

## Tillaga til þingsályktunar

um fullgildingu samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali.

Flm.: Margrét Frímannsdóttir, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Guðrún Ögmundsdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Gunnarsson, Katrín Júlíusdóttir, Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fullgilda samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali sem undirritaður var í Varsjá í Póllandi 16. maí 2005.

### Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að ríkisstjórninni verði falið að fullgilda samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali var samþykktur og lagður fram til undirritunar á þriðja leiðtogafundi ráðsins í Varsjá 16. maí 2005. Ísland var í hópi þeirra ríkja sem undirrituðu samninginn sama dag. Samningurinn liggur til undirritunar fyrir aðildarríki Evrópuráðsins, ríki utan ráðsins sem tóku þátt í samningu hans og Evrópusambandið. Í september 2006 hafði 31 ríki undirritað samninginn og tvö þeirra, Moldóva og Rúmenía, jafnframt fullgilt hann. Samningurinn öðlast gildi þegar tíu ríki hafa fullgilt hann, þar á meðal a.m.k. átta aðildarríki Evrópuráðsins.

Mansal er mikið vandamál í Evrópu. Árlega eru þúsundir manna, aðallega ungar konur og börn, seldar mansali og neydd út í kynlífsþrælkun og vændi eða aðra nauðungarvinnu. Þessi þrælasala nútímans á sér stað jafnt milli landa sem innan þeirra og vex tala fórnarlamba frá ári til árs. Þekktasta birtingarmynd þessa vanda er innflutningur á ungum stúlkum frá Austur-Evrópu til ríkari landa vestar í álfunni. Oftar en ekki eru þessar stúlkur lokkaðar frá heimalöndum sínum með lofordum um starf og betra líf en eru svo hnepptar í kynlífsánauð og þvingaðar út í vændi. Skemmst er að minnast þess að tugþúsundir ungra kvenna voru seldar mansali til Þýskalands til kynlífsþrælkunar á meðan á HM í knattspyrnu stóð síðastliðið sumar. Skipulagðir glæpahringir standa að baki mansali í Evrópu og að mati Europol er mansal þriðja ábatasamasta starfsemi alþjóðlegra glæpahringja á eftir fíkniefnasölu og vopnaviðskiptum.

Baráttan gegn mansali er nú háð af auknum þunga á alþjóðavettvangi. Hér er um að ræða einhverja verstu skuggahlið hnattvæðingar og opinna landamæra sem ógnar mannréttindum og öðrum grunnildum lýðræðislegra samfélaga. Til þess að baráttan skili árangri þarf að leggja áherslu á verndun mannréttinda fórnarlamba, sækja skipuleggjendur til saka og jafnframt samræma löggjöf ríkja um mansal.

Hinni svokölluðu Palermó-bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá 15. nóvember 2000 er beint gegn mansali. Bókuninni er ætlað að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Bókunin er grunnur alþjóðlegs samstarfs gegn mansali þar sem hún inniheldur fyrstu skilgreininguna á mansali sem alþjóðasamfélagið hefur komið sér saman um. Í því sambandi er mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur á mansali annars vegar og smygli á fólki hins vegar.

Tilgangur smygls á fólki er að flytja það ólöglega yfir landamæri til að fá beina eða óbeina efnahagslega umbun. Í mansali felst hins vegar flutningur, vistun eða móttaka einstaklinga sem með ógnum, valdbeitingu eða öðrum kúgunaraðferðum, svikum og blekkingum eru hagnýttir í þágu geranda. Hagnýting felst oft í þvinguðu vændi eða öðrum kynferðislegum tilgangi, nauðungarvinnu, þrældómi eða brottnámi líffæra. Samningurinn og bókunin voru undirrituð af Íslands hálfu 13. desember 2000, en hafa ekki verið fullgilt.

Evrópuráðið stendur vörð um hugsjónir aðildarríkjanna um mannréttindi, réttarríkið og lýðræði. Þar sem mansal grefur undan grunngildum Evrópuráðsins um mannlega reisn hefur ráðið lagt ríka áherslu á baráttuna gegn mansali í starfi sínu og verið í fararbroddi á alþjóðavettvangi í þeirri baráttu. Þessi vandi snýr sérstaklega að ráðinu því á meðal aðildarríkjanna 46 er að finna ríki sem eru viðtökulönd jafnt sem upprunalönd fólks sem selt er mansali auk ríkja þar sem fórnarlömb hafa viðkomu á leið sinni til viðtökulands.

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali var eins og fyrr sagði samþykktur og lagður fram til undirritunar á þriðja leiðtogafundi ráðsins í Varsjá 16. maí 2005. Bakgrunnur hans er sá að ráðið taldi nauðsynlegt að semja bindandi samning sem tæki einkum til verndunar fórnarlamba mansals og tryggði mannréttindi þeirra jafnframt því sem gerendur yrðu saksóttir. Í samanburði við Palermó-bókunina, eða aðra alþjóðasamninga til höfuðs mansali, gengur sáttmáli Evrópuráðsins skrefi langra í ákvæðum um verndun fórnarlamba. Tekið er fram að samningnum er ekki ætlað að keppa við eða leysa af hólmi fyrri alþjóðasamninga á þessu sviði heldur auka og þróa þá verndun sem þeir veita fórnarlömbum mansals. Bent er á að oft er auðveldara að ná samkomulagi með samningum sem gilda á tilteknum svæðum, eins og innan Evrópuráðsins, en þegar nauðsynlegt er að sætta sjónarmið ríkja með ólík stjórnkerfi og gildi, eins og á við samningagerð á vegum Sameinuðu þjóðanna. Vægi og nýbreytni samninga Evrópuráðsins felst í fyrsta lagi í staðfestingu þess að mansal er brot á mannréttindum og ógn við mannlega reisn og að aukinnar lagalegrar verndar sé því þörf fyrir fórnarlömb mansals. Í öðru lagi nær samningurinn til hvers konar mansals, hvort sem það er innan lands eða milli landa og hvort sem það tengist skipulagðri glæpastarfsemi eða ekki, og tekur til hvers konar misnotkunar, svo sem kynlífsþrælkunar, nauðungarvinnu o.s.frv. Í þriðja lagi er með samningnum komið á fót eftirlitskerfi til að tryggja að aðilar sáttmálans framfylgi ákvæðum hans á skilvirkan hátt. Í fjórða lagi er í samningnum lögð áhersla á að jafnrétti kynjanna sé ætíð í forgrunni.

### **Stutt yfirlit yfir efni samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali.**

Í fyrsta kafla samningsins er gerð grein fyrir markmiðum hans um aukna verndun fórnarlamba, eins og getið er um hér að framan, skilgreiningu á mansali úr Palermó-bókuninni er fylgt og áhersla lögð á að samningurinn taki til hvers konar mansals.

Annar kafli hefur að geyma ítarleg ákvæði um fyrirbyggjandi aðgerðir og aðrar ráðstafanir gegn mansali. Þar eru m.a. ákvæði um stefnumótun sem gæti falið í sér rannsóknir, upplýsingaherferðir, fræðslu, þjálfun og félagsleg- og efnahagsleg úrræði sem beinist að þeim þjóðfélagsþópum sem eru veikastir fyrir gagnvart mansali og þeim starfsmönnum sem berjast gegn því. Þá eru sérstök ákvæði sem miða að því að draga úr eftirspurn eftir mansali m.a. með upplýsingaherferðum og fræðslu. Styrking landamæravörslu og aukið öryggi ferðaskjala eru einnig hluti af fyrirbyggjandi aðgerðum.

Þriðji kafli fjallar um verndun réttinda fórnarlamba. Fórnarlömbum undir 18 ára aldri er veitt sérstaklega rík vernd. Vernda skal persónuupplýsingar fórnarlamba. Kveðið er á um ýmiss konar aðstoð við fórnarlömb, svo sem lögfræðiaðstoð, ráðgjöf og upplýsingar um réttindi, túlkabjónustu þar sem þess er þörf, aðgang að heilsugæslu og aðgang að menntun fyrir

börn. Aðstoð við fórnarlömb skal ekki vera veitt með því skilyrði að fórnarlömb beri vitni gegn skipuleggjendum mansals. Einnig eru ákvæði sem lúta að dvalarleyfi fórnarlamba og hvernig standa skal að heimför þeirra til upprunalands.

Fjórði kafli snýr að refsilöggjöf og hvernig gera skal mansal og ólíka þætti sem snúa að mansali saknæma í hegningarlögum aðildarríkjanna samkvæmt skilgreiningu samningsins á mansali. Ríkin eru hvött til að íhuga hvort gera skuli nýtingu þjónustu fórnarlamba saknæma. Áhersla er lögð á að það leiði til þyngingar refsingar þegar lífi fórnarlamba er stefnt í voða, þegar brot eru framin gagnvart börnum, þegar brot eru framin af opinberum starfsmönnum í starfi og þegar skipulagðir glæpahringir standa að baki brotum.

Fimmti kafli snýr að rannsókn mála, saksókn og réttarfari. Þar er sérstaklega kveðið á um vernd vitna og fjölskyldna þeirra gegn hugsanlegum hefndarráðstöfunum. Þá er fjallað um lögsögu ríkja vegna brota á landsvæði þeirra, um borð í skipum eða flugvélum undir fána viðkomandi ríkis, og vegna brota ríkisborgara þess í öðrum ríkjum.

Sjötti kafli felur í sér ákvæði um eflingu alþjóðlegrar samvinnu til þess að koma í veg fyrir mansal og vernda og veita fórnarlömbum aðstoð. Sjöundi kafli kveður á um eftirlitskerfi þar sem sérstökum sérfræðingahópi verður komið á fót til þess að fylgjast með framkvæmd samningsins. Áttundi kafli fjallar um stöðu samningsins gagnvart öðrum alþjóðlegum samningum á þessu sviði. Kveðið er á um að samningurinn hafi ekki áhrif á þau réttindi og skyldur sem aðildarríki hans hafa tekist á herðar í öðrum samningum.