

Frumvarp til laga

um fórnarlamba- og vitnavernd.

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þuríður Backman.

1. gr.

Fórnarlömbum mansals skal gefinn kostur á fórnarlamba- og vitnavernd samkvæmt lögum þessum.

Með mansali er í lögum þessum átt við að fólk sé fengið, flutt, framselt, hýst eða við því tekið, með valdi eða hótun um valdbeitingu eða með annars konar nauðung, með mannráni, svikum, blekkingu, valdniðslu eða misnotkun á varnarleysi þess, eða ef látið er af hendi fé eða tekið við því eða öðrum gæðum til þess að fá fram samþykki við því að einstaklingur öðlist vald yfir öðrum einstaklingi í hagnýtingarskyni. Hagnýting tekur, í það minnsta, til hagnýtingar á vændi annarra eða annarrar kynferðislegrar hagnýtingar, nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þrælahalds eða athæfis sem svipar til þrælahalds, ánauðar eða líffæranáms.

2. gr.

Í fórnarlamba- og vitnavernd felst að útlendingi sem er fórnarlamb mansals og hefur verið vistaður ólöglega á Íslandi skal gefinn kostur á sérstöku tímabundnu dvalar- og atvinnuleyfi hér á landi gegn því að hann aðstoði yfirvöld eftir því sem kostur er við að hafa uppi á þeim sem stunda mansal og veiti lögreglu og dómstólum upplýsingar, svo sem með skýrslum og vitnisburði. Fórnarlambaverndin gengur framur vitnaverndinni, þannig að ef fórnarlamb mansals treystir sér ekki til eða getur ekki vitnað gegn hinum brotlegu skerðir það ekki rétt hans til þeirrar aðstoðar sem löggin gera ráð fyrir.

Sá sem þiggur vernd samkvæmt lögum þessum skal slíta öll tengsl við þann sem grunaður er um að stunda mansal.

Dvalar- og atvinnuleyfi skv. 1. mgr. er veitt til eins árs. Það er hægt að framlengja um jafnlangan tíma.

Þeir sem þiggja fórnarlamba- og vitnavernd skulu taka þátt í áætlun um félagslegan stuðning þann tíma sem þeir þiggja verndina. Þeim skal jafnframt standa til boða félagsleg, sálræn og lögfræðileg aðstoð, læknishjálp og þjónusta túlka, sem og starfsþjálfun og aðstoð við atvinnuleit. Þá skal þeim standa til boða aðstoð við að sækja um ótímabundið dvalar- og atvinnuleyfi þegar fórnarlamba- og vitnaverndinni lýkur.

Dómsmálaráðherra setur reglugerð um áætlun um félagslegan stuðning og önnur úrræði skv. 4. mgr.

3. gr.

Fórnarlömb mansals, sem gefinn er kostur á fórnarlamba- og vitnavernd, hafa 30 daga umþóttunartíma til að ákveða hvort þau þiggja verndina. Meðan á umþóttunartímanum stendur

skulu fórnarlömbin njóta aðstoðar skv. 4. mgr. 2. gr. og hafa bráðabirgðadvalarleyfi hér á landi.

4. gr.

Þegar dvalar- og atvinnuleyfi skv. 1. mgr. 2. gr. rennur út eiga lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga við. Ef þeir sem hafa þegið fórnarlamba- og vitnavernd sækja um dvalar- og atvinnuleyfi skal samvinna þeirra við yfirvöld metin þeim til tekna við úrlausn þess hvort ný leyfi fást veitt.

5. gr.

Dómsmálaráðherra skal skipa fimm manna nefnd um fórnarlamba- og vitnavernd vegna framkvæmdar laga þessara. Skal einn nefndarmaður tilnefndur af Útlendingastofnun, einn af Vinnumálastofnun og einn af ríkislögreglustjóra. Tveir nefndarmenn skulu skipaðir án tilnefningar. Ráðherra skipar formann úr hópi nefndarmanna. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og aðalmenn. Starfsmaður dómsmálaráðuneytis skal vera ritari og starfsmaður nefndarinnar og annast aðstoð við fórnarlömb mansals og þiggjendur fórnarlamba- og vitnaverndar.

Nefndin skal hafa eftirtalin verkefni:

- a. að kanna hvort grunur um mansal er á rökum reistur,
- b. að taka ákvörðun um veitingu dvalar- og atvinnuleyfis skv. 1. mgr. 2. gr. til þeirra sem þiggja boð um að taka þátt í fórnarlamba- og vitnavernd að uppfylltu skilyrði a-liðar,
- c. að taka ákvörðun um endurnýjun dvalar- og atvinnuleyfis skv. 3. mgr. 2. gr.

Ráðherra setur reglugerð um starfssvið og starfshætti nefndarinnar.

6. gr.

Vinnumálastofnun gefur út atvinnuleyfi og Útlendingastofnun dvalarleyfi skv. 1. mgr. 2. gr. að fengnu samþykki nefndar um fórnarlamba- og vitnavernd.

7. gr.

Að öðru leyti en leiðir af lögum þessum gilda lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga eftir því sem við á um þau fórnarlömb mansals sem þiggja fórnarlamba- og vitnavernd samkvæmt lögum þessum.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á 130. löggjafarþingi en varð þá eigi útrætt. Það er nú endurflutt óbreytt.

Frumvarpinu er ætlað að festa í lög svokallaða fórnarlamba- og vitnavernd til handa fórnarlömbum mansals, enda er slíkt í samræmi við skuldbindingar aðildarríkja samnings Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að sporna við skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi. Sá samningur var undirritaður fyrir Íslands hönd 13. desember 2000 en bíður fullgildingar. Við samning þennan voru gerðir tveir viðaukar. Öðrum þeirra er ætlað að taka sérstaklega á mansali, ekki síst sölu kvenna og barna, og sporna við slíkri glæpastarfsemi auk þess sem honum er ætlað að tryggja þolendum slíkra glæpa vernd og aðstoð. Þessi viðauki er kenndur við Palermó á Sikiley, en þar var samningurinn undirritaður.

Refsinæmi mansals og skilgreining.

Skilgreining á mansali skv. 3. gr. Palermo-viðaukans er eftirfarandi (óopinber þýðing): „Mansal“ merkir að fólk sé fengið, flutt, framselt, hýst eða við því tekið, með valdi eða hótun um valdbeitingu eða með annars konar nauðung, með mannráni, svikum, blekkingu, valdníðslu eða misnotkun á varnarleysi þess, eða ef látið er af hendi eða tekið við fé eða öðrum gæðum til þess að fá fram samþykki við því að einstaklingur öðlist vald yfir öðrum einstaklingi í hagnýtingarskyni. Hagnýting tekur, í það minnsta, til hagnýtingar á vændi annarra eða annarrar kynferðislegrar hagnýtingar, nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þrælahalds eða athæfis sem svipar til þrælahalds, ánauðar eða líffæranáms. Samþykki þess sem er fórnarlamb mansals við hagnýtingu af þeim toga sem lýst er hér að ofan skiptir engu máli í tilvikum þar sem einhverjum þeim aðferðum sem lýst er hér að ofan hefur verið beitt. Tilkvaðning, flutningur, framsal, hýsing eða viðtaka á barni í hagnýtingarskyni telst vera „mansal“, jafnvel þótt ekki sé beitt neinum þeim aðferðum sem lýst er hér að ofan. „Barn“ merkir einstakling undir átján ára aldri.“

Í núgildandi hegningarlögum, nr. 19/1940, er í 227. gr. a að finna svohljóðandi ákvæði sem gerir mansal refsivert með allt að 8 ára fangelsi:

„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 ólög-mætri nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólög-mætum 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 skv. 2. tölul. 1. mgr.“

Alþjóðlegt vandamál.

Samkvæmt upplýsingum úr skýrslum Sameinuðu þjóðanna um mansal (trafficking in persons) má gera ráð fyrir að hundruð þúsunda karla, kvenna og barna séu árlega seld ólöglega milli landa vítt og breitt um heiminn. Til skamms tíma töldu menn að þetta fólk væri viljugir þátttakendur í hinu ólöglega athæfi, fólk sem sjálfviljugt flýði fátækt og eynd í heimalöndum sínum í von um að eitthvað skárri væri í boði á hinum ríku Vesturlöndum. En hin síðari ár hafa nýjar hliðar á þessari ólöglegu starfsemi orðið meira áberandi, það er sú starfsemi sem tengist hinum svokallaða „kynlífsmarkaði“ Vesturlanda. Í slíkum tilfellum er oft um nauðung að ræða og er ofbeldi og hótunum gjarnan beitt til að beygja fórnarlömbin undir vilja þeirra sem stunda mansal. Fólk greiðir gjarnan háar upphæðir fyrir flutninginn sem oft á sér stað við óviðunandi aðstæður. Fólk er endar svo oft en ekki í nauðungarvinnu, vændi eða sem þátt-takendur í öðru ólöglegu athæfi í móttökulandinu. Talið er að í Bandaríkjunum einum stundi 100.000 ólöglegir innflytjendur vændi og í skýrslu Sameinuðu þjóðanna Global Report on Crime and Justice er talið að 40.000–50.000 tælenskar konur, ólöglegir innflytjendur, stundi vændi í Japan. Það ríkir mikil óvissa um hversu margir ólöglegir innflytjendur starfa við vændi í Evrópulöndunum, en í skýrslum Sameinuðu þjóðanna er þó talað um að þeir geti verið tvö til fimm hundruð þúsund. Tveir þriðju hlutar munu koma frá Austur-Evrópu og einn þriðji frá þróunarlöndum í Afríku, Asíu og Suður-Ameríku. Af þessu sést að vandamálið er alþjóðlegt og það vex hratt.

Nauðsyn verndar.

Konur sem seldar eru sem kynlífsþrælar lenda oft í grófu ofbeldi og er gjarnan nauðgað hvað eftir annað áður en sala frá einum aðila til annars á sér stað. Ótal dæmi eru um hroðalega meðferð þeirra og ekki er óalgengt að þær séu látnar þjóna vændiskúnnum upp í 18 tíma á dag, alla daga vikunnar. Þær eru í flestum tilfellum algerlega háðar kúgurum sínum, oft eigendum vændishúsanna. Þær eru oftast án vegabréfs í landi sem þær vita jafnvel ekki hvað heitir og eru neyddar til að láta af hendi stærstan hluta þeirra peninga sem kúnnarnir greiða fyrir vændið, enda eru þær sagðar þurfa að endurgreiða háar fúlgur fyrir fargjald, húsaleigu og fæði. Konunum er haldið innilokuðum á vændishúsunum eða þeim er ekið milli kúnna af „eigendum“ sínum. Venjulega eru þær fluttar ört á milli landa/staða til að tryggja að þær geti ekki myndað nein tengsl við vændiskúnnana, slíkt gæti orðið til þess að einhverjir tækju það upp hjá sér að vilja bjarga þeim. Þær eru varaðar við að leita til lögreglu, heilbrigðisyfirvalda eða samtaka sem aðstoða fólk sem orðið hefur fyrir ofbeldi. Reyni þær slíkt kallar það á grófar líkamlegar refsingar, barsmíðar og nauðganir, eða því er hóttað að eitthvað komi fyrir fjölskyldur þeirra í heimalöndunum. Allt gerir þetta yfirvöldum erfitt fyrir að ná til fórnarlamba mansals.

Lagasetning í samræmi við samning.

Það er mat flutningsmanna þessa frumvarps að samhliða lögfestingu ákvæðisins í 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þar sem mansal er gert að sérstöku refsilagabroti, hefði átt að lögfesta ákvæði um fórnarlamba- og vitnavernd, enda er slíkt í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir til að sporna við skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi og viðauka hans. Það er líka í samræmi við tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um skammtímadvalarleyfi til handa fórnarlömbum mansals sem aðstoða yfirvöld við að koma upp um þá sem grunaðir eru um að standa að eða stuðla að mansali, CNS 2002/0043. Tillagan bíður nú atkvæðagreiðslu.

Aðgerðir í Evrópu.

Þau lönd í Evrópu sem þegar hafa skilgreint mansal sem sérstakt refsilagabrot hafa jafnhliða tryggt vernd fórnarlambanna á ýmsan hátt. Má þar t.d. nefna Belgíu og Ítalíu. Ítalska fórnarlambaverndin er útfærð í 18. gr. laga nr. 286, dags. 25. júlí 1998, og 27. gr. forsetatilskipunar nr. 394, dags. 31. ágúst 1999, en þessar greinar gera ráð fyrir vegabréfsáritun vegna verndar erlendra borgara. Þar er lögð áhersla á að yfirvöld greini aðstæður einstaklinga sem grunur leikur á að hafi verið seldir mansali til Ítalíu og setji af stað áætlun um að aðstoða viðkomandi með hvaðeina sem þarf til að losa þá undan valdi þeirra sem hafa gerst brotlegir við lög og alþjóðasamninga með því að stunda mansal. Í frumvarpinu er þetta atriði ítalska ákvæðisins haft til hliðsjónar.

Lögregluyfirvöld í Evrópulöndum hafa á síðustu árum reynt að kortleggja hegðunarmynstur þeirra glæpasamtaka sem stunda mansal milli landa og hefur orðið nokkuð ágennt þótt enn sé langt í land. Samtök lögregluyfirvalda í Evrópu leggja áherslu á að samstarf milli landa verði aukið og að fræðsla til lögreglunnar innan hvers lands sé aukin. Samstarf og fræðsla eru lykilatriði í baráttunni gegn þessari ólöglegu starfsemi.

Hinn 26. nóvember 2003 lagði sænska ríkisstjórnin fram frumvarp um vitna- og fórnarlambavernd. Sænsk stjórnvöld vonast til þess að nýju lögin sjái sænsku lögreglunni fyrir öflugri verkfæri í viðleitni hennar til að hafa uppi á skipuleggjendum mansals og smygls á fólki.

Vitnisburður ekki skilyrði verndar.

Rökin fyrir fórnarlamba- og vitnavernd í tengslum við mansal eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi eru mannúðarsjónarmið. Mannréttindi þess fólks sem lendir í klóm nútímaþrælasala hafa verið brotin, það hefur verið niðurlægt og oft hefur það verið beitt grófu ofbeldi. Til að það geti endurheimt mannlega reisu og orðið virkir þegnar í samfélaginu þarf að styðja við það. Í öðru lagi eru þau rök að með því að fá fórnarlömbin til samvinnu við yfirvöld megi auka líkurnar á að lögreglu takist að koma upp um þá glæpamenn sem stunda ólöglegan innflutning eða sölu á fólki. Í því frumvarpi sem hér er flutt er samvinna fórnarlambins við viðkomandi yfirvöld, um að vitna gegn hinum brotlegu, ekki gerð að skilyrði fyrir dvalarleyfi eða þeirri aðstoð sem skylt yrði að veita fórnarlömbunum samkvæmt frumvarpinu, heldur er lögð áhersla á að líkur aukast á því að fórnarlambið vitni gegn hinum brotlegu fái það dvalarleyfið og félagslega og réttarfarslega aðstoð.

Ef ekki er í lögum heimild til sérstaks dvalarleyfis fyrir fórnarlömbin er yfirvöldum nauðugur einn kostur að senda þau úr landi. Það leiðir til þess að þau lenda aftur í klóm glæpamanna og hörmungarnar halda áfram. Samstarf yfirvalda og fórnarlamb getur verið með því móti að fórnarlambið gefi upplýsingar um grunaða einstaklinga, leggi fram ákæru eða beri vitni fyrir dómi, en í þessu frumvarpi er það ekki gert að skilyrði eins og áður segir.

Mannréttindi og mannúðarsjónarmið.

Í ljósi þess sem áður er sagt um hversu erfitt er fyrir yfirvöld að ná sambandi við fórnarlömb mansals er mikilvægt að þeim sé gert það ljóst að þau eigi rétt á dvalarleyfi og að þau hafi tíma til umþóttunar. Þann tíma er líka mikilvægt að sjá fórnarlömbunum fyrir húsnæði, heilbrigðisþjónustu og annarri nauðsynlegri aðstoð.

Mikilvægt er að yfirvöld geri sér grein fyrir því að fórnarlömbin, oftast konur og börn, hafa að öllum líkindum gengið í gegnum miklar þjáningar, verið í lífshættu og verið beitt líkamlegu ofbeldi. Einnig ber að hafa í huga að staða þeirra sem lenda í þessum aðstæðum er einatt afar veik. Alþjóðlegir glæpahringir notfæra sér neyð og fátækt fólks og eru því sekir um að notfæra sér yfirburðastöðu sína gagnvart fátækum fórnarlömbum. Aðgerðir lögreglu yfirvalda verða því einatt að byggjast á virðingu fyrir einstaklingunum sem í hlut eiga og taka mið af sjálfsögðum mannréttindum og mannúðarsjónarmiðum.

Til að auðvelda yfirvöldum að ná til fórnarlambanna er nauðsynlegt að eiga gott samstarf við frjáls félagasamtök sem starfa að mannúðarmálum og samtök sem starfa með innflytjendum eða fórnarlömbum ofbeldis. Ekki er ólíklegt að vitneskja um veru fórnarlamba mansals í landinu berist fyrst til slíkra samtaka. Því er mikilvægt að stjórnvöld efli skipulagt samstarf við slík samtök.

Rökin fyrir því að dvalarleyfið þurfi að vera til eins árs í senn, en ekki til skemmri tíma, eru byggð á raunsæju mati á því hversu langan tíma tekur að vinna mál af þessu tagi og einnig er líklegra að fórnarlömbin telji sér borgið ef tíminn er þetta langur. Líklegra er að fórnarlömbin séu tilbúin að ganga til samstarfs við stjórnvöld ef þau eiga tryggt dvalarleyfi í landinu í a.m.k. eitt ár en ef eingöngu væri um örfáa mánuði að ræða.

Frumvarpið nær til einstaklinga sem hafa verið vistaðir á Íslandi fyrir milligöngu einstaklinga eða samtaka sem komið hafa þeim í ólögleg störf og/eða í þjónustu á sístækkandi klám- og kynlífsmarkaði. Það tekur hins vegar ekki til þeirra einstaklinga sem eingöngu eru viðkomufarþegar (transit-farþegar) á Íslandi og grunur fellur á við hefðbundið vegabréfaeftirlit slíkra farþega. Talið er ljóst af atburðum síðustu vikna að verið er að smygla fólki gegnum Ísland til Vesturheims og einnig eru til staðar ýmsar vísbendingar um að nektarstaðir á Íslandi kaupir til landsins stúlkur sem tengjast alþjóðlegum samtökum sem útvega stúlkur til starfa

á slíkum stöðum. Vegna alls þessa getum við átt von á að það styttest í að fórnarlömb nútíma-
þrælaverslunar verði vistuð á Íslandi. Þá er mikilvægt að hafa löggjöf sem getur tekið á slík-
um málum með afgerandi hætti.