áfram [til viðmælenda] og þá var niðurstaðan sú að hún hafði verið ráðin sem heimilishjálpar og til að gæta barna. En síðan var hennar meginvinna að uppvarta party um helgar, hún var ræst út hvenær sem var sólarhringsins til að útbúa mat fyrir fólk. Hún náttúrulega skynjaði sig sjálfa, alveg klárlega, þannig að hún væri í haldi þessara einstaklinga, hefði ekkert annað að sækja og fannst að hún ætti engin réttindi annarsstaðar. Bara að hún væri ofurseld þessum kringumstæðum. [Hún var] ein á vinnustað inni á einhverju heimili þar sem nándin er náttúrulega alveg gífurleg; þar sem enginn, allavega svona formlega séð, fylgist með réttindum þínum. Og enginn sem þú getur leitað til eins og gildir almennt á vinnumarkaði um stéttarfélög eða hvað það nú er. Það er alveg ljóst að þetta umhverfi það felur í sér allskonar hættur umfram það sem gildir almennt. Við getum eiginlega bara orðað það þannig.“

Kona flytur hingað til lands með leyfi til að vinna við heimilisstörf. Hún hefur aðeins samskipti við heimilisfólkið, og hefur ekkert annað félagslegt net í kringum sig. Í þessu dæmi er konan á valdi vinnuveitanda síns þar sem hann hefur útvegað henni dvalarleyfi. Hún hefur því ekki val um að komast úr aðstæðunum. Fátt er vitað um uppruna konunnar fyrir utan það að hún er frá fátæku fjarlægri ríki og aðstöðumunurinn því gífurlegur milli hennar og vinnuveitanda. Réttindi hennar eru brotin út frá vinnutíma og kjör hennar eru ekki samkvæmt íslenskum stöðlum. Þótt hún hafi náð að hafa samband við samlanda sinn þá var hún í litlum sem engum samskiptum við aðra en heimilisfólkið. Hún er því mjög einangruð sem eykur líkur á að hún sé ekki upplýst um möguleika sína og réttindi í landinu.

#### 6. Útvega fólk, flytja fólk, taka við fólki, hagnýting á vændi og hýsing

Viðmælendur nefndu dæmi um að hingað komi konur sem selja vændi á hótélherbergjum. Þær virðist vera einar á ferð en ekki sé útlokað að þeim sé fylgt. Þær staldri aðeins við í nokkra daga og séu keyptar af körlum á Íslandi sem vændiskonur. Á meðan á dvöl þeirra standi sé stöðugur straumur karlmanna inn og út af vistarverum þeirra. Þær séu hluti af erlendu neti sem gengur út á að senda konur milli landa til vændis, því megi ætla að ferð kvennanna hingað sé þáttur í lengra ferðalag.

Hér er ekki um einstakt tilvik að ræða heldur mynstur sem félagasamtök og lögregla í öðrum löndum þekkja og hafa haft afskipti af á grundvelli mansals. Hér á landi hafa aðilar haft afskipti af konum í álíka aðstöðu. Ætla má að þær séu margar hverjar fórnarlömb mansals.

Þær eru oft fastar í alls kyns skuldaánað við „vinnuveitendur“ sína – hérlendis sem erlendis og haldið í starfinu með hótunum og blekkingum. Ætla má að íslenskir aðilar hafi milligöngu um viðskiptin þar sem búið er að skipuleggja að miklu leyti kúnnahópin við komu þeirra til landsins. Talið er að um a.m.k. tvo milliliði sé að ræða, hérlendis og erlendis. Það er brot á lögum ef hótél hýsa vændi samkvæmt 206. grein almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Hér er um að ræða þaulskipulagða starfsemi og samkvæmt reynslu annarra ríkja eru margar konur í slíkri stöðu í ánað þó að engin þeirra hafi beinlínis leitað sér aðstoðar hér á landi.

#### 7. Misnotkun á yfirburðarstöðu, svik, nauðungarvinna, þrælahald, nauðung, valdbeiting, fjárhagslegur ávinningur og öðrum háð

„Kona frá landi utan Evrópu fékk atvinnuleyfi hérna í gegnum ættingja vegna fjölskyldusameiningar. Hann rak fyrirtæki hér í bæ. Ættinginn hélt laununum hennar, borgaði henni sama og engin laun og beitti hana ofbeldi. [...] Hún kemur frá mjög efnalitlu landi og ættingi hennar hér er eina skyldmenni hennar og því mikill skömm fyrir fjölskylduna ef hann sér ekki fyrir henni. Svo var hún líka komin á þann aldur að hún gat ekki framfleytt sér í heimalandinu. Ættinginn var með atvinnuleyfi hennar og samkvæmt lögum átti hún ekki rétt á að fá útgefið annað atvinnuleyfi þar sem hún hafði enga sérstaka menntun eða reynslu.“

Hér er um að ræða aldraða manneskju sem skyndilega er í ólöglegri dvöl í landinu þegar henni er sagt upp en hefur enga leið til að framfleyta sér í heimalandi sínu. Vinnuveitandinn braut gegn henni sem launþega þar sem hann borgaði henni því sem næst engin laun fyrir vinnuna og greiddi engin önnur gjöld vegna hennar. Engin opinber eða formleg gögn lágu fyrir um fórnarlambið sem launþega og því gat hún ekki leitað réttar síns hjá neinum opinberum stofnunum með formlegum hætti. Hún stóð alfarið utan við íslenskt velferðarkerfi.

#### 8. Blekking, svik og nauðungarþjónusta

Viðmælandi sagði frá hjónum frá fjarlægju landi sem búsett eru á Íslandi og fundu maka fyrir son sinn frá upprunalandinu. Konan flyst ung til landsins og eignast með nýja eiginmanninum barn. Hjónabandið er samkomulag milli foreldranna. Eiginmaðurinn finnur sér síðar aðra konu hér á landi sem hann býr með en umrædd kona býr enn í húsi foreldra hans. Þegar hún leitaði sér aðstoðar hafði hún unnið fyrir fjölskyldu eiginmannsins um nokkurra ára skeið án þess að fá nokkur laun. Hún hefur nánast engin tengsl við annað fólk en ættingja eiginmannsins hér á landi og einangrunin því mikil. Staða hennar sem einstæðrar móður veldur því að hún á erfitt uppráttar í heimalandinu og því mikilvægt fyrir hana að fá að vera áfram hér á landi.

Konan var blekkt við komu sína til landsins. Hún hefur leyfi til að vera hér á landi á grundvelli hjónabandsins og því erfitt fyrir hana að losna undan aðstæðum sem

eiginmaðurinn og fjölskylda hans notfærir sér til að hagnast á henni. Þar sem fjölskyldan þekkir heimahaga konunnar er misnotkunin einnig fólgin í þeirri vitneskju að fórnarlambið hefur ekki færi á að flytjast aftur til síns heima.

#### 9. *Svik, blekking, nauðungarvinna, misnotkun á yfirburðarstöðu og nauðung*

Ung kona leitaði sér aðstoðar eftir nokkurra ára dvöl í landinu. Hún kemur frá landi utan Evrópu og hefur að því virðist verið keypt af íslenskum karlmanni. Þau eignast saman barn sem hann er einn með forsjá yfir. Konan var að vinna fyrir vin mannsins sem gerði henni ljóst að ef hún færi ekki eftir vilja barnsföður síns myndi hún missa starfið. Hún fór að vinna í sínum málum og var sagt upp. Hún er ekki með búsetuleyfi og er því í stöðugri hættu að vera vísað úr landi.

Hér er mikill aðstöðumunur á fórnarlambi annars vegar og geranda hins vegar. Konan kemur hingað mjög ung og hefur ekki fengið leyfi til dvalar í landinu. Hún virðist hafa verið blekkt til að afsala sér forræði yfir barni sínu. Þar sem hún er leyfislaus í landinu hefur hún enga möguleika á að framfleyta sér á löglegan hátt eftir að hún missti vinnuna.

#### 10. *Svik, blekking, nauðung og nauðungarvinna*

Kona hitti Íslending í heimalandi sínu. Hann kvaðst vera í góðri stöðu og hafði fögur orð um hvernig líf hennar mundi verða betra á Íslandi. Hún ákveður að giftast honum og flytur til Íslands. Í fyrstu kemur hann fram við hana af virðingu en þegar líða tekur á dvöl hennar verður hann drykkfelldur og stjórnsamur og síðar mjög ofbeldisfullur. Konan þurfti að sjá um veikt barn hans og var mjög einangruð. Hann skipti oft um búsetu, jafnvel milli landshluta, sem gerði konunni erfitt að brjótast úr einangrun sinni. Hann hélt að henni röngum upplýsingum með því að segja að hún hefði ekki leyfi til að vinna utan heimilis. Einnig taldi hann henni trú um að færi hún frá honum yrði hún að yfirgefa landið.

Hér er um blekkingu að ræða á nokkrum sviðum. Í fyrsta lagi kemur konan hingað á fölskum forsendum þar sem eiginmaðurinn hefur sagt ósatt um hvað biði hennar við komuna til landsins. Í öðru lagi heldur hann henni í slæmri aðstöðu með því að halda að henni röngum upplýsingum; að hún geti ekki unnið fyrir sér og geti ekki yfirgefið hann. Í þriðja lagi gerir hann henni mjög erfitt fyrir að fóta sig í landinu þar sem hún býr stutt á hverjum stað og því erfitt fyrir hana að ná einhverri fótfestu eða mynda tengsl við annað fólk sem hugsanlega gæti veitt henni réttar upplýsingar.

#### 11. *Valdbeiting, nauðung, nauðungarvinna og nauðungarþjónusta*

„Konan var að vinna úti en öll launin voru greidd beint inn á reikninginn [eiginmanns hennar]. Karlinn er alltaf af flytja, konan þekkir engan, hún fer frá honum, hún veit ekki hvar hún er þar sem hún hefur nánast ekki farið út úr húsi nema þegar eiginmaðurinn hefur keyrt hana til og frá

vinnu. Hún var með ungt barn sitt með sér á flóttanum. Hún gekk mjög langa leið [...] og hringdi svo til ættingja mannsins, sem var eina manneskjan sem hún þekkti, og bað hann að hjálpa sér. En það sem hann gerði var að hringja í karlinn og hann kom og sótti hana aftur. Hún mátti ekki fara út úr húsinu, mátti bara vera heima.“

Kona hafði unnið launaða vinnu utan heimilis en launin rötuðu aldrei í hennar hendur. Í þessu dæmi er frelsissviptingin mjög skýr og ágóði gerandans afgerandi þar sem hann fær öll þau laun sem konan vinnur sér inn. Henni er haldið í þeim aðstæðum sem hún er í vegna skorts á tengslum við aðra en gerandann og fólk honum tengt. Hún vill síður snúa til upprunalands síns þar sem möguleikar hennar eru mjög takmarkaðir þar vegna fátæktar.

#### *12. Blekking, svik, þrælahald, nauðungarvinna og nauðungarþjónusta*

„Það var kona [...] sem var með menn í vinnu frá sínu heimalandi. Hún borgaði þeim 30 þúsund krónur í laun á mánuði og rukkaði þá um 26 þúsund krónur í húsaleigu þar sem þeir bjuggu átta eða tíu saman. Hún var með atvinnuleyfi þeirra í vasanum þannig að þeir þorðu ekki að gera neitt. Hún hótaði þeim að þeir yrðu reknir úr landi ef þeir gerðu ekki eins og hún sagði.“

Vinnuveitandi heldur að fórnarlömbunum röngum upplýsingum, hirðir nánast öll laun þeirra og heldur þeim í slæmum aðstæðum með hótunum um brottrekstur.

#### *13. Ólögætur flutningur á fólki, nauðung, nauðungarvinna, nauðungarþjónusta, þrælahald*

„Ég man á sínum tíma þegar ég kom nálægt þessu þá var [maður] talinn standa fyrir innflutningi á stúlkum frá Austurlöndum fjær. Hann útvegaði þeim síðan vinnu við heimilishjálp en á móti hafði hann aðgengi að þeim til þess að vinna fyrir sig í veislum og svona. Kauplaust og það allt saman.“

Hér er um skiplagðan innflutning að ræða. Einstaklingur hefur milligöngu um innflutning og ráðningu á fólki. Á móti þarf manneskjan sem hann flutti inn að starfa kauplaust hvenær sem gerandanum hentar.

#### *14. Nauðungarvinna og misnotkun á yfirburðastöðu*

Erlent verktakafyrirtæki sem var með starfsemi hér á landi varð uppvíst að því að greiða starfsfólki sínu, sem var frá sama landi og stjórnendur fyrirtækisins, dagvinnutekjur upp á 27 þúsund króna á mánuði og mjög takmarkað fyrir yfirvinnu þó að vinnudagurinn hafi verið afar langur. Þegar haft var samband við fyrirtækið og það látið svara fyrir ásakanirnar var viðmótið mjög hortugt og stuttu síðar fóru forsvarsmennirnir úr landi.

Í þessu dæmi sér erlent fyrirtæki um innflutning á erlendu vinnuafla til landsins. Fyrirtækið greiddi laun sem voru langt undir launatöxtum. Samkvæmt viðmælandanum var sannað að

um lögbrot var að ræða. Þegar haft var samband við gerandann flutti hann úr landi og því illgerlegt að leggja kærur á hendur honum nema þá helst með samvinnu við yfirvöld í viðkomandi landi.

#### 15. Svik, blekking, nauðung, valdbeiting og misnotkun á yfirburðastöðu

„Ung kona frá [fátæku ríki] kynnist íslenskum manni. En svo kemur á daginn að hann segir henni ósatt um aðstæður sínar. Síðar eiga þau í forsjárdeilu vegna barns og það er gert sálfræðimat [í því málaferli] þar sem kemur fram hvernig hann sagðist hafa getað boðið henni betra líf hér á landi. Hann segist eiga eignir en hann á engar eignir. Hann á bara skuldir og heldur henni utan við fjárhaglega stöðu þeirra og svo skrifar hún undir alls konar skuldaviðurkenningar. [...] Hún áttar sig ekkert á hver staða hennar er. Hún situr eftir með miklar ábyrgðir, skrifar til dæmis undir skuldabréf út af bíl. Hún tekur lán en hún er ekki eigandi að bílnum. Þetta gerir hún að hans beiðni og hann segir henni að þetta sé allt í lagi. Á ensku er talað um *sexually transmitted disease*. Þetta er svona *financially transmitted disease*.“

Gerandinn er íslenskur og kynnist erlendri konu sem flytur hingað vegna sambands við hann. Hann blekkir hana um hagi sína og með blekkingum eignast hann eignir í hennar nafni. Með þeim blekkingum tekst honum að festa fórnarlambið í skuldaánauð vegna eigna sem eru aðeins hans en það aftrar því að hún komist úr aðstæðunum.

#### 16. Valdbeiting, misnotkun á yfirburðastöðu

„Við höfum fengið konur hingað sem að hittu mann þegar hann var á ferð í heimalandi þeirra og þær vita að þær eru eitt tvö eða þrjú í röðinni. Hann sem sagt kynnist mörgum konum á ferðalagi sínu til landsins og tekur eina þeirra með sér og hinar eru í bið. Og svo koma þær ein af annarri. Við vitum alveg að þannig karlar eru hérna. Þeir koma því gjarnan þannig fyrir að engin kvennanna dvelur hér svo lengi að hún fái dvalarleyfi eftir að hann er búinn að hrekja hana frá sér. Þannig að þær enda á að fara aftur til heimalandsins. Þeir verða mjög ósáttir ef konunni tekst að fá dvalarleyfi í landinu. Það gerist kannski að þær hafa verið með börn [...] og fá því að vera áfram. Hann fær alltaf leyfi til að giftast annarri konu þrátt fyrir að hafa misnotað fyrri konur sínar.“

Hér er um að ræða endurtekin brot geranda sem notfærir sér bágar aðstæður einstaklinga og mjög skipulagt ferli þó að ekki sé um tengsl við skipulagða hópa brotamanna að ræða. Aðstöðumunur geranda og fórnarlambis er mikill. Í fyrstu virðist hann heillandi, eflaust í þeim tilgangi að fá þær til að fara með sér til Íslands og hrekur þær síðan úr landi til að geta fengið sér nýja eiginkonu. Hann notar ofbeldi til að koma fram vilja sínum og kemur málum í þann farveg að konan neyðist til að fara úr landi aftur. Óvíst er nákvæmlega hvaða aðferðum hann beitir utan þess að nota ofbeldi sem kúgunartæki.

Hér hafa verið rakin sextán mansalsmál sem upp hafa komið á Íslandi. Þetta er ekki endanleg upptalning á málum sem komið hafa upp; önnur svipuð mál væri hægt að nefna. Umfang mansals verður rætt frekar síðar í skýrslunni. Öll eiga dæmin sameiginlegt að falla undir fleiri en einn lið í skilgreiningu á mansali og því væri hægt að aðstoða fórnarlömbin ef viðeigandi stuðningur væri fyrir hendi. Einnig væri hægt að draga gerendur fyrir dóm með lagabreytingum sem stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að gera með undirritun títtnefndra alþjóðasamninga. Í mörgum þessara dæma er um lögbrot að ræða á ýmsum nógildandi lögum sem ekki verða til umfjöllunar í þessari skýrslu.

## MÓTTAKA FÓRNARLAMBA

---

Viðmælendur töldu allir að úrræði sem nefnd eru í Palermóbókuninni og samningi Evrópuráðsins hefðu hjálpað til við úrlausn vandamála sumra þeirra einstaklinga sem til þeirra hafa leitað. Sumir viðmælenda fundu til mikils vanmáttar í þessu ferli. Einn þeirra komst svo að orði:

„Þannig að ég segi bara við fólkið „hlaupið út“, það var alltaf fyrsta viðbragð mitt. „Komdu þér í skjól, þú ert í hættu“. Þegar það er alveg augljóst af minni hálfu. En það kom mér svo á óvart að fólkið sagði „hvar á ég að búa, hvar á ég að fá að borða, í hverju á ég að vera?“ Og ég held að margir geri sér ekki grein fyrir því að við sem erum svona, búum í meira svona sápukúluheimi fyrir svona slæmum hlutum, við höfum aldrei þurft að hafa áhyggjur af þessu.“

Úrræði sem virðast augljós eru það ekki þegar einstaklingurinn býr við hótanir eins og sjá má af ofangreindri tilvitnun. Þegar aðgengi að grunnþjónustu er ekki tryggt er vandí að komast úr þvingandi og kúgandi aðstæðum. Til að komast að upplýsingum um gerendur mansals í gegnum upplýsingar frá fórnarlambi er nauðsynlegt að hægt sé að bjóða upp á eitthvað í staðinn, þá sér í lagi vernd, öryggi, húsnæði og uppihald.

„Þú tekur ekki fyrir einhverja sem þig grunar að sé fórnarlamb mansals og ætlast til þess að hún segi þér allt og svo segir þú bara „þakka þér fyrir“, og [hún lendir svo] á götunni. Engin vernd, ekkert húsnæði ekkert skjól, þú verður að hafa tryggingu fyrir því að manneskjan geti farið í öryggt húsnæði, geti séð fyrir sér, fái einhverja vernd, einhvern stuðning. Vitnin þurfa öryggisnet, læknisþjónustu, alla heilbrigðisþjónustu. Ég tala nú ekki um ef það eru einhver börn sem eru á ábyrgð fórnarlambins, fjölskylda erlendis, ef það eru tengiliðir, það þarf að huga að alveg gríðarlega mörgu. Enda ekki að ástæðulausu sem þessir einstaklingar eru þeir sem vilja síst tjá sig og segja frá.“

Grunnforsenda þess að fá upplýsingar um gerendur mansals í gegnum fórnarlambið er að ávinna sér traust einstaklingsins. Til þess þarf það að telja sig vera í öruggum og tryggum aðstæðum.

„Við höfum verið með vændismál þar sem grunur lék á að um mansal hafi verið að ræða sem okkur skorti úrræði og kunnáttu til að takast á við. Við höfðum bara okkar hefðbundnu viðtalstækni og vinnuferla. Nú er ég að tala um mál sem komu kannski upp fyrir einu, tveimur árum síðan. Og við fengum enga samvinnu. Það hefur bara sýnt sig að það tekur marga mánuði að fá samvinnu hjá fórnarlömbum mansals.“

Í máli þessa viðmælenda kemur fram hvað mansalsmál eru ólík hefðbundnum afbrotum. Það þarf sérstaka vinnuferla og sérstaka tækni til að uppræta málið. Annar viðmælenda orðaði þetta svona:

„Ég meina, maður hefur rætt við einstaklinga sem að maður grunar að hafi verið mansalsfórnarlömb en ekki kunnað að bregðast við á réttan hátt. Ég man eftir því að við fórum einu sinni saman tveir að ræða við stúlku sem þótti líklegt fórnarlamb mansals. Og við vorum þarna bara eins og aular. Við spurðum og reyndum það sem við gátum. Hún var ekki tilbúin. Við komum þarna tvær hálf opinberar manneskjur. Þetta er oft þrautinni þyngri.“

Hefðbundnar aðferðir virðast ekki duga þegar um mansalsmál er að ræða. Það þarf að skilja eðli málanna og kunna að spyrja réttu spurninganna. Hafa verður í huga nálgun og aðferðir sem duga við vinnslu á nýjum tegundum mála. Fórnarlömbin eru oftast en ekki flækt inn í málin sem brotamenn eða í það minnsta hafa þau brotið gegn ríkjandi lögum, hugsanlega verið í landinu án tilskilinna leyfa, verið skuldum vafin eða viðriðin fíkniefnamál. Mörkin milli hefðbundinna skilgreininga á geranda og þolanda eru því gjarnan óljós sem getur reynst fagfólki erfitt að átta sig á ef þekking er ekki fyrir hendi um eðli mansalsmála. Eftirfarandi tilvitnun kemur frá viðmælenda með áralanga reynslu:

„Mansal er heilmikil áskorun. Þetta er ekki þannig að manneskja komi til mín og segi „ég er fórnarlamb mansals“. Það er ekki þannig. Stundum er það þannig að maður fær þessa tilfinningu, heyrir söguna og svo, bíddu, það er eitthvað skrítið. Þetta stemmir ekki. Svo fer maður að velta fyrir sér hvað það gæti verið. Svo reynir maður að fá fleiri og fleiri búta inn í myndina. Og svo kannski bara allt í einu „já, auðvitað“. Þá fyrst er hægt að fara að spyrja beint og byggja upp traust svo manneskjan trúi manni fyrir þessu.“

Einkennin þurfa að vera ofarlega í huga þeirra sem taka á móti fórnarlömbum. Þau skynja sig ekki endilega sjálf í þessum aðstæðum. Frásögn þeirra er oft ósannfærandi og hegðun þeirra ögrandi og jafnvel ógnandi. Þessi einkenni og fleiri gætu unnið gegn þeim í hefðbundnum málum. Þekking sérfræðinga, opinberra aðila, félagsráðgjafa og starfsfólks frjálsra félagssamtaka á einkennum fórnarlamba og eðli mansals er því grunnforsenda þess að aðstæður einstaklings séu greindar út frá mansali. Annað sem þarf er kunnátta í að taka á móti hugsanlegu fórnarlambi mansals og spyrja réttra spurninga. Þetta sýnir sig í eftirfarandi svari viðmælenda, sem starfar hjá opinberri stofnun, þegar hann var spurður hvort starfsfólk á hans vinnustað taki á málum sérstaklega þegar grunur leiki á að um fórnarlamb mansals sé að ræða:

„Við reynum það. Það er fyrst og fremst misjafnt eftir starfsfólki. Fólk er auðvitað mis næmt. Fólk er misjafnlega opið fyrir þessum möguleika. Sumir vilja ekki trúa því. Sjálfur hef ég hlaupið á mig



í vissum tilvikum. Eitt sinn kom til mín kona sem hafði komið til landsins í gegnum leið sem er þekkt fyrir að vera inngönguleið fórnarlamba mansals inn í kynlífsiðnaðinn í Evrópu. Hún kom til mín í fylgd með karlmanni. Bjöllurnar fóru strax í gang, sérstaklega af því ég hef kynnt mér hvernig mansal virkar. Ég fraus. Ég vissi ekkert hvað ég átti að gera næst eftir að ég var búin að svara fyrirspurnum hennar. Ég bað manninn um að fara burtu og talaði við konuna eina. Hún var svo yfirveguð. Þetta eru konur sem einn starfsmaður hjá einhverri stofnun á Íslandi hefur ekkert í. Ég veit ekki hversu mikla reynslu ég þarf að hafa til þess að ég fái svona konu til að viðurkenna það eitt að hún stundi vændi. Ímyndum okkur hvað hún er búin að fara í gegnum marga landamæraverði, mikið af vændislöggum, glæpamenn sem hafa lamið hana sundur og saman. Hún er mjög reynd og kann að ljúga. Það er ekkert að hjá henni, hún er klædd í flottustu fötin og er að koma til Íslands til að vinna. Ég veit ekkert hvað ég á að gera næst. Ég hef ekki hugmynd. Það er engin leið að fylgjast með henni. Það er ekkert hægt að gera nema maður sé mjög sérþjálfaður í því. Ég reyndi eftir mínum veika mætti að taka til dæmis manninn í burtu og spyrja hana aðeins betur út í ýmis mál. Hún sagðist vera nuddari og svaraði í raun öllu mjög kalt. Þó það hafi verið miklar líkur á að þessi kona hafi verið seld hingað mansali þá var engin leið fyrir mig að gera neitt til þess að fylgja þessu eftir. Ég hefði getað hringt í lögregluna en þetta hefði bara verið minn grunur og ólíklegt að hún hefði getað tekið þetta alvarlega.“

Greina má skýran vanmátt viðmælanda gagnvart fórnarlambinu þó svo að hann hafi sjálfur aflað sér mikillar þekkingar á mansalsmálum. Hann ætti að kunna rétt viðbrögð en brást kunnáttan við raunverulegar aðstæður. Hann „fraus“, eins og hann segir sjálfur. Með reynslu og þjálfun starfsfólks í að taka á slíkum málum aukast líkurnar á því að hægt sé að nálgast fórnarlamb með skilvirkum aðferðum. Viðeigandi stofnanir eiga að búa yfir viðeigandi verkferlum í slíkum málum. Viðmælandinn gat ekki leitað annað með grun sinn, eða ráðfært sig við sérfræðing eða komið af stað eftirliti með ferðum konunnar til að komast að því hvort einhver, og þá hver, væri að hagnýta sér aðstæður hennar. Í þessu tilfalli hefði verið gott að geta leitað til einhvers sem færi með rannsókn á slíkum málum sem og að gefa konunni sjálfri upplýsingar um það hvert hún gæti leitað ef hún vildi komast út úr aðstæðunum.

Eins og sést á mansalsdæmunum sem tekin eru fyrir í þessari skýrslu eru aðstæður fórnarlamba misjafnar og ekkert eitt sem gildir um þau öll. Þó komu fram hjá viðmælendum ákveðin einkenni sem hægt er að hafa að leiðarljósi við greiningu og mat á aðstæðum einstaklings. Sumir vildu líkja þessu við það þegar umræða um heimilisofbeldi kom upp á yfirborðið í samfélaginu á sínum tíma. Til að byrja með kunni lögreglan til dæmis ekki að lesa í einkenni geranda og fórnarlambis í slíkum málum. Einn viðmælenda lýsti ferlinu svo:

„Sá sem er að meiða situr kannski sallarólegur í sófa þegar lögreglan mætir á staðinn. Það tekur sem sagt yfirveguð manneskja á móti henni á meðan fórnarlambið er í uppnámi. En það er einmitt sú síðarnefnda sem hefur orðið fyrir ofbeldinu en ekki öfugt. Þetta er svona ákveðin aðferðafræði og ég veit að lögreglan hefur farið í gegnum hana. Allavega hvað varðar heimilisofbeldi. Fólk lýsir þessu eins og hysteríu eða móðursýkiskasti. Það getur verið ein birtingarmynd ef það er búið að lemja þig í spað.“

Í þessu dæmi virðist gerandi yfirvegaður eftir að hafa beitt ofbeldi og þolandinn sýnir einkenni andlegs stjórnleysis. Það liggur beinast við að taka þá manneskju sem er stjórnlaus og telja hana uppsprettu þess vandamáls sem lögreglan var kölluð á staðinn út af. En með reynslu hefur vinnuferlinu verið breytt og nú er hugað að því að manneskja sem sýnir stjórnlausu hegðun er oft fórnarlamb en ekki uppspretta vandamálsins. Afleiðingar ofbeldis fyrir einstaklinginn er oft stjórnlaus hegðun, jafnvel árásargirni.

Annað einkenni sem hafa verður í huga er samhengislaus frásögn fórnarlamba. Viðmælendur töluðu gjarna um að fórnarlömb ljúgi í viðtölum og oftast en ekki, að því er virðist, að ástæðulausu. Einn viðmælendi lýsti upplifun sinni af því að hitta fórnarlamb mansals á eftirfarandi hátt:

„Fólk segir mjög gjarnan ósatt. Það er svona birtingarmynd af miklu ofbeldi. Það eru bara fyrstu viðbrögðin. Jafnvel þótt það sé ekki til neins. Það eru bara fyrstu viðbrögð að segja bara ósatt. Þá hefur fólk oft eyðilagt fyrir sér. Þú þarft að muna eftir því að í raun og veru er þetta kannski merki um að viðkomandi hafi orðið fyrir einhverju, sem sagt það að logið er um allt mögulegt.“

Ósannindi og samhengislausar frásagnir voru algeng einkenni fórnarlamba sem viðmælendur nefndu. Það er venjulega tortryggilegt ef einstaklingur segir ekki satt um stöðu sína. En í tilfalli fórnarlamba mansals þarf að meta stöðu þeirra út frá því sem liggur á bak við uppspunna frásögn. Einn viðmælendi sem vinnur á vegum hins opinbera orðaði þetta svo:

„Oft losnar um málbeinið eftir ákveðinn tíma. En þú veist hvernig þetta er úti á flugvelli [Leifsstöð] þar er ekki í boði að bíða eftir að einstaklingurinn tjái sig. Ef þú ert ekki með gögn þá ertu bara sendur áfram. Enn þann dag í dag eru fórnarlömb ekki tilbúin að segja neitt. Þau treysta ekki stjórnvöldum, þau treysta engum.“

Þessi viðmælandi segir reynsluna vera þá að fórnarlömb þurfi ákveðinn tíma til að byrja að tjá sig á trúverðugan hátt um stöðu sína og sögu. En í tilvitnuninni kemur fram að landamæragæslan hefur ekki mikið ráðrúm til að takast á við hugsanleg fórnarlömb mansals á skilvirkan hátt með tilheyrandi stuðningi og vernd sem til þarf til að fórnarlömb treysti sér til að tjá sig. Traustið er ekki sjálfgefið og miklu meiri líkur á að það myndist ef fórnarlömbinu er boðin vernd, dvalarstaður, framfærslustyrkur og annað sem kveðið er á um í alþjóðasáttmálum. Reynslan sýnir að fórnarlömb sem fær enga vernd eða stuðning mun ekki upplýsa um geranda eða annað sem mundi nýtast til að uppræta brotið.

## VALD GERANDA

---

Eins og fram hefur komið hér að framan snýst mansal um misnotkun fórnarlamb sem býr við slæmar aðstæður. Fórnarlamb er einstaklingur sem hefur fá eða engin úrræði til að komast út úr aðstæðum hjálparlaust. Erfitt getur verið fyrir þá sem ekki hafa reynt það, að skilja af hverju einstaklingur tekur ekki málin í sínar hendur og kemur sér af sjálfsdáðum burt úr kúgandi aðstæðum. Hafa þarf í huga að aðferðir geranda mansals tryggja á marga vegu þagmælsku og hlýðni.

Vald gerandans er oftast en ekki svo sterkt að hann getur skilgreint gildi allrar þjónustu sem þolandi veitir og aðstæðurnar í heild. Gerandinn skilgreinir húsaleigu, leigu á vinnufatnaði, verð á kynmökum ef um vændi er að ræða, greiðslu fyrir afnot af vinnusvæði og svo framvegis. Farmiðinn er í flestum, ef ekki öllum, tilfellum greiddur af geranda og er endurgjald fyrir hann einnig ákvarðað af geranda. Fórnarlömb lenda einnig oft í að skulda erlendum milliliðum. Einnig eru fórnarlömb sektuð af geranda ef þau hegða sér ekki í samræmi við reglur hans sem oft eru vísitandi óljósar. Í skjóli þessa valds getur gerandinn haft algjört fjárhagslegt taumhald á fórnarlambi; hann getur komið í veg fyrir að þolandi afli sér fjár að einhverju marki og steypt honum í skuldir og tilbúnar skuldir. Viðmælandi lýsti á eftirfarandi hátt hvaða viðmót manneskja fær sem vill komast út úr mansalsaðstæðum:

„Þá var bara sagt við þær: „þú skuldar mér svona og svona mikið og þú verður að halda áfram“. Það er nánast ófrávikjanleg regla að það er auðvelt að byrja að stunda [vændi] en fjandanum erfiðara að komast út úr því. Þú vilt hætta og segir: „ég segi upp hérna með þriggja mánaða fyrirvara“. En þú færð: „nei, þú getur það ekki“. Ef ekki er búið að hafa full not af þér og einstaklingur er með þig undir hælnum og getur stjórnað þér á hvaða hátt sem er, þá mun hann ekki sleppa þér til að fara að leita uppi einhverja aðra konu, annað fórnarlamb sem hann þarf svo að brjóta niður.“

Gerendur mansals beita fyrir sig hótunum til að halda þolanda við efnið. Ofbeldi er notað í þeim tilgangi að kúga og er þá átt við líkamlegt, andlegt og kynferðislegt ofbeldi. Einnig eru dæmi þess að gerandi hótar að meiða nánustu skyldmenni þolanda; s.s. barni, foreldri eða systkini. Þá er þekkt að þeim sem hafa verið í vændi, klámi eða strippi sé hótað að birtar verði myndir af þeim við iðju sína, fari þær ekki að vilja geranda. Öll fórnarlömb mansals í kynlífsiðnaði sem leitað hafa sér aðstoðar hjá viðmælendum lifa tvöföldu lífi. Með því er átt við að þær segja sínum nánustu að þær starfi við annað vegna þeirrar skammar sem hvílir á vændi og strippi. Mannorði og samfélagstöðu fórnarlamba stendur því raunveruleg ógn af afhjúpun.

Í flestum þeirra dæma sem tekin eru fyrir í þessari skýrslu heftir gerandi aðgengi að upplýsingum og/eða heldur röngum upplýsingum að þolanda. Einn viðmælanda lýsti þessu svona:

„Ég held að íslensk stjórnvöld, stéttarfélög og stofnanir á borð við Vinnumálastofnun, Alþjóðahús og Fjölmenningasetur eigi heiður skilinn fyrir þá staðreynd að útlendingar eru almennt ekki hræddir við að leita til stjórnvalda og stéttarfélaganna á Íslandi. Í byrjun ársins 2006 kom enginn að spyrja um réttindi sín. Nú er mun algengara að fólk kynni sér réttindi sín. Að öllum líkindum fá flestir aðstoð, eigi þeir rétt á henni. En þegar röngum upplýsingum er haldið að fólki, gildir öðru máli. Upplýsingar er hægt að fá á mörgum stöðum. Útlendingar sem lifa eðlilegu lífi hér á landi ættu að hafa upplýsingar um réttindi sín. Ef ekki þá eru allar líkur á að þeir búi við einhverjar annarlegar aðstæður.“

Algengt er að þolendur fái uppgjafar rangar upplýsingar um alls kyns réttindi og þau séu látin skrifa undir yfirtöku lána, ábyrgð á símsreikningum, rafmagnsreikningum eða húsaleigu sem er svo gjaldfelld án þeirra vitneskju. Upplýsingum um rétt til launa, viðunandi vinnuskilyrði og tilskilinn aðbúnað er haldið frá þeim. Dæmi eru um að fórnarlamb afsali sér forræði yfir barni sínu óafvitandi. Það er oft helsta hlutverk ráðgjafa að leggja fram réttar upplýsingar til að fórnarlömb geti metið stöðu sína upp á nýtt. Vald geranda getur verið mikið og þeir beita ólíkum aðferðum sem sumar eru óáþreifanlegar.

## AD FARA EÐA VERA

---

Við framkvæmd þessarar rannsóknar kom oft upp í samræðum höfundar við aðila utan rannsóknarinnar sú spurning af hverju þolendur fari ekki heim til sín úr því þeir verði fyrir svo illri meðferð hér á landi. Fólk sem hefur fullan aðgang að velferðar- og almannatryggingakerfi í heimalandi sínu er líklegt til að snúa aftur ef það hefur sætt illri meðferð. Ef íslenskur ríkisborgari lendir í neyð í öðru landi er jafnvel hægt að leita til ráðuneytis til að fá aðstoð til að komast aftur heim. Einn viðmælandi mat stöðuna svona:

„Íslendingar eru voðalega mikil forréttindapjód og það má vel vera að okkur finnist við eiga rosalega bágnt núna. En það er langt í frá að við eigum jafn bágnt og sumar þjóðir heims. Sko það er langur vegur þar á milli. Við erum ekki undanþegin, við berum ákveðna siðferðislega ábyrgð á þjóðum sem eiga bágnt. Og okkur ber að hysja upp um okkur, taka þátt og hjálpa hvort sem það er mansal eða skipulögð brotastarfsemi eða bara baráttan í Afganistan. Þetta kemur okkur við. Við eigum að taka þátt.“

Þó svo að staða einstaklinga geti orðið afar bágborin í nýju landi er það jafnvel skárri kostur en lífsbaráttan í heimalandinu.

„Ef þú ætlar að skilja mansal þá verður þú að skilja rætur þess. Úr hvaða umhverfi er þetta vandamál sprottið. [...] Eins og dæmi sem hafa komið upp á borð hjá okkur þar sem konur eru í ánaud vændis hér á landi [...] hlutskipti þeirra var svo skelfilegt heima að þær í sjálfu sér geta sætt sig við niðurlægjandi og ömurlegar aðstæður í ákveðinn tíma af því þær hugsa kannski sem svo að þær geti þó áfram hjálpað systur sinni og mömmu og litla bróður.“

Margir sem leggja á sig langt ferðalag gera það vegna fyrirheita um betri lífsskilyrði á áfangastað og oft er það til að geta séð fyrir ættingjum, eins og viðmælandi nefndi í tilvitnuninni hér að ofan. Eins leggur fólk oft allt sitt til ferðalagsins og setur sig jafnvel í skuldaánauð til að ferðin geti orðið að veruleika. Aðrir láta allt í sölurnar fyrir það eitt að komast burt. Sumir taka ákvörðun um að flytja vegna þess að þeir eru komnir í nýja stöðu út frá gildum síns heimalands, við skilnað eða sem einstæð foreldri, sem víða er litið með vanþóknun á, og eiga því ekki möguleika á að snúa til baka.

Í þeim tilfellum sem um vitni í sakamáli er að ræða, er mikilvægt að gefa einstaklingnum fulla vernd og gæta þess að manneskjan fari ekki úr landi annars vegar vegna persónulegrar hættu sem hún getur verið í og hins vegar til að gæta þeirra almannahagsmuna sem liggja að baki því að koma upp um brotið. Eftirfarandi er tilvitnun frá viðmælanda sem ræddi um hvað þurfi að vera til staðar til að hægt sé að upplýsa mansalsmál:

„Það þarf nýja tegund af lögreglumanni sem er alveg klár á öllum mannréttindum og veit um hvað þetta snýst. Það þýðir ekki að ætla að rannsaka þessi mál, tala við konurnar og segja svo „það verður haft samband við þig seinna og þú boðuð í viðtal“ eins og gert er í hefðbundnum rannsóknum á málum. Það þarf að liggja pakki fyrir hana. Hún þarf að fá sálfræðiviðtal, hún þarf að fá lækni, hún þarf að fá félagsráðgjafa, það þarf að koma henni í samband heim, hún þarf að fá húsaskjól og hún þarf að fá vernd allan sólarhringinn þangað til málið er búið. [...] Um leið og hún sleppur, sem sagt um leið og hún labbar út úr umsjá yfirvalda, þá er brotamaðurinn búinn að sækja hana og fer með hana úr landi. Hún er bæði vitnið að brotinu og þolandinn. Ef farið er með hana úr landi þá verður enginn dæmdur.“

Ef þolandi er sendur heim eru þarfir gerandans uppfylltar, með öðrum orðum gerandanum er auðveldað að komast upp með brot sitt með því að losna við manneskjuna sem getur upplýst brotið. Ef yfirvöld senda hugsanlegur þolandi mansals úr landi vinna þau með brotinu en ekki gegn því.

## „ÞAU ERU SVO VÖN ÞESSU“

---

Það ber að varast að líta á „val“ einstaklings frá fjarlægum landi út frá okkar eigin möguleikum og gildum sem fædd erum hér á landi. Skoða verður val einstaklings út frá þeim raunverulegu möguleikum sem fyrir hendi eru hverju sinni. Það er erfitt að átta sig á því úr hvaða umhverfi hver einstaklingur kemur og að meta ástæður sem verða til þess að manneskja velur tiltekna leið. Hvað sem líður einstaklingsbundnum ákvörðunum og þætti þeirra í því að viðkomandi lendir í kúgandi aðstæðum, þá setjum við upp ákveðin viðmið á Íslandi til að skilgreina misnotkun á einstaklingi. Þó að í daglegu lífi sé gert ráð fyrir að einstaklingur þurfi að taka ábyrgð á gjörðum sínum, þá eru fórnarlömb mansals í aðstæðum sem þau hafa ekki kallað yfir sig. Það er ekki hægt að sýna fram á að einstaklingur hafi vitað í hvers konar aðstæðum hann mundi lenda. Þá er mikilvægt að sömu viðmið, gildi og staðlar séu látnir gilda um alla og að hugmyndir fólks um menningu annarra leiði ekki til samþykkis á félagslegri misnotkun:

„Það hafa komið upp mál þar sem mansal beinlínis blasir við fyrir framan augun á okkur en er ekki talið mansal. Sem dæmi hefur verið hérna fólk frá fjarlægum löndum sem býr í gjörsamlega óviðunandi húsnæði og við ómögulegar aðstæður. Oftast hafa tilkynningar um slíkt verið á þá vegu að margir einstaklingar búi saman í þröngu rými og borgi fyrir það háa leigu. Og fólk segir „þetta eru útlendingar og þeir eru vanir því að búa þröngt. Kínverjar þeir búa svo þröngt að þeim þykir þetta alveg sæmilegt. Þeir skilja þetta alveg ágætlega, þeir eru svo jákvæðir“. Það er talið að þeir eigi ekki rétt á jafn stóru rými sem er sambærilegt því sem aðrir íbúar landsins myndu setta sig við. Við heyrum svo oft „þetta er bara í menningunni þeirra að búa þröngt, þetta er í menningunni þeirra að vinna langan vinnudag“.

Hér er verið að lýsa dæmigerðri fáfræði eða fordómum og viðmælendur könnuðust flestir við álíka orðræðu úr samfélaginu. Það virðist sem eðlilegt þyki að bjóða fólki upp á óviðunandi og ólöglegar aðstæður á þeim forsendum að það hafi búið við slæmar aðstæður áður. Á Íslandi hafa um áratuga skeið verið byggðir upp ákveðnir staðlar um laun, aðbúnað í vinnu og húsakost fólks. Það verður að skrifast á fordóma og skort á siðferði að telja að fólk sem vant er öðrum aðstæðum sætti sig við slíka mismunun.



## SAMVINNA ÓLÍKRA AÐILA

---

Talið er að frjáls félagasamtök annars vegar og stofnanir á vegum hins opinbera hins vegar viðhafi ólík vinnubrögð þegar kemur að því að aðstoða fólk í neyð. Til einföldunar er hægt að segja að félagasamtök gangi út frá trúverðugleika skjólstæðings og leitist við að veita honum aðstoð á hans eigin forsendum. Stjórnvöld vinni hins vegar frekar eftir staðfestum frásögnum, það er að segja að einstaklingur þurfi með óyggjandi hætti að sýna fram á að staða hans sé þess eðlis sem hann vill vera láta. Með fullgildingu alþjóðasamþykktu munu félagasamtök og stjórnvöld ef til vill þurfa að samræma vinnuaðferðir og -ferla til að geta eftt samvinnu sín á milli. Einn viðmælandi, sem er opinber starfsmaður, talaði í viðtalinu um alls kyns sögusagnir um mansal sem hann hafði heyrt og sagði svo:

„En þessi dæmi eru ekkert staðfest. Ef þau væru staðfest þá væri ég ekki að segja þér frá þeim heldur að segja þér frá einhverjum viðbrögðum við þeim.“

Staðfesting getur verið mjög flókin fyrir þolendur mansals. Einkum í tilvikum þar sem vegabréfum þeirra hefur verið haldið eftir af vinnuveitanda eða þegar þau eru óskráð í landinu og engar sannanir hægt að finna um aðstæður þeirra. Félagasamtök og stjórnvöld hafa ólík hlutverk í samfélaginu og þá verkaskiptingu er hægt að nýta í mansalsmálum. Það er ekki hægt að líta framhjá því að starfsfólk er oft blekkt vísitandi eða vegna misskilnings og upplýsingaskorts. Samvinna fjölbreyttra aðila ætti að geta gefið skýrari mynd af máli hvers einstaklings.

Í *Nordic Baltic*-verkefninu, samstarfsverkefni ýmissa aðila sem var í gangi á árunum 2005 til 2008, var takmarkið meðal annars að virkja tengsl milli starfsfólks opinberra stofnana annars vegar og félagasamtaka hins vegar. Í eftirfarandi tilvitnun lýsir opinber starfsmaður því hvernig hann gat nýtt sér tengslin sem mynduðust í samstarfsverkefninu:

„Ég er til dæmis með eitt mál núna sem gæti hugsanlega verið mansal. Og ég finn fyrir vanmætti mínum gagnvart tiltekinni konu; ég er bara einhver kerfiskerling og hún gerir sér grein fyrir því. Þess vegna er svo gott að hafa einhvern svona bakhóp, svona hlutlausa aðila, Stígamót, Félag kvenna af erlendum uppruna [...] einhverja hlutlausa aðila sem hægt er að kalla til, „hér er kona sem ég hef grunsemdir um, getur þú eða þið komið og rætt við hana“.“

Reynslan sýnir að einstaklingar treysta frekar samtökum á borð við Rauða krossinn eða Alþjóðahúsið en opinberum stofnunum eins og lögreglu og ráðuneytum. Viðmælandi orðaði þetta svo:

„Ég man eftir einu máli þar sem kona sem hafði orðið fyrir árás á vinnustað sínum, [...] hún vildi meina að lögreglan væri ekki mikið að hlusta á sig. Það er svo sem eitthvað sem ég upplifi líka, ég vann lengi fyrir konu sem kom hingað í nektardans og náði sér í hræðilegan mann sem beitti hana ofbeldi löngu eftir að þau hættu saman. Hún talaði alltaf fyrir daufum eyrum ef hún var að reyna að kalla eftir lögreglu. Þá kom alltaf þetta viðmót sterkt fram, þú ert bara drusla.“

Framkoma við þolanda eins og hér er lýst mundi miklu síður eiga sér stað ef þekking væri almennari meðal starfsfólks sem hefur með þolendur að gera. Samstarf milli allra aðila eykur líkur á að almennar upplýsingar flæði á milli stofnana og samtaka þar sem hægt er að byggja upp trúnað og traust eins og gerðist í *Nordic Baltic*-verkefninu:

„Það er líka hægt segja „hér er ég með trúnaðarupplýsingar og ég vil ekki að þú farir með þetta lengra“. Það fer eftir því hvernig sambandi maður er í við viðkomandi manneskju. Við sem erum að vinna með fólki og erum oft á gráu svæði, við þurfum að vera meðvituð um það. Ég er bundin trúnaði, allir sem eru að vinna með fólki eru bundnir trúnaði. Á meðan við erum að átta okkur á mansali og læra á það þá verður þetta alltaf fálmennt. Við erum í þoku að reyna að finna hvernig við eigum að vinna þessi mál. Þess vegna finnst mér svo frábært að hafa bakhóp eins og þennan hóp.“

Þessi viðmælandi er opinber starfsmaður sem hefur góða reynslu af því að treysta á samvinnu við óopinber samtök og telur sig ekki hafa brotið trúnað við sína skjólstaðinga þrátt fyrir að leita aðstoðar og samstöðu hjá öðrum aðilum. Annar viðmælandi nefndi jákvæða reynslu hinum megin frá, sem sagt starfsmaður samtaka sem reiðir sig á aðstoð frá opinberri stofnun:

„[Samvinnan] er bara mjög góð. Við erum í töluverðu samstarfi við þau. Það fer eftir hvaða mál um er að ræða. En mér finnst það nú alltaf best að þekkja fólk. Tengslanet sko. Eins og [starfsmaður stofnunar], ég þekki hana ágætlega, þannig að það er bara að taka upp símann og tala við hana. Og svo líka þetta að hafa bakhóp sem maður getur hitt og rætt opið við aðra. Hugsa upphátt með öðrum og fá vissa speglun á því sem er að gerast.“

Að einhverju leyti hefur hópurinn sem stóð að *Nordic Baltic*-verkefninu haldið áfram að hittast og bera saman bækur sínar. Fjármagn hefur þó ekki fengist til að halda vinnunni áfram með formlegum hætti og líklegt að aðilar detti út úr samstarfinu ef það verður aðeins á óformlegum nótum. Verkefnið var sérstakt og mjög frjótt að því leyti að þar var þess krafist að ólíkir aðilar ynnu saman, frá ráðuneytum til grasrótarinnar í frjálsum félagasamtökum.

Þrátt fyrir að stjórnkerfi landsins hafi til þessa ekki komið í framkvæmd aðgerðum sem nauðsynlegar eru svo hægt sé að uppræta mansalsmál, þá hefur safnast saman reynsla og samvinna sem er mikilvæg fyrir málaflokkinn. Sú samvinna hefur í raun orðið til þess að hægt

hefur verið að koma einhverjum einstaklingum til hjálpar þrátt fyrir að samfélagskerfið og almennar starfsaðferðir séu þeim ekki hliðhollar. Þeir viðmælendur sem hafa starfað í samvinnuverkefninu báru því afar góða sögu og hafa reitt sig á þau sambönd sem þar mynduðust. En þróun baráttunnar gegn mansali er stutt á veg komin hér á landi og mikið starf óunnið en reynslan og tengslanetið hverfur auðvitað ekki þó að verkefninu ljúki. Með samvinnu upplifðu viðmælendurnir að þekkingin eflist og hvernig hún auðveldaði vinnu ákveðinna mála.

## ÁLIT OG AÐSTOÐ AÐ UTAN

---

Viðmælendur töluðu mikið um erfiðleikana við að vinna gegn mansali á Íslandi. Sú hugmynd hefur verið ríkjandi framanaft að hvorki alþjóðlegir hringir brotamanna né alþjóðleg vandamál á borð við mansal komi upp á þessu landi. Slík trú hefur heft baráttuna. Einn viðmælandi lýsir svo upplifun sinni af alþjóðlegum fundi um mansal. Við komum inn í viðtalið þar sem viðmælandi er að lýsa aðstæðum hér á landi í sambandi við stripstaði:

„Það voru eitt þúsund konur búnar að fara hérna í gegn árið 2000 og menn voru alltaf að reyna að segja að þetta væru laganemar og læknanemar frá Eystrasaltsríkjunum sem væru að ná sér í vasapening. Það voru ótrúlega margir sem vildu bara trúa því. Þetta var svo sláandi á hvaða stigi umræðan var hér. Á þessum tíma vorum við mikið í erlendum samskiptum. Ég hittir breiðan hóp sérfræðinga sem var að kortleggja þetta flæði vændishópa og hvernig glæpahópar skipuleggja sig. Það er mér mjög minnisstætt, þeir voru með svona stórt kort og voru að útskýra hvert ákveðnir glæpahópar frá Austur-Evrópu væru að senda sitt fólk. Og svo sögðu þeir að ákveðinn armur væri að senda fólk til Danmerkur og Íslands. Þeir voru algjörlega með þetta á hreinu. Á Íslandi var búið að tala um að þetta væru einhverjar umboðsskrifstofur sem væru að útvega þetta. Þetta var svo hlægilegt. Hefði ég rétt upp hönd og sagt „nei, á Íslandi þar er ekkert mansal. Það er engin skipulögð glæpastarfsemi á Íslandi. Þetta eru bara laganemar og læknanemar sem eru að ná sér í aukapening.“ Ég hefði alveg eins getað komið í kanínubúningi og ætlað að mæta á völlinn fyrir Liverpool. Umræðan var svo óþroskuð. Ef þú gast ekki í fyrsta lagi gert þér grein fyrir því að stór hluti þessara kvenna, ég veit ekki hvað hlutfallið var hátt, tengdist glæpahópum og þær voru á þeirra snærum. Og í öðru lagi að þetta væri skipulögð maffustarfsemi sem væri alþjóðleg. Sko ef þú gast ekki viðurkennt þetta tvennt þá komstu ekki langt.“

Umræðan á Íslandi var ekki í samræmi við þá þekkingu sem þegar var til árið 2000. Aðrir viðmælendur sem einnig eru í alþjóðlegri samvinnu fundu líka fyrir þessu misræmi. Til að brúa það bil hafa margir lagt sitt af mörkum, bæði með þekkingaröflun erlendis og með því að innleiða þá þekkingu hér sem og að byggja upp baráttu gegn mansali hér á landi. Einn viðmælandi komst svo að orði:

„Og það er þetta sem við höfum verið að upplifa þegar það hafa verið að koma inn svona mál að við erum ofsalega óörugg í þessu. Og það er þetta sem ég tel að skipti svo miklu máli, það er að styrkja okkur faglega. Því það er ekki gott ef fagfólkið er óöruggt þá verða vinnubrögðin í samræmi við það. Þú vissir af þessum Norðmönnum sem komu hingað? Maður fann bara hvað það var ofboðslega gott að vera í heilan dag og hitta fólk sem vinnur bara við þetta alla daga og segir svona er þetta bara. Maður hugsaði, rosalega erum við eitthvað stutt á veg komin.“

Í tilvitnuninni nefnir viðmælandi norska sérfræðinga og er að vísa til heimsóknar aðila úr norsku lögreglunni sem komu hingað til lands og getið er í inngangskafli. Margir viðmælendanna nefndu komu Norðmannanna og greinilegt að þeir hafa fundið fyrir ákveðinni viðurkenningu á grun sínum eins og greina má í eftirfarandi tilvitnun:

„Yfirleitt er búið að flækja konurnar í einhverskonar vef sem þær komast ekki útúr. Með fikniefnum, með því að hóta að segja fjölskyldunni frá, með því að hóta að birta af þeim myndir, það er mjög sterkt vopn á konur. [...] Við áttum [ráðninga]samninga [kvenna sem unnu á strippstöðum] frá því í gamla daga þegar þær þurftu í sumum tilfellum að borga flugmiðann sinn sjálfar til Íslands sem var svo tekinn af þeim við komuna og þær fengu bara lágmarksframfærslulífeyri. Og svo fengu þær restina þá og ef aðeins þær höfðu uppfyllt öll skilyrði sem að þimpunum passaði. [...] Þetta var auðvitað kolólöglegt samkvæmt íslenskum lögum. Þegar ég sýndi [norsku lögreglunni] þessa samninga þá sögðu þeir „you have a clear case of trafficking in Iceland“. Það fólst í því mikil hjálp að norska lögreglan skyldi segja þetta.“

Norska lögreglan hefur nokkurra ára reynslu af rannsóknum á mansali, einkum í kringum kynlífsiðnað. Þegar fulltrúar hennar greindu gögn sem lögð voru fyrir þá um stöðuna á Íslandi var það skoðun þeirra að hér á landi væri mansal að finna. Annað sem flestir viðmælendur nefndu er að ef íslensk stjórnvöld fullgilda alþjóðasamninga mun þurfa að fylgja því eftir með auknum fjárveitingum. Einn sagði:

„Svo verða að koma peningar. Það er ekki hægt að framkvæma neitt nema það komi einhverjir peningar í það. Til dæmis til þess að auðvelda [fórnarlömbum] aðgang inn í samfélagið aftur. Styrkja [þau] til menntunar. Alveg sama hvað er, þetta kostar alltaf einhverja peninga. [...] Ef markviss starfsemi er komin hér á annað borð, hættir hún ekkert þó það komi kreppa. Ég held það sé bara erfitt fyrir stofnanir að vinna þetta þegar það er ekki fjármagn. Við erum með fjársvelta lögreglu, þjónustumiðstöðvar og ráðuneyti, en við getum ekki horft upp á þetta bara án þess að gera nokkuð.“

Á tímum efnahagslegs niðurskurðar eins og er á Íslandi í dag er erfitt að afla opinbers fjármagns. Fjármagn er þó grundvöllur þess að hægt sé að koma málefnum mansalsfórnarlamba í sambærilegt horf og annars staðar á Norðurlöndunum.

## ÚRRÆÐI STARFSFÓLKIS

---

Þó að ekki sé hægt tryggja fórnarlömbum vernd og öryggi á Íslandi hefur þó tekist að koma einstaklingum, sem falla undir skilgreiningu á mansali, til hjálpar. Hefðbundnar leiðir innan félags- og heilbrigðisþjónustu hafa í einhverjum tilfellum dugað í gegnum þær glufur sem þar eru að finna. Fórnarlömbum mansals hefur tekist að sækja þann stuðning sem þau hafa nauðsynlega þurft til að komast í aðrar aðstæður og byggt upp líf sitt að nýju. Í eftirfarandi tilvitnun er viðmælandi að lýsa því hvernig hann hefur aðstoðað þolendur sem ekki hafa löglegt aðgengi að heilbrigðisþjónustu:

„Þegar dvalarleyfi er ekki til staðar, höfum við orðið að semja við aðila. Stundum höfum við komið þeim að hér og þar fyrir einhverja náð og miskunn starfsfólks. Og svo eru vinir starfsfólks sem eru læknar sem stökkva til ef það er eitthvað smávægilegt. Auðvitað á kerfið bara að sjá um þær. [...] Þetta er náttúrulega fólk með hjarta sem vinnur þarna í kerfinu þannig að það gerist líka að við bara komum þeim að.“

Starfsfólk þeirra stofnana og frjálsra félagasamtaka sem taka við fórnarlömbum mansals þarf að vinna utan við settar reglur til að koma skjólstaðingum sínum að innan grunnþjónustu eins og heilbrigðisþjónustu. Heilsufar fórnarlamba mansals er því í vissum tilfellum undir náð og miskunn einstaklinga komið í stað þess að vera á ábyrgð kerfisins sjálfs. Fórnarlömb mansals eru oft í ólöglegri dvöl eða utan velferðarkerfisins af einhverjum ástæðum. Þess vegna er nauðsynlegt að koma til móts við einstaklinga í þeim tilfellum til að tryggja aðgang að grunnþjónustunni. Persónulegur geðþótti starfsmanna er orðinn aðgöngumiði fórnarlamba mansals að nauðsynlegri grunnþjónustu. En einmitt vegna þess að fólk tekur á sig persónulega ábyrgð á öðrum einstaklingum sem falla utan við ríkjandi kerfi þá hefur einstaklingum tekist að komast undan ánauð mansals. Það hefur þó í öllum tilfellum verið þrautarganga fyrir fórnarlömbin sjálf og ekki hægt nema fyrir eftirfylgni þeirra sjálfra. Í einu tilfelli sem viðmælandi nefndi var fórnarlamb starfandi innan kynlífsiðnaðarins. Hún var blekkt af íslenskum karli sem hnepti hana aftur í ánauð ofbeldis og kúgunar. Í forræðisdeilu þeirra skemmdi það mikið fyrir henni að hafa starfað innan kynlífsiðnaðar og jafnvel litið svo á að hún væri ekki hæf til að ala upp barn sitt vegna fyrri starfa sinna. En að lokum tókst henni að hefja nýtt líf. Viðmælandi komst svo að orði um nýjar aðstæður konunnar:

„Fyrst þegar hún kom til mín var hún með þessa hegðun sem ég hef séð hjá þessum stúlkum, það virðist sem þær festist í ákveðinni lærdri hegðun. [...] Þetta er eins og daður sem er mjög augljóst. En þessi kona þegar hún kom til mín þá var hún akkúrat svona. En svo tókst henni að skilja við manninn þó hann ofsæki hana ennþá en samt er hún laus við hann. Svo þegar ég sé hana núna, það er svo gaman að sjá hana því hún er svo venjuleg ung kona. Af því hún náði að finna sjálfa sig

aftur [...] eða verða hún sjálf. Svo er hún með svo góða kímnigáfu, hún er alltaf að gera grín að þessu. Mér finnst svo aðdáunarvert hvað hún er búin að ná mikilli fjarlægð á þennan mann.“

Viðmælandinn lýsir dæmigerðri hegðun einstaklings sem hefur unnið innan kynlífsiðnaðar. Með aðstoð frá einstaklingum innan sem utan opinbers kerfis hefur þessi kona fengið tækifæri til að koma sér í viðunandi aðstæður og öðlast nýtt líf. Hún er nú laus úr viðjum mansals þó hún verði enn fyrir ofsóknum fyrrverandi eiginmanns. Þar sem hún var gift íslenskum ríkisborgara hefur hún haft aðgang að grunnþjónustu sem henni var nauðsynleg til að ná sér á strik aftur. Í öðru tilfelli var fórnarlamb orðið leyfislaust þar sem hún neyddist til að hætta hjá atvinnurekanda sínum vegna grófs ofbeldis af hans hendi en að auki greiddi hann henni engin laun. Viðmælandi lýsti ferli hennar á eftirfarandi hátt:

„Þessi kona kom til mín og gat ekki tjáð sig nema á sínu tungumáli sem er ekki útbreitt, hún vissi ekkert um sín réttindi. Hún var öldruð og hafði því enga leið til að framfleyta sér í sínu heimalandi. Atvinnuleyfið var í höndum fyrri atvinnurekanda. Það var fyrir góðmennsku fólks sem við náðum að finna fyrir hana nýja vinnu. Samstarfsmaður minn þekkti eiganda [vinnustaðar] sem tók hana eiginlega að sér. Sótti um nýtt atvinnuleyfi fyrir hana og þar fékk hún að vera.“

Í þeim tilfellum sem grunur leikur á að starfsfólk hafi verið misnotað og kúgað af fyrirtækjum á hinum almenna vinnumarkaði á Íslandi, hefur með skilvirkum aðgerðum verið hægt að uppræta ýmis mál. Svokallaðar starfsmannaleigur voru mjög virkar hér á landi á síðustu árum. Einn viðmælandi lýsti þessu svo:

„Það var alveg ljóst að þessi fyrirtæki voru að starfa á mjög gráu og svörtu svæði. Þeir voru að fara framhjá stéttarfélögum. Mjög víða er það náttúrulega eðli málsins samkvæmt hvað varðar starfsmannaleigur. [...] Það er erfitt að ná þeim vegna þess að fólkið var ekki skráð og svo framvegis. Það má hins vegar segja að það sem við vorum að gera, og eltingarleikur okkar hafði svona ákveðin varnaðaráhrif, að þessi fyrirtæki voru síður að koma hingað og þeir sem að voru að versla við þau sneru sér frekar annað vegna þess að þeir vissu að þeir gætu lent í einhverju veseni.“

Hér er viðmælandi að lýsa ákveðinni vinnu sem hafði það að markmiði að upplýsa um fyrirtæki sem til dæmis hafa ekki staðið sig gagnvart vinnuverndarlögum. Þetta hafði í för með sér að viðskipti við slík fyrirtæki minnkuðu. Af því er hægt að draga þá ályktun að upplýsandi umræða um meint brot á réttindum fólks leiðir af sér að minnkandi viðskipti þar sem fólk almennt kærir sig ekki um að eiga viðskipti við slík fyrirtæki, hvort sem er af ótta við að dragast inn í meint brot

eða af réttssýni. Einnig kemur fram í einu dæmanna hér að framan að atvinnurekandi hætti rekstri á ólöglegri atvinnustarfsemi vegna þrýstings frá stéttarfélögum.



## UMFANG MANSALS Á ÍSLANDI

---

Eins og kemur fram í inngangskaflanum hefur af ýmsum ástæðum reynst erfitt að greina umfang mansals. Þegar skoðaðar eru aðferðir úr sambærilegum erlendum rannsóknum hefur sú aðferð verið notuð að miða annars vegar við lágmarksfjölda og hins vegar við hámarksfjölda til að meta fjölda fórnarlamba í landinu á ákveðnu tímabili. Lágmarkið miðast við þann fjölda mála sem nefnd voru í einstöku viðtali. Hámarkið er síðan samanlagður fjöldi allra mála sem nefnd voru í öllum viðtölunum samanlagt, að frádregnum þeim málum sem augljóst þykir að séu nefnd tvisvar. Hér er sama aðferðafræðin notuð með einni viðbót. Við lágmarkið bætast þau mál sem með vissu voru ekki nefnd í viðtalinu sem miðað er við. Þegar þessi aðferðafræði er notuð eru fórnarlömb mansals á Íslandi, ef miðað er við síðustu þrjú ár, að lágmarki 59 og að hámarki 128. Eins og fram kemur í inngangi er talið að mansal innan kynlífsiðnaðar sé milli 70 og 80 prósent af öllu mansali í Evrópu. Í því ljósi er athyglisvert að aðeins 18 tilvik af þeim 59 sem upp hafa komið hér á landi tengjast kynlífsiðnaði sem eru rúm 30 prósent. Einstaklingarnir koma frá 16 löndum í Suður-Ameríku, Norður- og Vestur-Afríku, Austur- og Vestur-Evrópu og Austur- og Mið-Asíu.

Af öllum þessum málum hefur aðeins einn gerandi verið sakfelldur en engin á grundvelli 227. greinar hegningarlaga. Ef litið er á reynslu Norðmanna í málefnum fórnarlamba mansals þá voru málin ekki mörg áður en raunverulegur stuðningur myndaðist á grundvelli alþjóðasamninga, það er að segja eftir að Norðmenn fullgiltu samningana. Samkvæmt tölum frá *Rosa-hjelp*, hjálparsamtökum þolenda mansals í Noregi, hefur fjölda þolenda fjölgað stöðugt milli ára. Það má því ætla að þolendur séu mun fleiri hér á landi því aðeins eru hér talin þau sem leitað hafa sér aðstoðar.

## NÝJAR SAMFÉLAGSADSTÆÐUR

---

Viðmælendur voru allir sammála um að áhrif efnahagshrunsins á mansal væri ekki komin fram. Almenn var þó talið að með versnandi aðstæðum einstaklinga væru meiri líkur á að fólk sætti sig við verri aðstæður til þess eins að hafa möguleika á að framfleyta sér. Áhrif á flutning fólks frá landinu hefur strax komið í ljós:

„Fólk vill vera hérna ef það er hægt að þéna. Ef það er ekki hægt hefur fólk bara engan áhuga á að vera hérna. Það eru rosalega margir að fara. Eða það er svona tilfinningin. Það eru náttúrulega ekki komnar fram neinar haldbærar tölur um það ennþá.“

Hér er miðað við almenna fólksflutninga en um fólk sem er hér í ólöglegri dvöl er ómögulegt að segja til um hvort einhver breyting verði á, aðeins er hægt að rýna í vangaveltur viðmælanda. Einn komst svo að orði um skipulagt mansal:

„Ef að á annað borð er komin einhver markviss starfsemi hér, hvort sem er mansalsstarfsemi eða einhver önnur, eða milliliður í vændi eða eitthvað þvíumlíkt, þá hættir það ekkert, þrátt fyrir kreppu.“

Annar benti á að þó Ísland hafi farið illa út úr alþjóðakreppunni þá séu aðstæður annars staðar mun verri:

„Og kreppan er ekki bara hér, hún er ekki bara bundin við Ísland. Það eykst þar af leiðandi flutningur fólks á milli landa. Hann er auðvitað fyrst og fremst frá fátækum löndum til ríkari landa þar sem fólk gerir ráð fyrir því að eitthvað grænna geti beðið hinu megin við girðinguna. [...] Kreppa rekur fólk til örþrifaráða við að afla sér nauðþurfta og mín kenning er sú að vændi sé örþrifarád. Að það sé enginn sem velji sér það að stunda vændi. Heldur sé það einungis vegna þess að viðkomandi hafi ekki nein önnur úrræði, ekkert val. [...] Og þetta sé ekki spurning um að þú ætlir að velja hvort þú ætlar að vera læknir eða vændiskona. Þetta sé alltaf ákveðið lokaúrræði til þess að eiga í sig og á. Það segir sig sjálf að það fjölgar þeim sem velja þessi neyðarúrræði.“

Eins og gefur að skilja, verður lífsbaráttan erfiðari þegar þrengir að í efnahag einstaklinga, sér í lagi með auknu atvinnuleysi. Þessi þróun á sér stað um allan heim og því líklegt að fólk í bágum aðstæðum komi áfram hingað til lands í leit að betri lífsgæðum. En þegar mansal er annars vegar má kannski segja að nú, þegar þetta er ritað, sé of snemmt að spá fyrir um hvort málin eigi eftir að þróast á þann hátt:

„Mér finnst við kannski dálítið snögg í almennri umræðu að fullyrða að kreppan sé komin og þetta sé orðið svona slæmt vegna fjöldauppsagna sem áttu sér stað á síðasta ári. [...] Núna er fólk

fyrst að klára uppsagnarfrestinn sinn, það er að hætta að fá greiðslur í samræmi við laun sem þau voru með áður. [...] Að mínu viti byrjar fólk að hagræða og reyna að bjarga þessu með öðrum hætti. Ég held að við séum ekki að fara að sjá fátæktina sem á eftir að dynja yfir okkur fyrr en seinni partinn á næsta ári. En ég hef auðvitað áhyggjur af því og hef séð það allsstaðar þar sem fólk hefur minni möguleika á að afla sér tekna með löglegum leiðum, þá er bara svo rökrétt að fólk leiti annarra leiða. [...] Fyrir mér er það líka sjálfgefið að mansal, á meðan eftirspurnin er svona mikil, hefur í för með sér að yngra fólk dregst inn á þessar brautir. Af því að á meðan eftirspurn er mikil og fólk er til í að borga þá reynir þú að skaffa það sem þú getur selt. Það er bara svoleiðis.“

Vissulega er eftirspurn eftir ódýru vinnuafli hér á landi og hún jafnvel aukist. Ekki er hægt að útiloka að eftirspurnin verði meiri eftir yngra starfsfólki og má leiða að því líkur að einnig verði hér á landi þolendur mansals á barnsaldri. Nú beinist kastljósið að efnahagsaðgerðum og var hægt að greina vissar áhyggjur meðal viðmælanda að ýmis málefni er varða mannréttindi muni sitja á hakanum:

„Þetta er líka spurning um hvað fólk telur mikilvægast hverju sinni. [...] Pólítíska ástandið er það sem fólk leggur áherslu á núna. En auðvitað er margt í gangi á svona miklu breytingarskeiði eins og er á Íslandi núna. Við heyrum bara ekkert um það. Við heyrum ekki mikið um mansal. Áherslan er önnur.“

Einn viðmælandi setti ástandið í dag í víðara samhengi með eftirfarandi orðum:

„Við stöndum ekki ein. Umheimurinn kemur okkur við og þjáningar annarra koma okkur við. Þegar fjármálakerfið okkar hrundi þá vildum við að það kæmi öðrum við, við viljum að aðrir verndi okkur. Við þurfum að gera slíkt hið sama.“

Alþjóðleg ábyrgð stjórnvalda þarf að vera gagnkvæm. Það er líka ávinningur fyrir Ísland að sýna slíka ábyrgð í verki.

„Það er skylda allra ríkja að grípa inn í baráttuna gegn mansali með öllum mögulegum ráðum, við skuldbundum okkur til þess með undirritun Palermóbókunarinnar. Við erum búin að gangast undir alþjóðasáttmála sem segir að við eigum með öllum mögulegum ráðum, hvert og eitt, að grípa inn í og reyna að stöðva þetta ferli. Í efnahagsþrengingum eigum við að reyna að halda áfram að passa að við brjótum ekki félagsleg réttindi, eða ekki meira en við gerum nú þegar. Það er það sem við getum gert og við getum haldið áfram á þeirri braut. En við verðum að vera vel upplýst af því þessi vandamál eru eins og stíflan og bæjarlækurinn. Þú lagar stífluna en alltaf byrjar að leka aftur. Vandamálið tekur stöðugt á sig nýja birtingarmynd, þú klárar aldrei að leysa þetta mál. Þú reynir að vera skrefi á undan glæpahópunum, við erum búin að gera þetta, þá

gerðu þeir þetta, þá þurfum við að bregðast við. [...] Það eru miklir peningar í þessu svo menn hætta ekkert heldur breyta um verklag og stíl. [...] Þó það séu einhver munstur í þessum málum þá eru þau fá eins. Því er ekki hægt að leysa þau á auðveldan máta. Glæpahóparnir eru búnir að finna gróðaleið, þeir eru búnir að finna gullnámu.“

Enginn af viðmælendunum taldi sig hafa komið auga á skýr ummerki um breytingar í mansalsmálum vegna áhrifa efnahagsástandsins á Íslandi og flestir töldu þær ekki koma í ljós fyrr en síðar. Mörg þeirra höfðu þó kynnt sér álíka aðstæður annars staðar og mátu aðstæður hér eftir því. Við efnahagsþrengingar er vitað að fólk hefur úr færri úrræðum að velja og því líklegt að fleiri grípi til örþrifaráða. Skipulögð brotastarfsemi, þar sem fólk er misnotað, eykst oft á tímum efnahagslegra þrenginga. Viðmælandinn sem vitnað er til hér að ofan lítur á mansal sem gullnámu fyrir brotamenn og ólíklegt að einstaklingar eða hópar sem stunda slíkt muni hætta því þegar aðstæður fólks fara versnandi. Svartur markaður af ýmsu tagi gæti náð hér fótfestu. Þá er einnig ástæða til að óttast að mannréttindamál verði ekki ofarlega á forgangslista ríkisstjórnarinnar þegar önnur mál eru jafn aðkallandi og raun ber vitni í samfélaginu um þessar mundir.

## UMRÆÐA/SAMANTEKT

---

Á Íslandi hefur lítið farið fyrir umræðu um mansal og sumir telja jafnvel enn að mansal hafi ekki átt sér stað í landinu. Orðið mansal hefur einkum kallað fram hugmyndir um innilokaða manneskju í hlekkjum sem kemur úr sárri fátækt og er þvinguð til að stunda vandi í nýju landi. Þótt ekki sé hægt að útiloka að slíkt hafi gerst hérlendis eru tilfelli mansals sjaldan á þennan veg. Fórnlömb mansals eru oftast frjáls ferða sinna í daglegu lífi þó að mörgum sé haldið einangruðum. Mansal merkir 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“ eins og segir í aðgerðaáætlun félagsmálaráðuneytisins sem kynnt var í mars 2009. Mansal er staðreynd á Íslandi og það birtist á margvíslegan hátt. Á síðustu árum hafa komið hingað til lands erlendir sérfræðingar sem eru fullvissir um að hér á landi sé mansal stundað. Þeir sjá ýmis merki þess og í vinnslu á málum í öðrum löndum hafa komið fram óyggjandi sannanir þess að fórnarlömb mansals komi hingað til lands.

Alþjóðleg barátta gegn verslun með fólk hefur átt sér stað um áratuga skeið. Árið 2000 urðu nokkur þáttaskil þegar samþykkt var Ítarleg bókun við samning Sameinuðu þjóðanna með það að markmiði að berjast gegn mansali með sérstakri áherslu á konur og börn – sem eru yfirgnæfandi meirihluti þolenda mansals í heiminum. Bókunin, sem gengur undir nafninu Palermóbókunin, er talin marka stórt spor vegna þess hve gagnleg hún hefur reynst sem verkfæri til að uppræta mannréttindabrot. Markmið hennar felast einkum í því að upplýsa um mansalsbrot og koma til móts við þarfir þolenda. Íslensk stjórnvöld undirrituðu bókunina árið 2000 en hafa ekki enn gert þær breytingar á íslensku velferðar- og lagakerfi sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að fullgilda hana. Bókunin verður ekki talin fullgild fyrr en stjórnvöld innleiða tímabundna vernd og stuðning við fórnarlömb, tryggja að þau komist í öruggar aðstæður eftir dvöl þeirra hér eða veita þeim leyfi til langtíma dvalar. Ennfremur þurfa stjórnvöld að leggja nýja skilgreiningu á mansali til grundvallar í íslensku samfélagi og réttarkerfi.

Það er ekki til einföld leið til að útskýra mansal þó að skilgreiningar séu afmarkaðar og skýrar. Mansal tengist flutningi á fólki þar sem flest fórnarlömb koma frá öðrum löndum. Þá er gerður greinarmunur á reglulegum flutningum milli landa annars vegar og óreglulegum flutningum hins vegar. Hið síðara má skilja annars vegar sem smygl á fólki – þegar einstaklingur fer milli landamæra án tilskilinna leyfa – og hins vegar sem mansal – þegar manneskja er misnotuð á áfangastað. Í sumum tilfellum fellur manneskja undir báðar skilgreiningar, á þann hátt að hún hefur farið á ólöglegan hátt yfir landamæri og orðið fyrir misnotkun á áfangastað. Einstaklingur þarf ekki að hafa farið yfir landamæri til að vera þolandi mansals heldur er mögulegt að fara milli

staða innan landamæra. Í skilgreiningu á mansali er litið framhjá því hvort manneskja hafi haft vitneskju um það í hvers konar aðstæður hún væri að fara. Manneskja getur, með öðrum orðum haft fulla vitneskju um hvers eðlis starf hennar á nýjum stað sé án þess að það hafi áhrif á greiningu á stöðu hennar sem fórnarlamb mansals.

Í skýrslunni eru rakin sextán mansalsmál sem upp hafa komið hér á landi á undanförunum árum og eru þau jafn misjöfn og þau eru mörg. Rannsóknin byggir á viðtölum við 19 einstaklinga sem starfa á vegum hins opinbera, innan stærri samtaka eða hjá frjálsum félagasamtökum. Í viðtölunum komu fram mál 59 einstaklinga sem eru þolendur mansals og hafa leitað sér aðstoðar hér á landi á síðustu þremur árum. Í átján tilvikum kemur við sögu skipulögð kynlífsstarfsemi. Önnur mál tengjast konum sem starfa við heimilishjálp; konum sem giftast hingað til lands íslenskum eða erlendum ríkisborgurum og fólki sem starfar við byggingarvinnu, á veitingahúsum og við ræstingar.

Löngum hefur verið lögð áhersla á mansal innan kynlífsiðnaðar enda eru þau fórnarlömb talin vera milli 70 og 80 prósent af heildarfjölda þolenda mansals í heiminum. Einnig er því haldið fram að afleiðingar slíkrar ánauðar hafi skaðlegri áhrif á heilsu fólks og ánauðin sé sterkari. Því er enn lögð sérstök áhersla á mansal innan kynlífsiðnaðar en þó ekki svo að lítið sé gert úr annars konar mansalsbrotum. Þvert á móti er mikilvægt að líta á vandamálið heildrænt svo að baráttan gegn mansali dugi sem best til að hjálpa einstaklingum úr þeirri neyð sinni.

Meðal þolenda mansals í heiminum er hlutfall þeirra sem starfa innan kynlífsiðnaðar mun hærra en það sem kemur fram í þessari rannsókn. Því má ætla að lítil hluti kvenna sem hafa stöðu þolenda mansals og starfa innan kynlífsiðnaðar á Íslandi hafi leitað sér aðstoðar hér á landi. Ísland er ekki frábrugðið hinum Norðurlöndunum nema að því leyti að hér hefur ekki verið komið upp vernd og öryggi fyrir fórnarlömb og því ólíklegt að þau beri sig eftir björg sem ekki er til staðar. Í Noregi og Danmörku eru virk frjáls félagasamtök sem sjá um vernd og endurhæfingu fórnarlamba. Samkvæmt þeirra reynslu þarf slík þjónusta að vera til staðar í landinu um nokkurra ára skeið áður en fórnarlömb fara að leita þangað. Því má ætla að þessi rannsókn sýni aðeins lítinn hluta af þeim fórnarlömbum sem raunverulega eru í landinu hverju sinni.

Á Íslandi er þekking á mansali mikil meðal ákeðins hóps en töluvert vantar upp á almenna þekkingu á málaflokknum, sér í lagi meðal starfsfólks sem hugsanlega gæti komið fólki til aðstoðar. Samvinna ólíkra stofnana og samtaka hefur verið byggð upp á Íslandi og hefur gefið góða raun. Þar sem hver stofnun og samtök hafa ólík hlutverk skiptir miklu að traust ríki í samvinnu þeirra á milli. Trúnaður aðila auðveldar samstarf sem leitt getur til fjölbreyttari nálgunar og skilvirkari úrræða gegn mansali.

Þar sem erfitt er að nálgast fórnarlömb, sér í lagi þau sem eru innan kynlífsiðnaðar, er mikilvægt að verkferlar séu skýrir. Þegar manneskja leitar sér hjálpar eða aflar sér almennra upplýsinga, og grunur leikur á að verið sé að hagnast á neyð hennar, er mikilvægt að til staðar sé þekking á nokkrum stigum. Í fyrsta lagi þarf starfsmaður að geta greint stöðu hennar, í öðru lagi verður viðkomandi að kunna að spyrja rétttra spurninga og í þriðja lagi þarf hann að geta beint manneskjunn til þeirra aðila sem gætu komið henni til aðstoðar. Með því er hægt að vinna traust þolanda og koma honum í skilning um stöðu sína. Forsenda slíks ferils er að til staðar sé aðili eða stofnun sem tekur við ábendingum eða grunsemdum. Fyrir utan það hversu nauðsynlegt það er að koma manneskju í neyð til aðstoðar þá getur fórnarlamb mansals gefið upplýsingar um gerendur mansalsins og miklar líkur eru á að þeir séu viðriðnir annars konar lögbrot. Þannig hafa fórnarlömb mansals oft stöðu vitnis og eru því lykilmanneskjur í því ferli að upplýsa lögbrot.

Fólk er flutt mansali til að anna eftirspurn eftir þjónustu eða þörfum, án þess að tekið sé tillit til almennra réttinda þess. Til að hámarka ágóða þeirra sem stunda mansal er öllum brögðum beitt. Til að stemma stigu við mansali og fylgifyskum þess þarf upplýsta umræðu og almenna þekkingu á eðli fyrirbærisins. Um leið er brotamönnum gert erfiðara um vik að fremja brot hér á landi. Með aukinni og virkri þátttöku ríkja og samvinnu þeirra á milli er með markvissum hætti hægt að vinna gegn mansali á heimsvísu.

Megin áhersla hefur verið lögð á halda uppi öryggi innan ríkja en með öflugu landamæraeftirliti er fólki torvelað að komast inn í tiltekið land án tilskilinna leyfa og pappíra. Öryggi einstaklingsins hefur hins vegar verið ábótavant en dæmi eru um að fórnarlömb mansals hafi þurft að sæta refsingu hér á landi. Með virkri fræðslu um eðli mansals og aukinni virðingu fyrir mannréttindum allra þeirra sem búa á Íslandi – hvort sem er til lengri eða skemmri tíma – er hægt að fá skýrari mynd af umfangi mansals í landinu. Það sama skal yfir alla ganga og gæta verður að því að fyrirfram gefnar hugmyndir um menningu annarra leiði ekki til mismununar þegar aðbúnaður og réttindi fólks eru metin.

Ein af forsendum skilvirkrar baráttu gegn mansali er nákvæm skilgreining á fyrirbærinu og þolendum þess. Mikilvægt er að stjórnvöld á hverjum stað nýti sér ákvæði alþjóðlegra samþykka um mansal og aðstoði einstaklinga með ábyrgum hætti. En til að árangur náist í baráttunni gegn mansali þurfa skilgreiningar sem stuðst er við og aðferðir sem notaðar eru að vera samræmdar á milli landa, þar sem við hnattrænt vandamál er að etja.

Þess eru dæmi hér á landi að komið hafi verið í veg fyrir mansalsbrot með eftirliti á almennum vinnumarkaði og eftirfylgni. Fyrir fólk sem starfar utan við almennan vinnumarkað; svo sem vændiskonur, heimilishjálpar og heimavinnandi fólk, þarf að byggja upp annars konar eftirlit sem

miðar að því að brjóta upp einangrun einstaklinga og tryggja að þeir séu meðvitaðir um réttindi sín og hvert þeir geti leitað eftir aðstoð til að brjótast út úr þeim aðstæðum sem þeir eru í.

Á tímum efnahagslegra þrenginga eykst atvinnuleysi, fyrirtæki og einstaklingar verða gjaldþrota í stórum stíl og erfiðara er fyrir fólk almennt að ná endum saman. Til lengri tíma litið mun atvinnuleysi líklega minnka á ný og efnahagur þjóðarbúsins batna og jafnvel verða viðunandi. Hins vegar er ljóst að ef slakað er á mannréttindakröfum, ef þaulskipulögðum hópum brotamanna er hleypt til landsins, og ill meðferð á fólki er samþykkt í landinu, aukast líkur á því að áhrif kreppunnar vari til lengri tíma. Efnahagsþrengingar eiga sér stað um heim allan. Þótt staðan sé slæm hér er hún á margan hátt betri en víðast hvar annars staðar í heiminum og margir líta svo á að enn sé á Íslandi tækifæri til betra lífsviðurværis. Á tímum sem þessum er enn mikilvægara en ella að ríki standi vörð um þann árangur sem þegar hefur náðst í baráttu fyrir mannréttindum og haldi þeirri vinnu áfram í samstarfi við önnur ríki.



## HEIMILDIR

---

- Agustin, L. (2007). *Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*. London: Zed Books.
- Alpes, M. J. (2008). „The Traffic in Voices: Contrasting Experiences of Migrant Women in Prostitution with the Paradigm of „Human Trafficking““. *Human Security Journal*, 6, 2: 34-45.
- Anderson, B. og Rogaly, B. (2006). *Forced Labour and Migration to the UK*. Oxford: COMPAS.
- Bindel, J. og Kelly, L. (2003). *A Critical Examination of Responses to Prostitution in Four Countries: Victoria, Australia, Ireland, the Netherlands, and Sweden*. London: Child and Woman Abuse Studies Unit og London Metropolitan University.
- Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Ellertsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir (2001). *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess*. Reykjavík: Rannsókn og Greining.
- Drífa Snædal (2003). *Kynlífsmarkaður í móttun*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Ekberg, G. (munnleg heimild). Síðmátiðtal höfundar við Gunnillu Ekberg, tekið 9. mars 2009.
- Farley, M. (2004). „Bad for the Body, Bad for the Heart: Prostitution Harms Women Even if Legalized or Decriminalized“. *Violence against Women*, 10(10): 1087-1125.
- Félags- og tryggingamálaráðuneyti (2009). *Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur, um aðgerðaáætlun gegn mansali*. Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.
- Gísli Hrafn Atlason og Katrín Anna Guðmundsdóttir (2008). „Prostitution og kvindehandel í Island“. Í *Prostitution í Norden*, Charlotta Holmström og May-Len Skilbrei (ritstj.). Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.
- Greiningardeild ríkislögreglustjóra (2008). *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.
- Kelly, L. (2005). *Fertile Fields: Trafficking in Persons in Central Asia*. Genf: International Organisation for Migration.
- ILO (2006). *Trafficking for Forced Labour, How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers*. Genf: International Labour Organisation.

Koser, K. (2005). *Irregular Migration, State Security and Human Security: A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*. Sótt 9. júní 2007 <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>.

Margrét Steinarsdóttir (óbirt). *Mansal - lagaumhverfi*. Kennsluefni fyrir námskeið endurmenntunar um mansal. Frá höfundu.

Moses, J. W. (2006). *International Migration: Globalization's Last Frontier*. London: Zed Books.

Neumayer, E. (2005). *Unequal Access to Foreign Spaces: How States use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalized World*. London: LSE Research Online. Sótt 15. júní 2009 [http://eprints.lse.ac.uk/715/1/Transactions\\_of\\_the\\_BIG\(FINAL\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/715/1/Transactions_of_the_BIG(FINAL).pdf).

O'Connell Davidson, J. (2006). „Will the Real Sex Slave Please Stand Up?“ *Feminist Review*, 83:4-22.

O'Connell Davidson, J. (2008). „Trafficking, Modern Slavery and the Human Security Agenda.“ *Human Security Journal*, 6, 2: 8-15.

OSCE (2006). *From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region*. Vín: Organization for Security and Co-Operation in Europe.

OSCE (2008). *Effort to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-Ordinations and Reporting Mechanisms*. Vín: Organization for Security and Co-Operation in Europe.

Rosa-help (2006). *Ársraport 2005*. Osló: Rosa-help.

Rósa Erlingsdóttir (2003). Alþjóðavæðing, konur og mansal. Fyrirlestur fluttur á ráðstefnunni „Átak gegn verslun með konur“ [sótt 3. mars 2007: [http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Mansal\\_fyrirlestrar/RE\\_fyrirl\\_word.doc](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Mansal_fyrirlestrar/RE_fyrirl_word.doc)].

UNHCR (2008). Review of UNHCR's efforts to prevent and respond to human trafficking. Genf: Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

UNODC (2008). *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*. Vín: United Nations Office on Drugs and Crime.

U.S Department of state (2004). *Trafficking in Persons Report*. [Útgáfustaður ekki tiltekinn] U.S. Department of state.

U.S. Department of state (2006). *Trafficking in Persons Report*. [Útgáfustaður ekki tiltekinn] U.S. Department of state.

Þverfaglegur starfshópur á vegum utanríkisráðuneytisins (2009). *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

### **Alþjóðasáttmálar**

The Council of Europe Campaign to combat trafficking in human beings. Gekk í gildi 3. maí 2005.

The United Nations Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. Gekk í gildi 25. júlí 1951.

The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights. Gekk í gildi 23. mars 1976.

The United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Gekk í gildi 3. september 1981.

The United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Gekk í gildi 29. september 2003.

The United Nations (UN, 2000b) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Gekk í gildi 25. desember 2003.

The Office of the High Commissioner for Human Rights. Resolutions on the Elimination of Violence against Women. Gekk í gildi 4. mars 1994.

