

# MANSAL



Áætlun ríkisstjórnar Íslands um  
aðgerðir gegn mansali

2013-2016

## Efnisyfirlit

Inngangur .....	4
1. Bakgrunnur – upplýsingar .....	6
1.1. Mansal og samfélagsgildi .....	6
1.2. Íslensk löggjöf .....	7
1.3. Alþjóðasáttmálar og alþjóðasamvinna .....	7
2. Meginviðfangsefni aðgerðaáætlunarinnar .....	9
3. Forvarnir gegn mansali .....	9
3.1. Fræðsla .....	10
3.2. Greining fórnarlamba mansals .....	10
3.3. Vel upplýst fagfólk .....	10
3.4. Aðgerðaáætlun: Forvarnir .....	11
4. Aðstoð og vernd fyrir fórnarlömb mansals .....	14
4.1. Byggt á reynslu síðustu ára .....	15
4.2. Aðstoð óháð tegund dvalarleyfis og lögheimilisskráningu .....	15
4.3. Öruggt húsaskjól .....	16
4.4. Mansal og hælisleit .....	16
4.5. Börn og mansal .....	16
4.6. Aðgerðaáætlun: Aðstoð og vernd fyrir fórnarlömb mansals .....	17
5. Rannsókn og saksókn mansalsmála .....	20
5.1. Greining fórnarlamba og frumkvæði lögreglu .....	20
5.2. Lagaákvæði og heimildir .....	20
5.3. Þjálfun og fræðsla .....	21
5.4. Frumkvæðisrannsóknir .....	21
5.5. Vitnavernd .....	21
5.6. Aðgerðaáætlun: Rannsókn og saksókn mansalsmála .....	21
6. Samstarf og samráð .....	23
6.1. Samráð, stefnumótun og upplýsingamiðlun á innlendum vettvangi .....	24
6.2. Samráð á alþjóðlegum vettvangi .....	24
6.3. Aðgerðaáætlun: Samstarf og samráð .....	24
7. Mat á árangri og áhættugreining .....	26
7.1. Aðgerðaáætlun: Mat á árangri .....	26
Viðauki A: Staða einstakra aðgerða áætlunar ríkisstjórnar Íslands gegn mansali 2009-2012	28
Viðauki B: Yfirlit aðgerða samkvæmt nýrri aðgerðaáætlun ríkisstjórnar Íslands 2013-2016 ...	30



## Inngangur

Hér er að finna nýja áætlun um aðgerðir gegn mansali sem gildir frá árinu 2013 til ársloka 2016. Þessi aðgerðaáætlun tekur við af þeirri aðgerðaáætlun sem samþykkt var af ríkisstjórn Íslands í mars 2009 og gildi til ársloka 2012. Í viðauka A er að finna yfirlit um árangur af framkvæmd þeirrar aðgerðaáætlunar.

Áætlun þessi er byggð á mannréttindasjónarmiðum og tekur annars vegar mið af þörf á að veita fórnarlömbum mansals stuðning og öryggi og hins vegar þörf á bættu verklagi og viðbúnaði stjórnvalda einkum innan réttarvörslukerfisins til þess að sporna gegn þeim glæp sem mansal er.

Verkefni síðustu aðgerðaáætlunar sem tók gildi 17. mars 2009 voru fyrst og fremst að skilgreina umfang málaflokksins hér á landi og stíga fyrstu skrefin til forvarna og nauðsynlegra viðbragða. Verkefni þessarar áætlunar er að byggja upp varanlegt og skilvirkt kerfi gegn mansali, kerfi sem býr yfir þekkingu og úrræðum til að bregðast við mansali og sporna gegn slíkri glæpastarfsemi. Töluverð reynsla af því að takast á við mansalsmál hefur skapast hér á landi og grunnur hefur verið lagður að góðu samstarfi þvert á stofnanir íslensku stjórnsýslunnar.

Þessi aðgerðaáætlun tilgreinir nýjar og bætтар aðgerðir. Byggt er á þeirri reynslu sem skapast hefur af störfum sérfræðinga og samhæfingarteymis stjórnvalda gegn mansali og þeim sakamálum sem upplýst hafa verið hér á landi á liðnum árum. Miða þær annars vegar að því að treysta burði réttarvörslukerfisins til að koma lögum yfir brotamenn á þessu sviði og sporna gegn mansali hér á landi og hins vegar að veita fórnarlömbum mansals viðeigandi stuðning.

Líkt og í fyrri aðgerðaáætlun er áhersla lögð á margþætta nálgun og samstarf fagfólks. Mikilvægt er að viðhalda og efla gott samstarf mismunandi stofnana á vegum ríkis, sveitarfélaga sem og frjálsra félagasamtaka og verkálýðsfélaga. Þannig má gera betur við greiningu fórnarlamba og við að veita aðstoð og bæta aðgerðir sem miða að því að uppræta mansal, svo sem forvarnir og rannsóknir lögreglu.

Síðsumars 2012 var stjórnendum hlutaðeigandi stofnana í málaflokknum<sup>1</sup> kynnt yfirstandandi vinna og lagður fyrir þá spurningalisti um málaflokkinn. Heimtur á svörum voru góðar en fulltrúarnir skilgreindu þar sjálfir hlutverk sinna stofnana og fengu tækifæri til að leggja fram hugmyndir að aðgerðum.

Svörin við spurningalistunum sem og niðurstöður fundar um mótun aðgerðaáætlunar í mansalsmálum sem haldinn var í mars 2012 lágu til grundvallar vinnunnar að aðgerðaáætluninni. Leitast var við að ná yfirsýn yfir þennan víðfeðma málaflokk með því að skipta honum upp í hin fjögur P, sem gjarnan eru notuð í alþjóðlegu samstarfi, þ.e. Prevention – forvarnir, Protection – vernd og aðstoð fyrir fórnarlömbin, Prosecution – meðferð mansalsmála innan löggæslu- og réttarkerfisins og Partnerships – samstarf allra aðila á sviði mansals. Slík skipting á sér fyrirmynd á alþjóðlegum vettvangi í málefnum mansals.

Haldnir hafa verið samráðsfundir með fulltrúum hinna ýmsu stofnana og samtaka um afmörkuð málefni. Má þar nefna þjónustu við mansalsfórnarlömb, barnavernd, dvalarleyfi og hæli, greiningu fórnarlamba mansals og aðgerðir lögreglu gegn mansali. Sjónarmið sem fram hafa

---

<sup>1</sup> Velferðaráðuneytið, utanríkisráðuneytið, Útlendingastofnun, Embætti Ríkislögreglustjóra, Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, Lögreglan á Suðurnesjum, Embætti Ríkissaksóknara, Barnaverndarstofa, Embætti Landlæknis, Vinnu- eftirlitið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök um kvennaathvarf, Stígamót, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Rauði krossinn á Íslandi

komið á þessum fundum hafa verið nýtt til að hefja vinnu að því að skýra verkferla í mansalsmálum sem og að móta aðgerðir í þessa aðgerðaáætlun. Þá fór fulltrúi innanríkisráðuneytisins í námsferð til Noregs ásamt fulltrúum Útlendingastofnunar og lögreglunnar og nýttist mjög margvið mótun aðgerða. Drög að aðgerðaáætluninni í heild sinni voru síðan lögð fyrir hlutaðeigandi stofnanir og samtök á fundi í byrjun febrúar og óskað eftir umsögn og álitum þeirra. Tekið var mið af helstu athugasemdum við endanlega gerð áætlunarinnar.

Helstu áherslur áætlunarinnar eru *forvarnir og fræðsla* sem miða að því að koma á fót skilvirku og varanlegu kerfi til sporna í ríkari mæli við mansali sem og að aðstoða fórnarlömb þess. Þar á meðal er *stuðningur og vernd* við mansalsfórnarlömb, *samhæft verklag og samráð* allra aðila, reglulegt *áhættumat* vegna mansalsmála hér á landi og mat á árangri í baráttunni gegn mansali.

\*\*\*

# 1. Bakgrunnur – upplýsingar

## 1.1. Mansal og samfélagsgildi

Árlega verða þúsundir einstaklinga, einkum konur og börn, fórnarlömb mansals, ýmist í eigin heimalandi eða erlendis. Birtingarmyndir mansals geta verið margvíslegar, t.d. refsiverð hagnýting á einstaklingum í kynferðislegum tilgangi, vinnuþrælkun eða refsiverð hagnýting á líkama þeirra s.s. með staðgöngumæðrun í ábataskyni eða líffærasölu.

Með mansali er verið að nýta viðkomandi einstakling eða hóp einstaklinga í ábataskyni með einum eða öðrum hætti og felur það í sér brot gegn frelsi viðkomandi og mannlegri virðingu.

Aðgerðir gegn mansali verða stöðugt mikilvægari þáttur í alþjóðlegu samstarfi og er ástæðan sú að mansal ógnar mannréttindum og grundvallargildum í lýðræðisþjóðfélögum. Aðgerðir til að berjast gegn þessum hræðilega glæp helgast af virðingu fyrir mannréttindum og mannlegri reisn. Til þess að ná árangri í þessari baráttu verða aðgerðir að vera samhæfðar, jafnt á alþjóðavísu sem innan einstakra landa þar sem reynir á samstilltar aðgerðir réttarvörslukerfisins, heilbrigðiskerfisins, félagsþjónustu og virkra félagasamtaka.

Eftirspurn og möguleikinn á fjárhagslegum ágóða eru þeir þættir sem viðhalda mansali. Gróðinn sem manseljendur hafa upp úr krafsinu er umtalsverður enda hægt að selja sömu manneskjuna aftur og aftur, ólíkt t.d. fikniefnum. Eftirspurn eftir vændi ýtir undir kynferðislega misnotkun og styður við skipulagða sölu á fólki. Hið sama gildir um eftirspurn eftir ódýru, ólöglegu vinnuafli sem einnig ýtir undir mansal. Liður í því að draga úr eftirspurn eftir athæfi sem stuðlar að mansali var að banna með lögum kaup á vændi, en breytingar á hegningarlögum með ákvæðum þess efnis tóku gildi á Íslandi árið 2009. Þá er einnig kveðið á um bann við kaupum á vændi eða hvers kyns kynlífsþjónustu innan sem utan landssteinanna í siðareglum Stjórnarráðsins.

Lagaúrræði ein og sér nægja þó ekki til að uppræta vandann heldur þarf skilvirka eftirfylgni með lögunum og vitundarvakningarátak sem beint er að mögulegum kaupendum vændis. Kaupendur kynlífsþjónustu skáka gjarnan í því skjólinu að vændiskonur, klámmyndaleikarar, nektardansmeyjar og jafnvel börn sem lokkuð hafa verið til framleiðslu á barnaklámi, stundi iðju sína af fúsum og frjálsum vilja og því séu kaup þeirra réttlætanagerleg. Mikilvægt er að upplýsa kaupendur um tengsl milli mansals, kláms og vændis. Sérstaklega er brýnt að uppfæða unga karlmenn áður en þeir gerast kaupendur á þessum markaði.

UNODC, stofnun Sameinuðu þjóðanna gegn skipulagðri glæpastarfsemi, gaf út heildstæða stefnu um aðgerðir gegn mansali í febrúar 2012.<sup>2</sup> í stefnunni kemur fram eftirfarandi:

*„Trafficking in persons occurs when persons are recruited, transported, transferred, harboured or received by means such as the threat or use of force, or other forms of coercion, abduction, fraud or deception for the purpose of exploitation. The exploitation may include sexual exploitation, forced labour or services, slavery, servitude or the removal of organs. Trafficking is a severe violation of the human rights of its victims that continues during the entire period of their exploitation, which may last for years. It is often conducted across borders, sometimes over great distances, although certain countries have a significant problem of domestic human trafficking.*

<sup>2</sup> <http://www.unodc.org/unodc/human-trafficking/2012/strategy-on-human-trafficking-and-migrant-smuggling.html>.

*Trafficking victims coming from 127 countries have been found in 137 countries around the world. It is estimated that there are at least 2.4 million persons who are the victims of trafficking at any time. The most visible form of exploitation is for sexual purposes and approximately 79% of trafficking victims are trafficked for sexual exploitation, with 18% being trafficked for forced labour. While it is difficult to ascertain, it is estimated that over US\$30 billion are generated in profits by trafficked persons every year. “*

Viðtæk samstaða hefur skapast á alþjóðlegum vettvangi um að berjast gegn mansali. Bendir flest til þess að fjöldi fórnarlamba fari vaxandi og er mansal talið vera sú birtingarmynd alþjóðlegrar, skipulagðrar glæpastarfsemi, sem vex hvað hraðast.

## 1.2. Íslensk löggjöf

### *Almenn hegningarlög*

Mansal er skilmerkilega skilgreint í almennum hegningarlögum þannig að um sé að ræða útvegum, flutning, hýsingu eða viðtöku einhvers sem beittur er eða hefur verið beittur ólögmætri nauðung eða hótun eða ólögmætum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða með annarri ótilhlýðilegri aðferð, 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 í þeim tilgangi að hagnýta einstaklinga m.a. í kynferðislegum tilgangi, til vinnuþrælkunar, þrældóms eða líffæraþjófnaðar. Er þessi skilgreining í samræmi við alþjóðlega sáttmála á þessu sviði og var hún samþykkt sem lög frá Alþingi á árinu 2009. Mikilvægt er að skilgreining íslenskra refsilaga sé í sífelldri endurskoðun í þeim tilgangi að tryggja að hún nái yfir flestar birtingarmyndir mansals.

### *Útlendingalög*

Með það í huga að tryggja réttindi fórnarlamba mansals og öryggi voru gerðar breytingar á ákvæðum útlendingalaga á árinu 2010 um veitingu tímabundins dvalarleyfis til handa útlendingi, sem grunur leikur á að sé fórnarlamb mansals, annars vegar dvalarleyfi á umþóttunartíma í sex mánuði og svo endurnýjanlegt dvalarleyfi við tiltekna aðstæður.

### *Verklagsreglur lögreglu*

Á árinu 2010 gaf ríkislögreglustjórnin út upplýsingar og leiðbeiningar um verklag fyrir lögreglu vegna mansals<sup>3</sup> þar sem veittar eru leiðbeiningar um hvernig haga beri verklagi við að bera kennsl á mögulega þolendur.

## 1.3. Alþjóðasáttmálar og alþjóðasamvinna

### *Sameinuðu þjóðirnar: Alþjóðleg barátta gegn skipulagðri brotastarfsemi – Palermó-samningurinn*

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 15. nóvember 2000 og hefur verið nefndur Palermó-samningurinn. Einnig voru sama dag samþykktar á vettvangi allsherjarþingsins bókanir við samninginn, þar á meðal bókun til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Palermó-samningurinn gekk í gildi 29. september 2003 en af hálfu íslenska ríkisins var hann undirritaður 13. desember 2000 ásamt framangreindri bókun við samninginn.

<sup>3</sup> <http://www.logreglan.is/upload/files/Mansal%20-%20verklag%201%F6greglu.pdf>.

Með Palermó-samningnum var tekið skref fram á við í baráttunni gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi. Með áður nefndum breytingum á almennum hegningarlögum á árinu 2009 voru ákvæði Palermó-samningsins þ.m.t. um mansal innleidd í íslenska löggjöf.

#### ***Evrópuráðið: Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali***

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali tók gildi á Íslandi 1. júní 2012 og eru margar aðgerðir í þessari áætlun sem hafa það að markmiði að innleiða ákvæði samningsins. Samningurinn tekur einkum til verndar fórnarlamba mansals og er markmið hans að tryggja mannréttindi þeirra, jafnframt því sem gerendur verði saksóttir. Í samanburði við Palermó-bókunina og aðra alþjóðasamninga sem fjalla um mansal, gengur samningur Evrópuráðsins lengra hvað varðar vernd fórnarlamba. Vægi og nýbreytni samnings 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 þörf fyrir fórnarlömb mansals. Í öðru lagi nær samningurinn til mansals innan lands og milli landa, 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 samningsins framfylgi ákvæðum hans á skilvirkan hátt. Í fjórða lagi er í samningnum lögð áhersla á að jafnrétti kynjanna sé ætíð í forgrunni.

Samkvæmt 2. kafla Evrópuráðssamningsins um aðgerðir gegn mansali, sem Ísland fullgilti þann 1. júní 2012, ber íslenskum stjórnvöldum að marka skilvirka stefnu til að koma í veg fyrir mansal með aðgerðum á borð við vísindarannsóknir, vitundarvakningu og fræðsluáttak, með áherslu á annars vegar þá hóp sem eru berskjaldaðir fyrir mansali og hins vegar fagfólk sem kann að komast í snertingu við möguleg mansalfórnarlömb. Þá er mælt til þess að félagslegar og efnahagslegar aðgerðir gegn mansali sérstaklega í upprunalöndum séu eflaðar og að mótaðar séu aðgerðir þar sem leitast er við að draga úr þeirri eftirspurn sem stuðlar að mansali, einkum kvenna og barna. Áhersla er lögð á að viðurkenna hlutverk frjálsra félagasamtaka við vitundarvakningu og forvarnir og fá þau til samstarfs og þátttöku þar sem við á.

Hópur 15 sérfræðinga á sviði aðgerða gegn mansali (GRETA) hefur eftirlit með framkvæmd samningsins. GRETA sendir spurningalista á aðildarríki samningsins og óskar mögulega eftir frekari upplýsingum. Í framhaldi af því er, í flestum tilfellum, aðildarríkið heimsótt og skoðað hvernig ákvæði samningsins eru framkvæmd í raun. Þá er einnig kallað eftir upplýsingum frá frjálsum félagasamtökum. GRETA skrifar í kjölfarið matsskýrslu þar sem aðgerðir ríkisins eru metnar og leggur fram tillögur um hvað megi bæta. Gert er ráð fyrir að matsferli GRETA fyrir Ísland hefjist í byrjun árs 2014. Mikilvægt er að aðgerðir þessarar aðgerðaáætlunar nái fram að ganga innan tilsettra tímamarka því margar þeirra miða að því að uppfylla ákvæði Evrópuráðssamningsins.

#### ***Evrópuráðið: Samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegu ofbeldi. (Lanzarote samningur)***

Með breytingu á almennum hegningarlögum á árinu 2011 voru ákvæði samningsins innleidd hvað varðar bann við kaupum á barnavændi og skilyrðinu um tvöfalt refsinaemi aflétt hvað varðar barnavændi.

#### ***Evrópusambandið***

Á árinu 2012 setti Evrópusambandið sér stefnu fyrir tímabilið 2012-2016 gegn mansali. Stefnan ber yfirskriftina: „EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016)“. Helstu forgangsattriði stefnunnar eru:

1. Greining, vernd og aðstoð við fórnarlömb mansals



2. Forvarnaraðgerðir gegn mansali
3. Manseljendur í auknum mæli sóttir til saka
4. Samhæfing stofnana og samþætting áætlana í baráttu gegn mansali
5. Auking þekking og rannsóknir á mansali og skilvirk viðbrögð við veikleikum er varða baráttu gegn mansali

Þessi stefna Evrópusambandsins setur fram skýrar aðgerðir sem styðja innleiðingu tilskipana sambandsins gegn mansali.

### *Árleg skýrsla Bandaríkjastjórnar*

Bandaríkjastjórn gefur út alþjóðlega skýrslu á hverju ári þar sem lönd eru metin eftir því hvernig þau standa að vörnum gegn mansali og stuðningi við fórnarlömb. Í skýrslu þessari setur Bandaríkjastjórn fram ábendingar um það sem betur má fara í einstökum löndum. Á árinu 2009 gerði Bandaríkjastjórn athugasemdir við aðgerðir stjórnvalda á sviði mansals, einkum er laut að refsiramma vegna slíkra brota. Með breytingum á almennum hegningarlögum árið 2011 var refsiramminn hækkaður úr átta árum í 12 ár. Nýlegar skýrslur staðfesta að íslensk stjórnvöld hafa að mati Bandaríkjastjórnar gert miklar umbætur á sviði mansalsmála.

## **2. Meginviðfangsefni aðgerðaáætlunarinnar**

Meginmarkmið ríkisstjórnar Íslands í baráttunni gegn mansali er annars vegar að efla réttarvörslukerfið til þess að sporna gegn mansali og hins vegar að styðja við fórnarlömb mansals. Í þessari aðgerðaáætlun eru lagðar fram ýmsar aðgerðir til að ná þessum markmiðum. Í samræmi við hin fjögur alþjóðlegu viðmið sem gjarnan eru kennd við hin fjögur P (Prevention, Protection, Prosecution, Partnerships) er meginþunginn lagður á *forvarnir gegn mansali, fræðslu og uppbyggingu þekkingar, aðstoð og vernd fórnarlamba, samhæfingu meðal stofnana samfélagsins og rannsókn og saksókn mansalsmála*. eru þetta talin nauðsynleg skref til að markmið um samfélag og kerfi sem hlúir að fórnarlömbum mansals og sækir brotamennina til saka nái fram að ganga.

## **3. Forvarnir gegn mansali**

Markmiðið með auknum og virkum forvörnum er að fækka fórnarlömbum mansals. Í forvörnum felst að búa til kerfi og samfélag sem hindrar mansal, m.a. með því að gera manseljendum erfiðara fyrir sem og að bæta aðstæður fólks sem er í viðkvæmri aðstöðu gagnvart misnotkun. Þannig getur m.a. virkt landamæraeftirlit og löggæsla verið forvörn þar sem það minnkar möguleika manseljenda á að vinna óáreittir að glæpum sínum. Í undirbúningi er setning langtímaáætlunar um landamæravörslu og löggæsluáætlunar fyrir Ísland sem m.a. mun taka mið af áherslum á að sporna gegn mansali.

Aðgerðir sem teljast til forvarna snúa einnig að því að auka almenna upplýsingum meðal almennings og minnka eftirspurn eftir þjónustu sem þrífst á mansali. Liður í því hér á landi var t.d. stuðningur við Sterk – samtök gegn vandi og mansali, til að standa fyrir fræðslu og forvarnaverkefni sem beint var að ungum körlum árið 2011. Verkefnið var myndbandasamkeppni ungs fólks þar sem umfjöllunarefnið var vandi.<sup>4</sup>

Í þessari áætlun er lögð sérstök áhersla á almenna og sértæka fræðslu sem miðar að því að uppræta mansal. Þá er ekki síður mikilvæg forvörn að fagfólk og aðrir sem geta komist í kynni við möguleg

<sup>4</sup>: [http://www.sterk.is/efni/okkar\\_vorur](http://www.sterk.is/efni/okkar_vorur)

mansalsfórnarlömb séu vel upplýst þannig að það þekki einkenni mansals, geti greint fórnarlömb og geti boðið mögulegum fórnarlömbum hjálp.

### 3.1. Fræðsla

Baráttan gegn mansali grundvallast fyrst og fremst á fræðslu allra hlutaðeigandi aðila og er þar ekki einungis átt við fagfólk sem vinnur með fórnarlömbum mansals og fulltrúum réttarvörslu-kerfisins. Ekki er síður mikilvægt að upplýst umræða skapist meðal almennings og viðurkenning þess að mansal er staðreynd á Íslandi. Fræðsla er þannig rauði þráðurinn í gegnum hina endurskoðuðu aðgerðaáætlun. Mikilvægt er að háskólasamfélagið láti mansalsmál til sín taka og sinni rannsóknum og kennslu um mansal og birtingaform þess o.fl., t.d. í félagsráðgjöf, sálfræði, lögfræði og kennslufræðum.

### 3.2. Greining fórnarlamba mansals

Áherslu ber að leggja á fræðslu til fagaðila um greiningu fórnarlamba. Hér er orðið greining notað sem þýðing á hugtakinu *identification*, það er að þekkja einkenni mansals, geta borið kennsl á þau hjá einstaklingi sem viðkomandi er í samskiptum við og geta gefið réttar upplýsingar og leiðbeiningar um næstu skref. Hæfni og kunnátta til að greina fórnarlömb er lykilatriði í þessu sambandi en ekki síður að allir styðjist við sömu leiðbeiningarnar og greiningartækin. Ofantalin atriði eru forsenda þess að koma fórnarlömbum til aðstoðar og stuðla þannig að því að uppræta mansal.

### 3.3. Vel upplýst fagfólk

Annað lykilatriði í baráttunni gegn mansali er að á Íslandi sé fagfólk sem þekkir einkenni mansals, getur brugðist við því og tekist á við eftirfylgni mála. Yfirvöld verða að sjá til þess að fyrirtæki, stofnanir og félagsamtök eigi greiðan aðgang að upplýsingum og fræðsluefni um mansal í þeim tilgangi að auðveldara sé að varpa ljósi á það hvort um mansal kunni að vera að ræða. Greiningin hefur það að markmiði að stöðva misnotkunina, tryggja að manneskjan fái upplýsingar um réttindi sín og sé einnig vísað á rétt úrræði til að fá sérhæfða aðstoð. Betri þjálfun og leiðbeiningar munu leiða til þess að fagfólk verður öruggara með að greina fórnarlömb og verður meira vakandi fyrir þessum möguleika í sínum hversdagslegu störfum. Setja þarf í forgang það verkefni að safna saman efni sem til er um mansal og búa til upplýsingaefni um greiningu á fórnarlömbum og þá þjónustu sem þeim stendur til boða. Einnig þarf að útbúa skriflegar verklagsreglur sem allir geta framfylgt.

Margar stofnanir bera ábyrgð á að upplýsa sitt eigið starfsfólk og þjálfar hjá því getu og þekkingu til að greina fórnarlömb mansals, má þarna nefna: Lögregluna, tollgæsluna, saksóknara, dómara, heilbrigðisstofnanir, félagsþjónustu, Vinnumálastofnun, Útlendingastofnun, barnavernd, hjálparsamtök og samtök sem vinna með þolendum kynferðisofbeldis. Einnig þarf að kortleggja möguleikana á að greina fórnarlömb meðal farþega sem millilenda á flugvellið í Keflavík.

Nánast allar hlutaðeigandi stofnanir sem komið hafa að mansalsmálum síðastliðin fjögur ár hafa kallað eftir aukinni fræðslu og þjálfun um mansalsmál. Innanríkisráðuneytið hvetur til þess að starfsfólk stofnana sem hafa hlutverk í mansalsmálum sækji sér aukna þekkingu. Hafa þarf í huga að hver stofnun skilgreini sínar þarfir og taki ábyrgð á uppfræðslu sinna starfsmanna.

Fagleg þekking á mansali og þeim úrræðum sem standa til boða hér á landi fyrir fórnarlömb mansals eykur líkur á því að þolendur óski liðsinnis eða að hægt sé að bera á þá kennsl og bjóða

fram aðstoð. Meðal margra fagstétta hefur orðið til ágætis þekking á mansali. Nauðsynlegt þykir að lykilstarfsfólk dýpki þekkingu sína til þess að aðgerðir gegn mansali skili árangri og einnig að fræðsla nái til fleiri stétta og stofnana. Ólík þjálfun þarf að standa til boða eftir eðli þeirra starfa sem lykilstarfsfólk innir af hendi. Fyrsti hluti mansals fer yfirleitt fram utan landamæra Íslands en fórnarlömb mansals eru venjulega frá löndum sem standa höllum fæti hvað varðar efnahagslega og félagslega þróun. Ákveðnar vísbendingar eru um að fólk hér á landi sé blekk't í aðstæður sem teljast til mansals. Reynsla erlendis frá sýnir t.d. að hælisleitendur og fólk í ólöglegri dvöl er í viðkvæmri stöðu gagnvart mansali bæði hvað varðar misnotkun í nauðungarvinnu og í kynlífsþrælkun. Mikilvægt er að huga að stöðu þessara viðkvæmu hópa hér á landi og veita þeim upplýsingar um réttindi sín eins fljótt og unnt er eftir komu til landsins.

### 3.4. Aðgerðaáætlun: Forvarnir

#### ***1. Stofnaður verði fræðslusjóður til þess að auka hæfni og getu stofnana samfélagsins til þess að takast á við mansal.***

<b>Lýsing:</b>	Tilgangur sjóðsins verður að gera stofnunum sem hafa aðkomu að mansalsmálaflokknum kleift að styrkja þekkingu starfsmanna og getu þeirra til að takast á við mansal. Hægt verður að sækja um fjárstyrk til þess að standa straum af kostnaði vegna námskeiðs, þjálfunar eða fræðslu starfsmanna hvort sem það er héraðs eða erlendis. Þannig myndi innanríkisráðuneytið styðja við þekkingarsköpun en hver stofnun fyrir sig myndi eftir sem áður bera ábyrgð á að fræðslan fari fram sem og að skilgreina hverjar þarfir stofnunarinnar og starfsmannanna eru. Unnar verða verklagsreglur fyrir úthlutun úr sjóðnum.
<b>Tímarammi:</b>	Sjóður stofnaður í janúar 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Allar hlutaðeigandi stofnanir og samtök.
<b>Kostnaður:</b>	5.000.000 kr.

#### ***2. Gefa út handbók um greiningu fórnarlamba fyrir fólk sem kann að mæta þeim í störfum sínum.***

<b>Lýsing:</b>	Í handbókinni verður að finna skilgreiningar á mansali, vegvísa og leiðbeiningar til að bera kennsl á mismunandi gerðir mansals og tillögur að spurningum í viðtali við mögulegt mansalsfórnarlamb. Þá verða þar upplýsingar um aðstoð og vernd sem fórnarlambinu standa til boða og leiðbeiningar um hvert hægt er að tilvísa fórnarlambinu þannig að það fái hjálp við hæfi. Einnig verða upplýsingar um hlutverk og verksvið mismunandi stofnana og samtaka sem hafa aðkomu að málaflokknum. Forsenda þess að hægt sé að gefa út handbókina er að búið verði að skýra verkferla og hlutverk allra aðila og verður sú vinna sett í forgang.
<b>Tímarammi:</b>	Handbók gefin út eigi síðar en í maí 2014.

<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarráðuneytið, Útlendingastofnun, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar, Stígamót/Kristínarhús, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Barnaverndarstofa, ríkislögreglustjóri og fleiri lögregluembætti.
<b>Kostnaður:</b>	500.000 kr.

### ***3. Gefa út bækling fyrir hin mögulegu fórnarlömb til að kynna þeim hvað mansal þýðir og hvaða þjónusta standi mögulegum mansalsfórnarlömbum til boða.***

<b>Lýsing:</b>	Í bæklingnum væri m.a. að finna upplýsingar á helstu tungumálum um lagaleg réttindi varðandi dvöl í landinu sem og saksókn mögulegs mansalsmáls, heilbrigðisþjónustu, húsnæði sem stendur til boða, sálræna hjálp og efnislega aðstoð.
<b>Tímarammi:</b>	Bæklingur gefinn út eigi síðar en í maí 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarráðuneytið, Útlendingastofnun, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar, Stígamót/Kristínarhús, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Barnaverndarstofa, ríkislögreglustjóri og fleiri lögregluembætti.
<b>Kostnaður:</b>	500.000 kr.

### ***4. Halda árlega ráðstefnu um greiningu fórnarlamba.***

<b>Lýsing:</b>	Markhópur ráðstefnunnar eru allar þær fagstéttir sem kunna að komast í tengsl við möguleg mansalsfórnarlömb í vinnu sinni. Tilgangur ráðstefnunnar er að kynna þátttakendum hvað mansal er, hvernig skuli greina möguleg fórnarlömb og fylgja þeim eftir. Ráðstefnan er að norski fyrirmynd en þessi aðferð hefur reynt vel þar í landi við að breiða út þekkingu um mansal og er skilvirk leið til að fræða stóran hóp fagfólks sem þarf að hafa grunnþekkingu á mansali starfs síns vegna. Til greina kemur að halda ráðstefnuna, t.d. annað hvert ár utan höfuðborgarsvæðisins sem lið í því að tryggja þekkingu á mansali hjá fagfólki um allt land.
<b>Tímarammi:</b>	Fyrsta ráðstefnan verði haldin vorið 2014 og árlega eftir það.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.

<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarráðuneytið, Útlendingastofnun, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar, Stígamót/Kristínarhús, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Barnaverndarstofa, ríkislögreglustjóri og fleiri lögregluembætti.
<b>Kostnaður:</b>	800.000 kr.

### **5. Sett verði upp heimasíðan *mansal.is* með fræðslufni og upplýsingum fyrir almenning og fagfólk.**

<b>Lýsing:</b>	<p>Með uppsetningu heimasíðunnar yrði áhersla lögð á að:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kynna neyðarnúmerið 112 og upplýsingasíma lögreglunnar 800-5005 vegna gruns um mansal. Liður í því að greina fleiri fórnarlömb mansals er að hafa vel skilgreindan farveg fyrir almenning til að koma áhyggjum og ábendingum á framfæri. Kynna þarf fyrir almenningi að hægt sé að tilkynna grun um mansal til Neyðarlínunnar 112 og skilja eftir nafnlausar ábendingar í upplýsingasíma lögreglunnar 800-5005.</li> <li>• Efna til vitundarvakningar um mansal með áherslu á að draga úr eftirspurn. Sérstaklega skal sjónum beint að mögulegum kaupendum vændis og öðrum sem kunna að nýta sér þjónustu sem þrífst á mansali. Skynsamlegt er að nýta sérþekkingu og reynslu fjálsra félagasamtaka af verkefnum sem þessum og leita eftir samstarfi við þau.</li> <li>• Á heimasíðunni verði rafrænt tilkynningareyðublað á helstu tungumálum.</li> <li>• Þá kemur til álita að kaupa lénið <a href="http://humantrafficking.is">humantrafficking.is</a> fyrir enskumælandi fólk.</li> </ul>
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í mars 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Ríkislögreglustjóri og Neyðarlínan.
<b>Kostnaður:</b>	1.000.000 kr.

### **6. Tryggja að upplýsingar séu til reiðu fyrir foreldra og börn foreldra sem eru möguleg fórnarlömb mansals, um rétt barna hér á landi þannig að þau séu upplýst um hvaða aðstoð og stuðningur standi til boða.**

<b>Lýsing</b>	Teknar verði saman á einn stað upplýsingar um réttindi barna og þær gerðar aðgengilegar.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið janúar 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofa.

<b>Samstarfsaðilar:</b>	Barnaverndarnefndir sveitarfélaganna.
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

**7. Tryggja að hjálfun og fræðslu verði beint að starfandi lögreglumönnum, sérstaklega rannsóknarlögreglumönnum og saksóknurum, og að embættin leggi úherslu á að dýpka þekkingu lykilaðila. Í því skyni verði m.a. haldin vinnusmiðja um mansal sem er opin þeim aðilum ásamt dómurum og réttargæslumönnum.**

<b>Lýsing:</b>	Vinnusmiðjuna mætti halda samhliða árlegri ráðstefnu um mansal.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í október 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Lögregluskólinn, ríkissaksóknari, ríkislögreglustjóri, lögreglustjórar.
<b>Kostnaður:</b>	500.000 kr.

**8. Tryggja fjármagn til fræðilegra rannsókna á umfangi og einkennum mansals á Íslandi.**

<b>Lýsing:</b>	Efnt verði til rannsókna á eðli og umfangi mansals á Íslandi, hvort sem er í formi vændis eða nauðungarvinnu. Mansal á Íslandi hefur lítið verið rannsakað en nýjasta fræðilega rannsóknin á umfangi vandans er frá 2008. Nauðsynlegt er að tryggja fjármagn til frekari rannsókna til að byggja grundvöll undir viðunandi aðgerðir í baráttunni gegn mansali á Íslandi.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í janúar 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Mennta- og menningarmálaráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Mennta- og menningarmálaráðuneyti.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarráðuneyti, Innanríkisráðuneyti, háskólar, rannsóknarstofnanir.
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

## 4. Aðstoð og vernd fyrir fórnarlömb mansals

Að greina möguleg fórnarlömb mansals er frumforsenda þess að unnt sé að bjóða þeim aðstoð og vernd. Greiningin er forsenda þess að hægt sé að tryggja mannréttindi fórnarlamba og að hægt sé að sækja manseljendur til saka. Fórnarlömb mansals veigra sér oft við að hafa sjálf samband við yfirvöld en fyrir því eru margar og ólíkar ástæður. Manneskjan kann að finna fyrir skömm og

sektarkennd vegna þeirra aðstæðna sem hún hefur hafnað í og óttast hefnd gagnvart sér eða fjölskyldu sinni tali hún við yfirvöld. Manneskjan gæti einnig verið hrædd um að vera fangelsuð eða send úr landi vegna ólöglegrar dvalar, auk þess sem hún kann að hafa myndað þannig samband við þann eða þá sem standa að baki misnotkuninni að hún sé háð þeim. Þá getur viðkomandi vantreyst yfirvöldum til að fást við mál sitt og veita nauðsynlega vernd. Í sumum tilfellum gera einstaklingar sér ekki grein fyrir að þeir eru fórnarlömb mansals

Mikilvægt er að ábyrg stjórnvöld skilgreini hvaða forsendur þurfi að vera fyrir hendi svo að viðkomandi teljist mögulegt fórnarlamb mansals og geti átt réttmætt tilkall til aðstoðar og verndar.

Mikilvægt er að bjóða mögulegum fórnarlömbum mansals aðstoð og vernd til að milda afleiðingar þeirra mannréttindabrota sem þau hafa mátt þola. Bætt líðan og öryggi mögulegs fórnarlambes er grundvallarforsenda þess að geta tekið mikilvægar ákvarðanir um eigið líf og framtíð, s.s. hvort manneskjan treysti sér til að starfa með lögreglu að rannsókn brotsins. Engin tvö fórnarlömb mansals deila sömu sögu eða sömu þörfum varðandi stuðning, en þau eiga það oftast sameiginlegt að vera valdalaus og háð mangeljendunum sínum sem gerir það að verkum að erfitt er að ná til fórnarlambanna og hjálpa þeim út úr mansalsaðstæðunum. Þá er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að mansal er glæpur sem teygir sig út yfir landamæri og fórnarlamb hér á landi kann að hafa verið misnotað í öðru landi. Fórnarlömb í þessari stöðu þurfa einnig að hafa aðgengi að þjónustu fyrir mansalsfórnarlömb hér á landi.

Ísland hefur skuldbundið sig á alþjóðlegum vettvangi til þess að tryggja öryggi þeirra fórnarlamba mansals sem kunna að vera hér á landi. Í 12. grein Evrópuráðssamningsins um aðgerðir gegn mansali kemur fram að stjórnvöld skuli styðja við fórnarlömbin með því að bjóða þeim líkamlega, sálræna og félagslega aðstoð. Aðstoðin skal innihalda hentugt og öruggt húsnæði, sálræna og efnislega aðstoð, aðgang að nauðsynlegri læknaaðstoð, tálkaþjónustu sem og að réttinda þeirra sé gætt á öllum stigum málsmeðferðar hjá lögreglu og í réttarkerfi.

#### **4.1. Byggt á reynslu síðustu ára**

Í þeim mansalsmálum sem komið hafa upp síðustu fjögur árin hafa hin mögulegu fórnarlömb almennt fengið góða þjónustu og stuðning fyrir tilstuðlan mikils og góðs vilja margra aðila til að aðstoða þau og hjálpa. Þetta hefur gert það að verkum að aðstoðin hefur verið sveigjanleg og verið veitt með skömmum fyrirvara. Með auknum fjölda mögulegra fórnarlamba og þátttöku fleiri samstarfsaðila hefur þörfin fyrir skipulagt verklag og ferla aukist og ítrekað hefur verið kallað eftir því að kerfið og ferlarnir séu skýrðir. Nauðsynlegt þykir að gera grein fyrir því með óyggjandi hætti hvaða skilgreindar forsendur þurfi að liggja til grundvallar mati á því hvort um fórnarlamb mansals sé að ræða, hver réttindi fórnarlambanna eru, hvaða úrræði standa til boða og hvaða hlutverk hver stofnun hefur í málaflokknum.

#### **4.2. Aðstoð óháð tegund dvalarleyfis og lögheimilisskráningu**

Mikilvægt er að mögulegum fórnarlömbum mansals sé veitt þjónusta við hæfi óháð lögheimilisskráningu eða hvort viðkomandi sé hér í lögætri eða ólögætri dvöl.

Sé rökstuddur grunur um að einstaklingur sé fórnarlamb mansals, eða það staðfest, er honum veitt félagsleg aðstoð í dvalarsveitarfélagi þrátt fyrir að lögheimili á Íslandi sé ekki fyrir hendi. Velferðarráðuneyti endurgreiðir sveitarfélagi kostnað vegna aðstoðarinnar í samræmi við a-lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Þörf fyrir þjónustu og aðstoð er

metin af félagsráðgjöfum sveitarfélags í samvinnu við aðra fagaðila eftir atvikum, svo fljótt sem verða má.

Í samræmi við 4. mgr. 15. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir eiga fórnarlömb mansals rétt á neyðarþjónustu. Meta skal andlega og líkamlega heilsu fórnarlamb í samvinnu við viðkomandi heilsugæslu. Á umþóttunartíma skal veitt nauðsynleg og viðeigandi heilbrigðisþjónusta og sálgæsla á vegum heilsugæslustöðvar og/eða hjá öðrum viðeigandi sérfræðingum.

### 4.3. Öruggt húsaskjól

Konum sem hafa verið seldar í kynlífsánaud eða upplifað aðrar tegundir mansals býðst dvöl í Kristínarhúsi sem rekið er af Stígamótum. Kristínarhús var opnað í september 2011 og er hugsað fyrir konur á leið úr mansali og vændi en þar býðst þeim dvöl til nokkurra mánaða og sérhæfð aðstoð við að vinna úr afleiðingum ofbeldisins. Áður en Kristínarhús varð til var það fyrst og fremst Kvennaathvarfið sem tók á móti fórnarlömbum mansals til dvalar. Nú einbeittir Kvennaathvarfið sér að hlutverki sínu sem athvarf fyrir konur sem eru að flýja ofbeldi í nánnum samböndum og á heimili. Ef upp koma mál þar sem Kristínarhús getur af einhverjum ástæðum ekki tekið við konum þá stendur Kvennaathvarfið enn til boða. Ekki hefur verið tryggt öruggt húsnaði fyrir karla sem eru fórnarlömb mansals.

### 4.4. Mansal og hælisleit

Reynslan í nágrannalöndum okkar sýnir að í hópi hælisleitenda eru oft fórnarlömb mansals. Mikilvægt er að vera vakandi fyrir þessu og bjóða þeim aðstoð. Í frumvarpi innanríkisráðherra til nýrra útlendingalaga sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi er gert ráð fyrir að greining á sérþörfum hælisleitenda fari fram í sérstakri móttökumiðstöð. Þar væri næg þekking til staðar til að greina möguleg fórnarlömb mansals. Hælisleitendum sem eru fórnarlömb mansals býðst að dvelja í öruggu húsnaði t.d. í Kristínarhúsi eða Kvennaathvarfinu og fá þar aðstoð eftir þörfum, en mikilvægt er að það skerði ekki þá aðstoð sem viðkomandi á rétt á sem hælisleitandi.

### 4.5. Börn og mansal

Á undanförunum misserum hafa komið upp nokkuð mörg tilvik um að konur sem talist hafa möguleg fórnarlömb mansals séu barnshafandi eða með barn/börn í för með sér. Börn í þessum aðstæðum glíma oft við ýmsa erfiðleika, búa við mikið rötleysi, hafa verið á flakki milli landa og oft upplifað ofbeldi og vanrækslu. Í mörgum tilfellum eru mæðurnar illa í stakk búnar til að sinna þörfum barna sinna vegna þeirra afleiðinga sem þær glíma við af áralangri misnotkun. Huga þarf vel að þörfum þessara barna og veita mæðrunum og börnunum stuðning við hæfi. Byggja þarf upp betri þekkingu á mansali og afleiðingum þess í barnaverndarkerfinu á Íslandi og koma góðu skipulagi á verklag varðandi vinnslu í málum þessara barna. Sum barnanna fara af landi brott ásamt mæðrum sínum og geta komið upp tilvik þar sem ástæða þykir til að tilkynna málið til barnaverndaryfirvalda í því landi sem tekur við konunni og barninu. Í ljósi þessa þarf að treysta tengslanet barnaverndaryfirvalda hér á landi við yfirvöld erlendis og auka þátttöku í alþjóðlegu samstarfi er varðar börn í viðkvæmri stöðu.

Þá geta einnig komið upp mál þar sem barn undir 18 ára aldri sem hefur verið selt mansali er fylgdarlaust hér á landi og teljist því til vegalausra barna. Ekki eru þekkt dæmi um slík tilvik en miðað við reynslu nágrannalandanna er full ástæða til að búa kerfið undir það að takast á við mál af því tagi. Um nokkurt skeið hefur verið unnið að málefnum vegalausra barna í



innanríkisráðuneytinu og lagabreytingar gerðar þar að lútandi. Mikilvægt er að halda fram þeirri vinnu og hafa í huga börn sem eru fórnarlömb mansals.

#### 4.6. Aðgerðaáætlun: Aðstoð og vernd fyrir fórnarlömb mansals

##### **9. Tryggja að öllum fórnarlömbum mansals standi til boða líkamleg, félagsleg og sálræn aðstoð óháð lögheimilisskráningu og því hvort viðkomandi er í lögmaetri eða ólögmaetri dvöl.**

<b>Lýsing:</b>	<p>Tryggja mögulegum fórnarlömbum mansals aðgengi að frírri þjónustu við hæfi sem inniheldur m.a. sálfræðiþjónustu, lækniáðstoð, félagsþjónustu, lögfræðiráðgjöf, náms-úrræði, túlkþjónustu og skóla/leikskóla fyrir börn sem eru í fylgd þeirra. Þarf þetta að vera óháð því hvort viðkomandi fórnarlamb sé á umþóttunarleyfi, öðru dvalarleyfi, EES eða EFTA ríkisborgari eða hælisleitandi sem og því hvort viðkomandi sé skráður með lögheimili í íslensku sveitarfélagi. Þá er mikilvægt að skilgreina ferilinn um ákvörðunartöku á veitingu þjónustu þ.m.t hvaða forsendur þurfi að vera fyrir hendi svo að viðkomandi teljist mögulegt fórnarlamb mansals.</p> <p>Skilgreint verði hvaða aðstoð mögulegum fórnarlömbum stendur til boða áður en niðurstaða er fengin um hvort um fórnarlamb mansals sé að ræða.</p> <p>Settar verði sérstakar reglur um aðstoð og ráðgjöf sveitarfélags við fórnarlömb mansals, sbr. heimild í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.</p> <p>Útbúinn verði gátlisti til notkunar við mat á því hvort einstaklingur sé mögulegt fórnarlamb mansals.</p>
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í janúar 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Velferðarráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Velferðarráðuneyti, innanríkisráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Útlendingastofnun, heilsugæslan, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Félagsþjónustan í Reykjanesbæ, Stígamót, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar og Mannréttindaskrifstofa Íslands.
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

##### **10. Tryggja öruggt húsnæði fyrir öll fórnarlömb mansals**

<b>Lýsing:</b>	<p>Tryggja áframhaldandi starfsemi Kristínarhúss og framtíð þess næstu þrjú árin.</p> <p>Tryggja þarf körlum sem eru fórnarlömb mansals húsnæði þar sem öryggi og aðstoð eru til staðar.</p> <p>Ganga þarf úr skugga um að húsnæði sé til staðar fyrir börn sem eru fórnarlömb mansals. Eins þarf að huga að því að upp geta komið tilvik þar sem fórnarlömb eru fleiri en eitt og geta ekki dvalist á sama stað af einhverjum ástæðum – tryggja þarf því að tvö eða fleiri athvörf/úrræði séu tilbúin að taka á móti mansalsfórnarlömbum tímabundið.</p>
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í janúar 2014.

<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Velferðarráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Félagsþjónustan í Reykjanesbæ, sveitarfélög, Rauði kross Íslands, Kvennaathvarfið og Stígamót/Kristínarhús, lögreglan.
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

### ***11. Skoða möguleika á því að þróa úrræði til að bæta félagslega færni og andlega líðan***

<b>Lýsing:</b>	Reynslan hefur sýnt að fórnarlömb mansals geta verið verulega illa stödd andlega og félagslega og átt erfitt með að fóta sig. Miklar líkur eru á að þau verði aftur mansali að bráð eða að þau fari aftur í vændi. Ljóst er að mörg innlend úrræði gagnast ekki þeim sem ekki tala íslensku, s.s. hópavinna sjálfshjálparsamtaka, áfengis- og vímuefnamedferð og færniþjálfun fyrir þá sem standa höllum fæti félagslega. Gagnlegt væri að skoða hvort ástæða sé til að þróa úrræði til að mæta þessum hópi en hafa ber í huga að þau gætu einnig nýst öðrum viðkvæmum hópum, s.s. hælisleitendum, flóttamönnum, konum af erlendum uppruna sem hafa upplifað ofbeldi o.s.frv.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið 1. janúar 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Velferðarráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Geðdeild LSH, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Félagsþjónustan í Reykjanesbæ, sveitarfélög, heilsugæsla og sjálfshjálparsamtök.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

### ***12. Þolendum mansals verði tryggð örugg endurkoma til heimalands ásamt endurhæfingu á heimaslóðum***

<b>Lýsing:</b>	Tryggja skal að mögulegu fórnarlambi mansals sé ekki snúið til baka til heimalands nema öryggi þess í heimalandinu sé tryggt. Lögð skal áhersla á að virkja samstarf og úrræði á vegum Alþjóðlegu fólksflutningastofnunarinnar (International Organization of Migration, IOM). Einnig er hægt að leita eftir samstarfi við félagsmálayfirvöld í viðkomandi ríkjum, systursamtök hjálparsamtaka þolenda ofbeldis og Rauða krossinn. Ef barn er í fylgd fórnarlamb mansals er mikilvægt að samvinna sé milli barnaverndaryfirvalda á Íslandi og í heimalandi.
<b>Tímarammi:</b>	Ljúka samstarfssamningi við IOM fyrir desember 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti.

<b>Samstarfsaðilar:</b>	Velferðarráðuneytið, Útlendingastofnun, Ríkislögreglustjóri, Stígamót og Rauði kross Íslands, félagsmálayfirvöld og barnaverndaryfirvöld. .
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

### ***13. Skoða hvort gagnlegt væri að gefa heimild í lögum um landvistarleyfi fyrir vitni í mansalsmálum***

<b>Lýsing:</b>	Kanna framkvæmd við veitingu þessa leyfis í Noregi og árangur. Markmiðið er að bæta aðstæður og hvetja fórnarlömb mansals eða önnur vitni til að vinna með lögreglu að því að upplýsa mansalsmál.
<b>Tímarammi:</b>	Athugun verði lokið í maí 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Útlendingastofnun og lögreglan.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

### ***14. Ljúka við gerð verklags og skipulags í málefnum vegalausra barna.***

<b>Lýsing:</b>	Skilgreina þarf frekari aðgerðir stjórnvalda vegna vegalausra barna.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í desember 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Útlendingastofnun, velferðarráðuneyti, Barnaverndarstofa, Barnavernd Reykjavíkur og Barnavernd Reykjanesbæjar.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

### ***15. Búa til leiðbeiningar um vinnslu mála þar sem mögulegt fórnarlamb mansals er hælisleitandi***

<b>Lýsing:</b>	Skýra þarf hvernig þjónusta er háttáð við hælisleitendur sem greindir eru sem möguleg fórnarlömb mansals og hvernig tekin er ákvörðun um búsetu og aðra aðstoð. Einnig þarf að auka þekkingu á einkennum mansals og viðbrögðum meðal þeirra sem starfa með hælisleitendum. Leiðbeiningar þessar gætu verið hluti af handbók sbr. aðgerð nr. 2.
----------------	--

<b>Tímarammi:</b>	Desember 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Útlendingastofnun og lögreglan á Suðurnesjum.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Félagsþjónustan í Reykjanesbæ og Reykjavík, velferðarráðuneytið, Stígamót og Rauði kross Íslands.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

## 5. Rannsókn og saksókn mansalsmála

Ákærur á hendur manseljendum og vernd fórnarlamba eru tvær hliðar á sama peningi í baráttunni gegn mansali. Til að aðgerðir gegn mansali skili árangri er það lykilatriði að manseljendur og glæpasamtök séu afhjúpuð og sótt til saka. Að veita fórnarlömbum mansals vernd og aðstoð er ekki aðeins mannréttindamál heldur er það einnig liður í því að gera þeim auðveldara um vik að taka þátt í vinnu með lögreglu að rannsókn brotsins.

Gagnlegar aðgerðir gegn mansali felast ekki síður í virkri rannsókn mansalsmála en því að aðstoða og vernda fórnarlömbin. Mikilvægt er að lögreglan og ákærvaldið sinni vel þessari hlið mála og eru ýmsar aðgerðir lagðar til sem miða að því að styrkja rannsóknarheimildir, bæta rannsóknaraðferðir, auka mannafla og stuðla að forgangsriðun mansalsrannsókna.

### 5.1. Greining fórnarlamba og frumkvæði lögreglu

Forsenda þess að fá yfirsýn yfir málaflokkinn og að afhjúpa mansal er að yfirvöld komist í tengsl við fórnarlömbin og að borin séu kennsl á þau. Fórnarlömbin koma víða að úr heiminum og mörg tala hvorki ensku né íslensku. Að því sögðu eiga þau oft í miklum erfiðleikum með að komast í tengsl við þjónustuveitendur félagslegrar aðstoðar, lögreglu eða aðra sem geta aðstoðað. Sjaldnast þekkja þau til réttinda sinna, vantrosta oft yfirvöldum og hræðast hótanir manseljendanna. Af þessum sökum tilkynna fórnarlömbin afar sjaldan sjálf um brot gegn sér og því er mikilvægt að lögreglan sinni frumkvæðisrannsóknum á þeim vettvangi þar sem líklegt er að mansal þrífist. Má þar nefna klúbba sem kunna að gera út á vændi, vændisauglýsingar í blöðum og á netinu, auk ákveðinna geira á vinnumarkaði þar sem þekkt er að vinnuafli sé misnotað.

### 5.2. Lagaákvæði og heimildir

Á síðastliðnum árum hafa verið innleidd ný ákvæði í lög sem gefa yfirvöldum mikilvæg verkfæri í baráttunni gegn mansali. Má þar nefna 227. gr. a hegningarlaga nr. 19/1940 um mansal, 175. gr. a hegningarlaga um skipulagða brotastarfsemi og 206. gr. hegningarlaga um bann við kaupum á vændi. Þá hefur fórnarlömbum í mansalsmálum hefur verið tryggður aðgangur að réttargæslumanni.

Í ljósi þess að lögreglu berast afar fáar tilkynningar eða kærur frá fórnarlömbunum sjálfum í mansalsmálum og erfitt kann að reynast að fá vitni til að stíga fram reynir á frumkvæðisvinnu lögreglu. Nauðsynlegt er að þróa nýjar gagnlegar og virkar rannsóknaraðferðir til að ná utan um brotaflokkinn.

### 5.3. Þjálfun og fræðsla

Lögreglan hefur tekist á við rannsókn nokkurra mansalsbrota á liðnum árum, þótt aðeins hafi verið sakfelld í einu máli. Flest hafa brotin komið upp í umdæmi lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og lögreglunnar á Suðurnesjum en ætla má að það sé þróun sem haldi áfram og því mikilvægt að efla þekkinguna hjá þessum tveimur embættum sérstaklega. Lögreglan hefur bent á að nokkur þekking sé orðin til hjá lögreglunni um mansal, verklagsreglur hafi verið gefnar út af ríkislögreglustjóra og nokkur reynsla hafi skapast. Ljóst sé þó að beina þurfi sjónum að því að dýpka þekkingu hjá rannsóknarlögreglumönnum og saksóknurum sem eru í lykilhlutverki auk stjórnenda innan lögreglunnar. Lögreglumenn og saksóknarar sem og aðrar stéttir munu hafa tækifæri til að sækja þekkingu og þjálfun á vegum fræðsluteymisins en einnig er hvatt til þess að nýttir séu starfsmenntunarsjóðir og aðrir styrktarmöguleikar til að sækja þekkingu og endurmenntun.

### 5.4. Frumkvæðisrannsóknir

Í ljósi þess að mansal er sérstæður glæpur að því leyti að fórnarlömbin upplifa sig oft ekki sem brotþola og að þau eru oft ekki í aðstöðu til að aðstoða lögreglu við rannsókn máls er mikilvægt að lögregla taki frumkvæði í rannsókn málanna. Oft geta verið til staðar ýmsar vísbendingar um vændi og/eða nauðungarvinnu þar sem fólk sem tilheyrir viðkvæmum hópum á í hlut. Mansal getur verið mjög vel skipulagt og ýmislegt bendir til þess að hér á landi séu skipulagðir hópar að skjóta rötum sem stundi mansal. Það hefur því einnig forvarnargildi að ráðast að vandanum á meðan hann er enn viðráðanlegur. Styrkja þarf möguleika lögreglunnar til að taka frumkvæði að rannsóknum og verja tíma í þær. Þá þarf að skoða með hvaða hætti virkja megi aðrar eftirlitsstofnanir til að uppræta mansal.

### 5.5. Vitnavernd

Ef vitni eða fórnarlamb í mansalsmáli verður fyrir hótunum er það verkefni lögreglunnar að fyrirbyggja að fórnarlambið verði fyrir frekara ofbeldi. Lögreglan þarf að koma í veg fyrir að manseljendur eða glæpasamtök nái að þagga niður í vitnum eða neyða þau til að gefa rangan vitnisburð. Í ljósi þessa þarf að þróa betri úrræði fyrir vitnavernd og verður embætti ríkislögreglustjóra falið að útfæra þau. Einnig mætti skoða hvort tryggja ætti mikilvægum vitnum í mansalsmálum ótímabundið dvalarleyfi líkt og hefur verið gert í sumum löndunum í kringum okkur.

### 5.6. Aðgerðaáætlun: Rannsókn og saksókn mansalsmála

#### **16. Ríkislögreglustjóra verði falið að gera reglulegt úhættumat vegna mansalsmála hér á landi.**

<b>Lýsing:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra kortleggi styrkleika og veikleika er tengjast aðgerðum gegn mansali hér á landi.
<b>Tímarammi:</b>	Viðvarandi.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Innanríkisráðuneytið, embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan.

<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.
-------------------	--------------

**17. Ríkislögreglustjóra verði falið að uppfæra upplýsingar greiningardeildar og leiðbeiningar sínar um verklag fyrir lögreglu í mansalsmálum og kynna þær vel.**

<b>Lýsing:</b>	Útgefið efni ríkislögreglustjóra á mikilvægum upplýsingum fyrir lögreglumenn og saksóknara um birtingarmyndir mansals og stöðu fórnarlamba, fyrstu viðbrögð og helstu samstarfsaðila lögreglu og tengiliði og hlutverk þeirra verði uppfært og kynnt með markvissum hætti.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið desember 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Innanríkisráðuneytið, embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

**18. Þróa áfram alþjóðlegt lögreglusamstarf – með sérstakri áherslu á þátttöku í norrænu lögreglusamstarfi.**

<b>Lýsing:</b>	Sækja námskeið, ráðstefnur og fundi hjá t.a.m. Europol, Cefpol og lögregluþyrifvöldum í nágrennalöndum. Virkja starfandi samráðshópa til að fjalla um mansal, s.s. ríkislögreglustjórafundum Norðurlandanna og ríkissaksóknarafundi Norðurlandanna.
<b>Tímarammi:</b>	Viðvarandi.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Ríkislögreglustjóri, ríkissaksóknari og hin ýmsu lögregluembætti.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

**19. Ríkislögreglustjóra í samráði við ríkissaksóknara verði falið það verkefni að þróa verkferla og lausnir varðandi vernd vitna í mansalsmálum.**

<b>Tímarammi:</b>	Lokið í desember 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.

<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Innanríkisráðuneytið, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum, lögreglan á Seyðisfirði og ríkissaksóknari.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

## ***20. Endurmat á skilgreiningu mansals í almennum hegningarlögum með hliðsjón af alþjóðasáttmálum.***

<b>Tímarammi:</b>	Lokið í ágúst 2014.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Innanríkisráðuneytið, refsiréttarnefnd.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

## **6. Samstarf og samráð.**

Samráð og samstarf á sviði mansalsmála er mjög mikilvægt. Nauðsynlegt er að skýra og afmarka hlutverk allra hlutaðeigandi stofnana og samtaka, útbúa verkferla og verklagsreglur þannig að ábyrgðarsvið séu skýr og ljóst sé hvert fórnarlömb geti leitað og hvaða aðstoð þau eiga rétt á og hafa aðgang að.

Markmið þessarar aðgerðaáætlunar er sem fyrr segir að búa til skilvirkt og varanlegt kerfi sem hefur þekkingu og getu til þess að sinna mansalsmálum með þeim hætti að allir ferlar, réttindi og ákvörðunaraðilar séu vel skilgreindir og að starfsfólk kerfisins þekki vel til þeirra og hlutverka sinna. Þegar fulltrúar stofnana og samtaka hittast til samráðs er ekki ætlunin að þar séu tekin einstaklingsmál til úrlausnar heldur stefnumótun í málaflokknum og aðgerðir til að bæta framkvæmd. Þá er hægt að nota einstök mál, án auðkenna, og nýta þannig raunveruleg dæmi til að varpa ljósi á framkvæmd og hvað þurfi að gera betur og hvernig.

Nú sem fyrr er samráðsvettvangur mikilvægur til þess að styrkja tengslanet þeirra sérfræðinga sem sinna mansalsmálum í sínum daglegu störfum og að þessi tengsl nýtist þegar leitað er lausna á málefnum einstaklinga. Eins og áður hefur komið fram er einn og sami einstaklingurinn oft í tengslum við margar stofnanir með sín mál, t.d. athvarf, félagsþjónustu, Útlendingastofnun, heilsugæslu, sjúkrahús og lögreglu og því mjög mikilvægt að þessir aðilar þekkist og geti starfað saman. Í öllu samstarfi ber þó að hafa í huga trúnað við skjólstæðinginn.

Í samræmi við síðustu aðgerðaáætlun var starfrækt sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal sem sinnti flest öllu er viðkom mansalsmálum, hvort sem um var að ræða málefni einstaklinga eða að

fylgjast með því hvort aðgerðir áætlunarinnar kæmst til framkvæmda. Var teymið skipað fulltrúum þeirra ráðuneyta, stofnana og félagsamtaka sem þóttu eiga aðkomu að málaflöknum<sup>5</sup>. Nú er ljóst að það eru mun fleiri stofnanir og aðilar sem hafa hlutverk þegar kemur að mansalsmálum, t.d. félagsþjónusta sveitafélaganna, barnaverndarnefndir og lögregla um allt land. Auk þess hafa ýmsir aðilar vinnumarkaðarins hlutverk þegar kemur að mansali í nauðungarvinnu. Í ljósi þessa þarf að endurskipuleggja samráðs- og samhæfingarferla mansalsmála.

### 6.1. Samráð, stefnumótun og upplýsingamiðlun á innlendum vettvangi

Samráði um mansalsmál verður áfram stýrt af innanríkisráðuneytinu og verður reglulega kallað til funda um mansalsmál almennt og framgang aðgerðaáætlunarinnar, en að auki verða fundir um einstaka aðgerðir eða afmörkuð málefni. Tilgangurinn er að gefa öllum samstarfsaðilum tækifæri til að koma viðfangsefnum sem krefjast úrlausnar á framfæri, sem og að nýta þekkingu þeirra til þess að mansalsmálum verði sem best sinnt af hálfu ríkisins.

### 6.2. Samráð á alþjóðlegum vettvangi

Rætur mansals liggja víða og með stuðningi við fátækari ríki og ríki þar sem miklar efnahagsbreytingar hafa átt sér stað á stuttum tíma er baráttunni gegn mansali lagt lið. Stuðningur við þróunarríkin sem miðar að því að draga úr fátækt, auka jöfnuð í samfélaginu og fjölga atvinnutækifærum er jafnframt mikilvægur þáttur í þeirri baráttu. Þá skiptir aukið kynjajafnrétti og valdefling kvenna og stúlkna sköpum. Á þetta sérstaklega við þar sem átök hafa valdið upplausn í samfélaginu. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á aðgerðir til að koma í veg fyrir mansal bæði heima og á alþjóðavettvangi, s.s. hjá Sameinuðu þjóðunum, Evrópuráðinu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) og hjá Eystrasaltsráðinu. Taka stjórnvöld jafnframt þátt í norrænu samstarfi gegn mansali á vettvangi Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar. Þá leggja stjórnvöld áherslu á alþjóðasamstarf lögreglu í þeim tilgangi að uppræta mansal.

### 6.3. Aðgerðaáætlun: Samstarf og samráð.

#### 21. Komið verði upp skráningarkerfi um mansalsmál á Íslandi.

<b>Lýsing:</b>	Sett verði á laggirnar samræmt skráningarkerfi mála þar sem grunur er um mansal og mál sem koma til meðferðar vegna aðstoðar við fórnarlömb mansals eða í réttarvörslukerfinu. Slík skráning er nauðsynleg til að fylgjast með stöðu og þróun þessara mála hér á landi og unnt verði að sinna skýrslugjöf til innlendra yfirvalda og alþjóðlegra stofnana.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í desember 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Allir aðilar sem hafa aðkomu að málefnum einstakra mansalsfórnarlamba.
<b>Kostnaður:</b>	Til athugunar.

<sup>5</sup> Fyrst um sinn var teymið skipað fulltrúum frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu, heilbrigðisráðuneytinu, félags- og tryggingamálaráðuneytinu, lögreglunni, Stígamótum, Samtökum um kvennaathvarf, utanríkisráðuneytinu og Útlendingastofnun. Við sameiningu ráðuneyta voru skipaðir í teymið fulltrúar innanríkisráðuneytis og velferðaráðuneytis.



## **22. Stofnaður verði samráðshópur þeirra sem koma að rannsókn og saksókn mansalsmála**

<b>Lýsing:</b>	Eftirfarandi stofnanir skulu skipa fulltrúa í samráðshópinn: Ríkislögreglustjóri, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum, Útlendingastofnun, ríkissaksóknari og innanríkisráðuneytið. Lagt er til að haldnir verði reglulegir fundir með það að markmiði að móta nánari útfærslu þeirra aðgerða sem koma fram í þessum kafla aðgerðaáætlunarinnar og skiptast á þekkingu og reynslu.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í júní 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneyti.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneyti.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Ríkislögreglustjóri, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum, Útlendingastofnun og embætti ríkissaksóknara.
<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.

## **23. Stofnað verði til reglulegs samráðs aðila sem vinna að mansalsmálum undir stjórn innanríkisráðuneytisins**

<b>Lýsing:</b>	<p>Óskað verður eftir því að allir aðilar tilnefni tengilið til að taka þátt í samstarfinu. Kallað verður til reglulegra funda á vegum innanríkisráðuneytis um mansalsmálefni ásamt viðeigandi stofnunum og félagasamtökum. A.m.k. tvisvar á ári verður boðað til samráðsfunda tengiliða með opinni dagskrá þar sem allir aðilar geta lagt til fundarefni eða fundi þar sem tekin verða fyrir ákveðin málefni. Lagt er til að eftirfarandi stofnanir tilnefni fulltrúa í samstarfið:</p> <p>Embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum, Útlendingastofnun, embætti ríkissaksóknara, velferðarráðuneytið, Barnaverndarstofa, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Félagshjónustan í Reykjanesbæ, Barnavernd Reykjavíkur, Barnavernd Reykjanesbæjar, LSH – geðdeild, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, Stígamót/Kristínarhús, Kvennaathvarfið, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkur, Rauði krossinn, Vinnuefirlitið, Vinnumálastofnun, ASÍ, BSRB, Samtök atvinnulífsins, utanríkisráðuneytið. Ef aðrar stofnanir, sem telja sig hafa hlutverk í varðandi mansalsmál, vilja taka þátt í samráðinu þá er þeim bent á að óska eftir því við innanríkisráðuneytið. Markmiðið er að allir viðeigandi aðilar eigi fulltrúa í samráðinu</p>
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í júní 2013.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Allir ofangreindir.

<b>Kostnaður:</b>	Innan ramma.
-------------------	--------------

## 7. Mat á árangri og áhættugreining.

Aðgerðaáætlun þessi er sett til þriggja ára. Mikilvægt er að árangur aðgerðanna sé mældur og metinn svo hægt sé að byggja á uppsafnaðri reynslu við gerð næstu aðgerðaáætlunar. Þá er markviss áhættugreining forsenda þess að unnt sé að leggja mat á áhættuþætti, áætlanir og framtíðarhorfur (ógnanir og tækifæri) í baráttunni gegn mansali.

Að beiðni innanríkisráðuneytisins hefur greiningardeild embættis ríkislögreglustjóra unnið áhættumat á mansalsmálum á Íslandi. Í áhættumatinu var litið með heildstæðum hætti á málaflokkinn en matið er hið fyrsta sinnar tegundar hér á landi. Lagt er til að áhættumatið sæti reglulegri endurskoðun og sé uppfært á a.m.k. þriggja ára fresti sbr. aðgerð 16.

Við endurskoðun aðgerðaáætlunar gegn mansali ber að taka tillit til niðurstaðna áhættumats hverju sinni og leggja áherslu á þau atriði sem helst eru talin valda vandkvæðum.

### 7.1. Aðgerðaáætlun: Mat á árangri

#### **24. Meta árangur af aðgerðum lögreglu. Gera úttekt á því hvaða aðgerðir lögreglu bera árangur og hvaða hindranir standa í vegi fyrir því að rannsókn máls leiði til ákæru og dóms.**

<b>Lýsing:</b>	Úttekt fari fram á rannsókn og saksókn mansalsmála, og lagt mat á styrkleika og veikleika í málsmeðferð.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í maí 2015.
<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Innanríkisráðuneytið, embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum og ríkissaksóknari.
<b>Kostnaður</b>	Til athugunar.

#### **25. Mat verði gert á framkvæmd þessarar aðgerðaáætlunar og árangri aðgerðanna.**

<b>Lýsing:</b>	Óháður utanaðkomandi aðili meti árangur af aðgerðum áætlunarinnar þegar tíma hennar er að ljúka svo hægt sé að byggja á því mati við gerð nýrrar aðgerðaáætlunar. Einnig er skynsamlegt að starfsmaður innanríkisráðuneytisins geri stöðumat í desember 2013 og 2014 á aðgerðum áætlunarinnar og birti öllum samstarfsaðilum.
<b>Tímarammi:</b>	Lokið í maí 2016.

<b>Ábyrgðaraðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Framkvæmdaaðili:</b>	Innanríkisráðuneytið.
<b>Samstarfsaðilar:</b>	Embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurnesjum, Útlendingastofnun, embætti ríkissaksóknara, velferðarráðuneytið, Barnaverndarstofa, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Félagsþjónustan í Reykjanesbæ, Barnavernd Reykjavíkur, Barnavernd Reykjanesbæjar, LSH – Geðdeild, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, Stígamót/Kristínarhús, Kvennaathvarfið, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkur Rauði krossinn, Vinnueftirlitið, Vinnumálastofnun, og utanríkisráðuneytið. Ef aðrar stofnanir, sem telja sig hafa hlutverk í varðandi mansalsmál, vilja taka þátt í samráðinu þá er þeim bent á að óska eftir því við innanríkisráðuneytið. Markmiðið er að allir viðeigandi aðilar eigi fulltrúa í samráðinu.
<b>Kostnaður</b>	Til athugunar.

## Viðauki A: Staða einstakra aðgerða áætlunar ríkisstjórnar Íslands gegn mansali 2009-2012

Aðgerð 1:	Innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi frá 2000 (Palermó-samnings) og bókunar við hann um mansal (Palermó-bókunar), samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 2005 og samnings Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá 2007 verði lokið.	LOKIÐ	
Aðgerð 2:	Stofnað verði teymi viðeigandi ráðuneyta, stofnana og frjálsra félagasamtaka sem hafi yfirsýn yfir mansalsmál á Íslandi og umsjón með þeim.	LOKIÐ	
Aðgerð 3:	Neyðarteymi starfi innan sérfræði- og samhæfingarteymis um mansal sem sé fært um að koma fórnarlömbum til aðstoðar innan 24 tíma.	ÓLOKIÐ	
Aðgerð 4:	Gerð verði heildstæð fræðsluáætlun fyrir fagstéttir og starfsfólk hins opinbera sem aðkomu hafa að mansalsmálum.	ÓLOKIÐ	
Aðgerð 5:	Hlutverk frjálsra félagasamtaka við að veita fórnarlömbun mansals aðstoð verði viðurkennt og styrkt.	ÓLOKIÐ	Þarf að koma í formlegan búning til lengri tíma
Aðgerð 6:	Fórnarlömbum mansals verði veitt tímabundið dvalarleyfi í skilgreindan umþóttunartíma til að gera upp hug sinn um framtíðardvalarstað og samstarf við lögreglu.	LOKIÐ	
Aðgerð 7:	Fórnarlömbum mansals verði á umþóttunartíma tryggt öruggt skjól og fjárhagsleg og félagsleg aðstoð.	ÓLOKIÐ	Sjá aðgerð 9 í nýrri áætlun. Þarf að koma í varanlegt horf. Framkvæmd hefur gengið vel.
Aðgerð 8:	Fórnarlömbum mansals verði á umþóttunartíma tryggð nauðsynleg heilbrigðisþjónusta og sálgæsla.	ÓLOKIÐ	Þarf að koma í formlegan búning til lengri tíma. Framkvæmd hefur gengið vel.
Aðgerð 9:	Þolendum mansals verði tryggð örugg endurkoma til heimalands ásamt endurhæfingu á heimaslóðum.	ÓLOKIÐ	Sjá aðgerð 12 í nýrri áætlun.
Aðgerð 10:	Aðferðir og verkferlar til að greina og styðja ætluð fórnarlömb mansals undir 18 ára aldri verði bætt.	ÓLOKIÐ	Sjá aðgerð 14 í nýrri áætlun.
Aðgerð 11:	Örugg heimferð ætlaðra fórnarlamba mansals undir 18 ára verði tryggð.	ÓLOKIÐ	Verkferlar eru í vinnslu. Ekki hefur reynt á þetta.
Aðgerð 12:	Verklagsreglur fyrir lögreglu.	LOKIÐ	
Aðgerð 13:	Þörf lögreglu fyrir heimildir til forvirkra rannsókna verði metin og áhersla lögð á að nýta til fulls rannsóknarheimildir sakamálaréttarfars.	LOKIÐ	
Aðgerð 14:	Rannsókn mansalsmála og vettvangseftirlit í tengslum við mansal og skipulagt vandi verði í höndum sérhæfðra lögregluteyma.	LOKIÐ	Rannsóknateymi um skipulagða

			brotastarfsemi og mansal.
<b>Aðgerð 15:</b>	<b>Fórnlömbum í mansalsmálum verði skipaður réttargæslumaður og veitt vitnavernd og nafnleynd.</b>	ÓLOKID	Sjá aðgerð 19 í nýrri áætlun.
<b>Aðgerð 16:</b>	<b>Lagt verði fram frumvarp sem miði að því að gera kaup á vændi refsiverð.</b>	LOKID	
<b>Aðgerð 17:</b>	<b>Lagt verði fram frumvarp til breytinga á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, sem fellir brott undanþáguheimild 4. gr. laganna.</b>	LOKID	
<b>Aðgerð 18:</b>	<b>Fræðsluherferð sem beinist að kaupendum vændis, kláms og hvers konar kynlífsþjónustu annarri verði hrundið af stokkunum.</b>	LOKID AÐ HLUTA	Viðvarandi verkefni. Stutt var við fræðsluherferðir og undirbúningur er hafinn að gerð handbókar. Sjá aðgerðir 1-8 í nýrri aðgerðaráætlun.
<b>Aðgerð 19:</b>	<b>Baráttan gegn útbreiðslu barnkláms verði eflid.</b>	LOKID	Barnaheill og ríkislögreglustjóri hafa gert með sér samning um að ábendingar um barnklám á netinu fari beint til ríkislögreglustjóra en Barnaheill munu þó áfram vera með ábendingarhnaup á vefsíðu sinni. Lagastöð eflid með því að fella barngervingu líka undir barnklámshugtakið. Mikið starf á vettvangi lögreglu.
<b>Aðgerð 20:</b>	<b>Eftirlit og rannsókn á skipuleggjendum, auglýsendum og öðrum sem hafa beinan eða óbeinan ábata af vændi annarra verði aukið með það að markmiði að þeir verði sóttir til saka.</b>	LOKID AÐ HLUTA	Rannsóknateymi um skipulagða brotastarfsemi og mansal.
<b>Aðgerð 21:</b>	<b>Íslensk stjórnvöld taki virkan þátt í alþjóðasamstarfi og stefnumótun sem miðar að því að koma í veg fyrir að fórnarlömb ánetjist manselgjendum.</b>	ÓLOKID	
<b>Aðgerð 22:</b>	<b>Stjórnvöld tryggi að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers konar kynlífsþjónustu verði ekki liðin.</b>	LOKID	Í síðareglum stjórnarráðsins er fjallað um kaup á vændi.
<b>Aðgerð 23:</b>	<b>Kynning fari fram á neyðarnúmerinu 112 vegna gruns um mansal.</b>	ÓLOKID	
<b>Aðgerð 24:</b>	<b>Sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal komi upp skráningarkefi um mansalmál á Íslandi.</b>	ÓLOKID	Sjá aðgerð 21 í nýrri áætlun.
<b>Aðgerð 25:</b>	<b>Rannsóknir á umfangi og einkennum mansals á Íslandi.</b>	ÓLOKID	Sjá aðgerð 8 í nýrri áætlun.

## Viðauki B: Yfirlit aðgerða samkvæmt nýrri aðgerðaáætlun ríkistjórnar Íslands 2013-2016.

### Forvarnir

	Ábyrgð	Kostnaður í kr.
1. Stofnaður verði fræðslusjóður til þess að auka hæfni og getu stofnana samfélagsins til þess að takast á við mansal	IRR	5.000.000
2. Gefa út handbók um greiningu fórnarlamba fyrir fólk sem kann að mæta þeim í störfum sínum.	IRR	500.000
3. Gefa út bækling fyrir hin mögulegu fórnarlömb til að kynna þeim hvað mansal þýðir og hvaða þjónusta standi mögulegum mansalsfórnarlömbum til boða.	IRR	500.000
4. Halda árlega ráðstefnu um greiningu fórnarlamba.	IRR	800.000
5. Sett verði upp heimasíðan mansal.is með fræðsluefni og upplýsingum fyrir almenning og fagfólk.	IRR	1.000.000
6. Tryggja að upplýsingar séu til reiðu fyrir foreldra og börn foreldra sem eru möguleg fórnarlömb mansals, um rétt barna hér á landi þannig að þau séu upplýst um hvaða aðstoð og stuðningur standi til boða..	IRR	Til athugunar
7. Tryggja að þjálfun og fræðslu verði beint að starfandi lögreglumönnum, sérstaklega rannsóknarlögreglumönnum og saksóknurum, og að embættin leggi áherslu á að dýpka þekkingu lykilaðila. Í því skyni verði haldin vinnusmiðja um mansal sem er opin þeim aðilum ásamt dómurum og réttargæslumönnum.	IRR	500.000
8. Tryggja fjármagn til fræðilegra rannsókna á umfangi og einkennum mansals á Íslandi.	MMR	Til athugunar

### Aðstoð og vernd fyrir fórnarlömb mansals

	Ábyrgð	Kostnaður
9. Tryggja að öllum fórnarlömbum mansals standi til boða líkamleg, félagsleg og sálræn aðstoð óháð lögheimilisskráningu og því hvort viðkomandi er í lögmatrí eða ólögmatrí dvöl.	VEL	Til athugunar
10. Tryggja öruggt húsnæði fyrir öll fórnarlömb mansals.	VEL	Til athugunar
11. Skoða möguleika á því að þróa úrræði til að bæta félagslega færni og andlega líðan.	VEL	Innan ramma
12. Þolendum mansals verði tryggð örugg endurkoma til heimalands ásamt endurhæfingu á heimaslóðum.	IRR	Til athugunar
13. Skoða hvort gagnlegt væri að gefa heimild í lögum um landvistarleyfi fyrir vitni í mansalsmálum.	IRR	Innan ramma
14. Ljúka við gerð verklags og skipulags í málefnum vegalausra barna.	IRR	Innan ramma
15. Búa til leiðbeiningar um vinnslu mála þar sem mögulegt fórnarlamb mansals er hælisleitandi.	IRR	Innan ramma

### Rannsókn og saksókn mansalsmála

	Ábyrgð	Kostnaður
16. Ríkislögreglustjóra verði falið að gera áhættumat vegna mansalsmála hér á landi.	IRR	Innan ramma

17. Ríkislögreglustjóra verði falið að uppfæra upplýsingar greiningardeildar leiðbeiningar sínar um verklag fyrir lögreglu í mansmálum og kynna þær vel.	IRR	Innan ramma
18. Þróa áfram alþjóðlegt lögreglusamstarf – með sérstakri áherslu á þátttöku í norrænu lögreglusamstarfi.	IRR	Innan ramma
19. Ríkislögreglustjóra í samráði við ríkissaksóknara verði falið það verkefni að þróa verkferla og lausnir varðandi vernd vitna í mansmálum.	IRR	Innan ramma
20. Endurmat á skilgreiningu mansals í almennum hegningarlögum með hliðsjón af alþjóðasáttmálum.	IRR	Innan ramma

### Samstarf og samráð.

	Ábyrgð	Kostnaður
21. Komið verði upp skráningarkerfi um mansmál á Íslandi.	IRR	Til athugunar
22. Stofnaður verði samráðshópur þeirra sem koma að rannsókn og saksókn mansmála.	IRR	Innan ramma
23. Stofnað verði til reglulegs samráðs aðila sem vinna að mansmálum undir stjórn innanríkisráðuneytisins.	IRR	Innan ramma

### Mat á árangri

	Ábyrgð	Kostnaður
24. Meta árangur af aðgerðum lögreglu. Gera úttekt á því hvaða aðgerðir lögreglu bera árangur og hvaða hindranir standa í vegi fyrir því að rannsókn máls leiði til ákæru og dóms.	IRR	Til athugunar
25. Mat verði gert á framkvæmd þessarar aðgerðaáætlunar og árangri aðgerðanna.	IRR	Til athugunar