

Jóna Aðalheiður Pálmadóttir

**Mansal barna og alþjóðlegar
skuldbindingar Íslands vegna þess.**
- Meistararitgerð til Mag.jur. prófs í lögfræði -



**Umsjónarkennari: Brynhildur G. Flóvenz, lektor
Lagadeild Háskóla Íslands
Júní 2009**

Formáli

Þessi ritgerð er lokaáfangi til meistaraþrófs í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands og er samin undir umsjón Brynhildar G. Flóvenz lektors. Vil ég þakka henni fyrir þá aðstoð og þolinmæði sem hún hefur sýnt mér í þessari vinnu. Einnig vil ég þakka Ellisif Tinnu Víðisdóttur fyrir að gefa sér tíma til að ræða við mig og veita mér upplýsingar sem komu að góðum notum. Einnig þykir mér mikilvægt að þakka fjölskyldu minni og vinum fyrir ómetanlegan stuðning í þessari löngu, krefjandi en jafnframt spennandi ferð sem að námið við lagadeild hefur verið.

Reykjavík, 5. maí 2009

Jóna Aðalheiður Pálmadóttir.

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur.....	6
2 Almenn umfjöllun um mansal og skilgreiningar þess samkvæmt alþjóðasamningum.....	9
2.1 Söguleg yfirferð.....	9
2.2 Skilgreining á hugtakinu mansal.....	11
2.2.1 Mansalsbókunin.....	13
2.2.2 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.....	15
2.3 Mansal og smygl á fólki.....	17
2.4 Hver er seldur og í hvaða tilgangi?.....	18
2.4.1 Nauðungarvinna.....	19
2.4.2 Kynlífsþrælkun.....	20
2.4.3 Ættleiðing.....	22
2.4.4 Hernaður.....	23
2.4.5 Aðrar birtingarmyndir mansals.....	23
2.4.6 Fórnlömb mansals.....	25
2.5 Tölulegar upplýsingar og áreiðanleiki þeirra.....	27
3 Alþjóðleg löggjöf og samvinna gegn mansali.....	30
3.1 Alþjóðlegir samningar.....	30
3.1.1 Mansalsbókunin.....	30
3.1.2 Barnasáttmálinn og valfrjáls bókun hans um sölu á börnum, barnavæandi og barnaklám.....	33
3.1.3 Aðrir alþjóðlegir gerningar og stofnanir.....	36
3.2 Alþjóðlegt samstarf gegn mansali.....	38
3.2.1 Stofnanir á vegum Sameinuðu þjóðanna.....	38
3.2.2 Interpol og Europol.....	39
3.2.3 IPEC.....	41
3.2.4 Svæðisbundið samstarf.....	42
3.2.4.1 Eystrasaltsráðið.....	42
3.2.4.2 Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu.....	43
3.2.4.3 Schengen samstarfið.....	44

3.3 Löggjöf í Evrópu gegn mansali	45
3.3.1 Almennt um mansal barna í Evrópu	45
3.3.2 Evrópuráðið	46
3.3.3 Löggjöf Evrópusambandsins	48
3.3.4 Löggjöf aðildarríkja ESB.....	50
3.4 Löggjöf og framkvæmd í Noregi, Danmörku og Svíþjóð	51
3.4.1 Almennt	51
3.4.2 Noregur	52
3.4.3 Svíþjóð.....	54
3.4.4 Danmörk	56
4 Íslensk löggjöf tengd mansali	59
4.1 Almenn hegningarlög	59
4.2 Önnur lög sem máli skipta.....	63
4.2.1 Barnalög.....	63
4.2.2 Barnaverndarlög	63
4.2.3 Lög um ættleiðingar.....	65
4.2.4 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum	65
4.2.5 Útlendingalög	66
4.2.6 Sakamálalög.....	68
4.2.7 Lög um framsal sakamanna	69
4.2.8 Lög um brottám líffæra.....	69
4.2.9 Lög um greiðslur ríkisjóðs á bótum til þolenda afbrota	70
4.3 Vernd fórnarlamba mansals.....	70
4.4 Refsingar brotamanna.....	71
4.5 Eftirlit og eftirfylgni með mansali og fórnarlömbum þess hér á landi	74
5 Ráðstafanir ríkja til þess að vinna gegn mansali	77
5.1 Almennt	77
5.2 Þarf að breyta löggjöf, herða refsingar eða efla landamæraeftirlit?	78
5.2.1 Almennt um aðgerðir ríkja	78
5.2.2 Sérstækar aðgerðir ríkja	80
5.3 Forvarnaraðgerðir	82

5.3.1 Fræðsla um mansal	83
5.4 Fullnægir Ísland alþjóðlegum skuldbindingum sínum vegna mansals barna?	84
5.4.1 Almenn	84
5.4.2 Nýlegar aðgerðir	87
6 Niðurstöður	93
Heimildaskrá	97
Lagaskrá	101
Dómaskrá	104
Heimasíðuskrá	104

1 Inngangur

Víðsvegar í heiminum í dag má finna börn¹ sem af menningarlegum, félagslegum eða efnahagslegum ástæðum þurfa að vinna. Hvort sú atvinna er skilgreind sem barnaþrælkun er háð mati á atvinnunni sjálfri, vinnuumhverfinu, hvort ávinningur af starfinu sé ótvíræður fyrir barnið og hvernig samskiptum er háttað við yfirmenn. Kyn er einnig mikilvægur þáttur þegar meta á aðstæður, þar sem bæði kynin eru í hættu á misnotkun og ofbeldi af ólíkum toga. Það er einnig mikilvægt að meta þau áhrif sem atvinnan hefur á réttindi barnsins til menntunar og þess að njóta eðlilegra frístunda. Í vestrænum löndum eru þau börn sem vinna oftast unglingar í hlutastörfum með skóla eða vinna í sumarfríinu sínu. Þessi börn vinna sér þá inn peninga sem oftast eru fyrir þau sjálf en einnig er þó til að launin séu framlag þeirra til heimilisins. Í flestum fátækari ríkjum í dag ganga börn einnig í skóla en mun líklegri til er að þau hætti fyrr í skóla en jafnaldrar þeirra í vestrænum ríkjum til þess að fara að vinna þar sem það er nauðsynlegt til að framfleyta fjölskyldunni. Einnig er líklegt að fátæk börn vinni erfðis vinnu fyrir lítil eða jafnvel engin laun. Algengustu störf barna í heiminum í dag eru heimilistörf bæði á eigin heimili og heimili annarra, vinna í sveitum, verksmiðjum og fleiri stöðum. Hér á landi hefur það lengi tíðkast að börn vinni bæði í dreifbýli sem og í þéttbýli. Í dag er algengt að börn vinni hlutastörf í verslunum, beri út blöð eða hjálpi til á heimilum. Til sveita hjálpa börnin til í þeim störfum þar sem þess er þörf. Þessi vinna er þó yfirleitt ekki meiri en svo að börnunum gefst færi á að stunda skóla og njóta eðlilegs frítíma með vinum eða stunda einhvers konar tómstundir.

Vinna barna hefur verið þrætuepli í gegnum tíðina, ýmsir halda því fram að það sé bara hollt fyrir börn að vinna og kenni þeim ábyrgð og virði peninga. Einnig að mikilvægt að börnum sé gert kleift að vinna, sérstaklega í fátækari ríkjum þar sem það er beinlínis lífsnauðsynlegt fyrir fjölskyldur að allir leggi hönd á plóginn. Við slíkar aðstæður munu börn vinna áfram hvort sem það er andstætt lögum eða ekki. Þeir sem tala gegn því að börnum sé heimilt að vinna segja að banna ætti vinnu barna alfarið með lögum vegna þess að svo lengi sem vinna barna sé leyfileg sé erfitt að koma í veg fyrir að þau séu látin vinna við aðstæður sem eru hættulegar börnum. En þrátt fyrir ágreiningu eru allir sammála að í sum störf og atvinnugreinar ætti aldrei að ráða börn og í 32. gr. Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálanum) er ákvæði sem

¹ Í þessari ritgerð eru börn allir einstaklingar undir 18 ára aldri.

leggur línurnar í þeim málum. Þar segir að vernda eigi börn gegn arðráni og frá því að vinna störf sem eru líkleg til að barni stafi hættu af eða komið geti niður á námi þess eða skaðað heilsu þess eða líkamlegan, sálrænan, andlegan, siðferðislegan eða félagslegan þroska.² Þegar talað er um barnaþrælkun er það mun dekkri mynd af vinnu barna en hér að ofan hefur verið dregin upp og er mansal barna til ýmissar þrælkunar sívaxandi vandamál.

Mansal er stórkostlegt brot á mannréttindum og atлага að virðingu og heiðarleika alls mannkyns. Mansal barna sviptir þau rétti þeirra til að vernda persónu sína, rétti til menntunar, heilbrigðisþjónustu, hvíldar, heilbrigðrar æsku og gefandi og fullnægjandi lífs. Mansal sviptir börn enn fremur rétti til þess að verða ekki fyrir refsingu eða að sæta annarri niðurlægjandi meðferð. Þau börn sem orðið hafa fórnarlömb mansals eru undirokuð og andlega kúguð af misindismönnum sínum, þeim sem selja þau, vinnuveitendum, hórmöngurum og kúnum. Það eru hvergi til nákvæmar tölur um þann fjölda barna sem eru fórnarlömb mansals í heiminum, en í skýrslu bandaríska utanríkisráðuneytisins frá árinu 2008 er staðhæft að um 50 prósent þeirra sem seldir eru mansali í heiminum séu börn.³ Þrátt fyrir að ekki séu neinar ákveðnar tölur til er ljóst að mansal eykst ár frá ári og ekkert lát virðist vera á því. Mansal og sívaxandi eftirspurn eftir ódýru vinnuafli og kynlífsþjónustu eru óhjákvæmilega mjög tengd og bera gróðavonir, einstaklinga og fyrirtækja, siðferðiskennd oft ofurliði sem leiðir til þess að börn eru seld í nauðungarvinnu í verksmiðjum og þrælabúðum (e. sweatshops).

Í ritgerðinni verður fjallað um mansal barna og hvað felst í hugtakinu „mansal“. Kannað verður hverjir eiga það helst á hættu að verða fórnarlömb mansals og hvað ástæður þar eru að baki og hvað ríki geta gert til að sporna við og koma í veg fyrir mansal, ekki aðeins í viðkomandi ríki heldur í heiminum öllum. Litið verður á þá alþjóðasamninga sem í gildi eru gegn mansali, svo sem Barnasáttmálann og valfrjálsa bókun við hann um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám og samning Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og bókun við hann um mansal. Gerð verður grein fyrir helstu skyldum sem þessir samningar leggja á aðildarríkin og íslensk löggjöf á þessu sviði skoðuð í kjölfarið og kannað hvernig og hvort Ísland er að uppfylla þessar skyldur. Meðal annars verður skoðað hvort að Ísland hefur bannað allar birtingarmyndir mansals í löggjöf sinni, hvernig eftirliti með mansali hér á landi er háttað og hvort að fórnarlömbum mansals er veitt fullnægjandi aðstoð og vernd.

² Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna 32. gr.

³ Utanríkisráðneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in persons Report 2008.*, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/105376.htm> Uppl. sóttar 23. febrúar 2009

Heimilda til ritgerðarinnar var leitað víðsvegar og má fyrst nefna þau rit sem er að finna í heimildaskránni sem fjalla á einn eða annan hátt um mansal fólks almennt í heiminum og önnur sem sérstaklega lútu að mannréttindum og mansali barna. Auk þess skoðaði ég rit og skýrslur sem gefnar hafa verið út af hinum ýmsu stofnunum Sameinuðu þjóðanna, sérstakra talsmanna Sp, frjálsra félagasamtaka, Evrópuráðsins og fleiri aðila. Varðandi íslenska framkvæmd þá leit ég til þeirra laga sem hér hafa verið sett og lúta að efninu að einhverju leyti, kynnti mér athugasemdir með frumvörpum laganna og feril þeirra í meðförum Alþingis. Einnig var litið til dómaframkvæmdar, sem þó er af skornum skammti. Jafnframt sendi ég fyrirspurnir á ýmsa aðila sem hafa með málefni útlendinga og landamæravörslu að gera hér á landi og frjáls félagasamtök sem vinna með fórnarlömbum ofbeldis og ræddi meðal annars við Ellisif Tinnu Víðisdóttur, forstjóra Varnarmálastofnunar.⁴ Ýmislegt var að gerast á Alþingi í þessum málum á meðan þessi ritgerð var rituð, þar helst að nefna aðgerðaráætlun gegn mansali hér á landi. Aðgerðaráætlunin var samþykkt af ríkisstjórninni 17. mars og kom ýmislegt til framkvæmdar hjá Alþingi áður en þingi var slitið fyrir kosningar. Þann 16. mars var samþykkt þingsályktunartillaga um lögfestingu Barnasáttmálans⁵ og lög um breytingu á almennu hegningarlögum nr. 19/1940 (hér eftir hegningarlög eða hgl) sem gera vændi refsivert voru samþykkt á síðasta starfsdegi þingsins þann 17. apríl.⁶ Íslensku lögin og framkvæmdina bar ég svo saman við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem að Ísland hefur tekist á hendur með þeim alþjóðlegu samningum sem undirritaðir og fullgiltir hafa verið hér á landi og kannaði hvernig Ísland hefur staðið sig í að uppfylla þær skyldur.

Megináhersla ritgerðarinnar mun vera á þær skyldur sem ofangreindir samningar leggja á aðildarríkin, hvað aðildarríkin hafa gert til þess að vinna gegn mansali með setningu laga, alþjóðlegri samvinnu eða á annan hátt. Vart þarf að nefna að lögð er sérstök áhersla á íslensk lög og framkvæmd hér á landi í þessum efnum sem og þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali.

⁴ Ellisif Tinna vann lengi vel hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum og var ein af þeim fyrstu sem að bentu á að mansal færi fram hér á landi og að Ísland væri gegnumstreymisland sem og jafnvel ákvörðunarstaður.

⁵ Þskj. 733, 136. lögþ. 2008-2009, (óbirt í A-deild Alþt.)

⁶ Þskj. 963, 136. lögþ. 2008-2009, (óbirt í A-deild Alþt.) samþykkt 17. apríl í kafla 4.5 verður gerð grein fyrir frumvarpinu að breytingarlögnum.

2 Almenn umfjöllun um mansal og skilgreiningar þess samkvæmt alþjóðasamningum.

2.1 Söguleg yfirferð

Það má segja að þrælahald og þrælasala sé upphafið að nútíma mansali, allt frá tímum Rómverja og enn fyrr var við lýði að fólk héldi þræla. Þrælahald og þrælasala var algeng víða um Evrópu, í Bandaríkjunum og einnig í Austurlöndum. Litið var á þræla sem óæðri manneskjur, ljótar og ómanneskjulegar verur og var ofbeldi og þrældómur þeirra að nokkru leyti réttlættur með vísan til þessa. Eignarhald var algert yfir þrælunum og farið var með þá eins og hverjar aðra eign og höfðu þeir engin lagaleg réttindi. Þeir voru því ófrjálsir á allan hátt og urðu að láta margt misjafnt yfir sig ganga af hálfu húsbænda sinna. Þegar þrælasala frá Afríku varð meiri þá bættist kynþáttamismunurinn við þau atriði sem notuð voru til að réttlæta þrælahald og þrælasala á svörtu fólki varð eftir það talin vera hið hefðbundna form þrælahalds.

Samningurinn um afnám alls þrælahalds (e. Slavery Convention) skilgreinir þrælahald sem „the status or condition of a person over whom any or all of the power attaching to the right of ownership are exercised” grein 1(1). Þannig var því aðaláherslan á algert eignarhald manneskju yfir annarri manneskju og hvernig farið var með það eignarhald. Mansal á upptök sín í þrælahaldi og þrælasölu og er mansal kallað nútíma þrælahald. Líkt og með þrælana á sínum tíma er farið með fórnarlömb mansals sem hverja aðrar verslunarvöru. En þrátt fyrir þennan skyldleika er greinarmunur á, t.d. er framkvæmdin talsvert önnur en var með þrælasöluna og eignarhald yfir fórnarlambi mansalsins er ekki eins mikilvægt heldur er það hagnýting manneskjunnar eftir á sem er aðalmálið, verður hagnýting einstaklingsins á einn eða annan hátt að hafa verið tilgangur með flutningi og sölu hans til að um mansal sé að ræða.⁷ Í dag er eignarhald einstaklings yfir öðrum einstaklingi ólöglegt, það er því liðin tíð að heimilt sé að eiga og halda þræla. Þrælahald er enn síður réttlætanlegt vegna kynþáttar fólks þar sem óheimilt er nú samkvæmt flestum alþjóðasamningum um mannréttindi að mismuna fólki á grundvelli kynþáttar líkt og tíðkaðist til dæmis um svarta þræla í Bandaríkjunum sem og annars staðar. Helsti drifkraftur þeirra sem stunda mansal í dag er sá mikli hagnaður sem hægt er að hafa af því án þess þó að í því felist of mikil áhætta.⁸

Þegar fyrst var farið að ræða um mansal var það einungis tengt við konur og stúlkur sem voru

⁷ Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*. Bls. 10-12

⁸ Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective*. Bls. 18-20

teknar og neyddar til að stunda vændi, þær voru oftast blekkta með fölskum atvinnutilboðum. Fyrsti alþjóðlegi samningurinn sem fjallaði um mansal var „Alþjóðlegur samningur um baráttuna gegn hvíttri þrælasölu” (e. International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic) sem samþykktur var 1904. Þessi samningur kom aðallega til vegna þess að efnahagsástand Evrópu var staðnað og leiddi til þess að konur voru í miklum mæli seldar í vændi. Þrettán Evrópuríki sáu því ástæðu til þess að taka til sinna ráða og sporna gegn því. Hvít þrælasala (e. white slave traffic) átti hér fyrst og fremst við konur og ungar stúlkur og því voru karlmenn ekki verndaðir og ekki hinir „hefðbundnu” þrælur. Þessum samning var því aðallega beint að mansali á evrópskum konum og stúlkum en ekki gegn hinu hefðbundna mansali sem átti sér stað frá Afríkuríkjum til Evrópu og Bandaríkjanna. Þessi samningur bar þó ekki tilætlaðan árangur þar sem hann beindi aðeins tilmælum til ríkja um að eiga samvinnu í upplýsingagjöf, bera kennsl á fórnarlömbin og að fylgjast vel með ráðningarskrifstofum en hafði ekki að geyma nein tilmæli um að gera verknaðinn sjálfan refsiverðan og mansal hélt áfram að blómstra. Árið 1910 var því gerður annar samningur sem nefndist „Alþjóðlegur samningur um afnám allrar hvítrar þrælasölu” (e. International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic). Sem fyrr var aðal áherslan á konur og stúlkur sem seldar voru í vændi. En þessi samningur beindi því hins vegar til aðildarríkjanna að gera mansal ólöglegt og refsa þeim sem báru ábyrgð harðlega. Hér kom einnig inn hugtakið að „lokka/laða” einstakling í þessar aðstæður, þ.e.a.s. að blekkja einstaklinginn en ekki aðeins að fá þá nauðuga og því var skilgreiningin á mansali víðtækari en í samningnum frá 1904. Mansal var skilgreint í 1. gr. hans sem;

„Whoever, in order to gratify the passions of another person, has procured, enticed, or led away, even with her consent, a woman or girl under age, for immoral purposes, shall be punished, notwithstanding that the various acts constituting the offence may have been committed in different countries.”

Þessi samningur tók þó aðeins á flutningi kvenna og stúlkna yfir landamæri ríkja og gerði það refsivert en tók ekki á sjálfum tilganginum með mansalinu, þ.e. vændi. Vinna í hórúsum var talin falla undir lögsögu ríkjanna sjálfra og ekki ætti að fjalla um í alþjóðlegum samningi.

Eftir fyrri heimstyrjöldina þá taldi Þjóðabandalagið (e. League of Nations) mansal vera talsvert alvarlegt samfélagslegt vandamál sem þyrfti að uppræta. Gerðir voru því tveir samningar í því skyni. Sá fyrri, Alþjóðlegur samningur um baráttu gegn mansali kvenna og barna (e. International Convention for the Suppression of the Traffic in women and Children), gerður 1921 tengdi vændi og kynlífsþrælkun við mansal og víkkaði því út samninginn frá 1910. Einnig var

samningnum ekki lengur aðeins beint að evrópskum konum og stúlkum og viðurkennt að mansal gæti átt sér stað með alla kynþætti og börn hvort sem þau væru stúlkur eða strákar. Seinni samningurinn, Alþjóðlegur samningur um baráttu gegn mansali fullvaxta kvenna (e. International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age), frá árinu 1933, var svipaður fyrri samningum að því leyti að sjónum var aðallega beint að vændi og kynlífsþrælkun en varðveitti betur alþjóðlegt gildi mansals. Þessi tveir samningar voru þó einnig að mestu gagnslausir þar sem að vændi var enn innanríkis mál og samningarnir beindu ekki tilmælum til ríkja að banna það.⁹

Eftir seinni heimstyrjöldina tók Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu Þjóðanna (ECOSOC) til við að endurskoða ofangreinda samninga og reyna að finna út hvar þyrfti að bæta þá til að þeir hefðu meiri áhrif á hið vaxandi vandamál. Afrakstur þessarar vinnu kom árið 1949, samningur um baráttu gegn mansali og því að hafa hagnað af vændi annarra (e. Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others), þessi samningur sameinaði alla eldri samningana og bætti þá aðeins, þ.e. ekki var lengur um að ræða vernd bara ætlaða konum og börnum, heldur var viðurkennt að karlmenn gætu einnig verið seldir í vændi líkt og konur og börn, einnig tengdi hann vændi og kynlífsþrælkun við mansalið og því var beint til aðildarríkja að banna mansal og rekstur vændishúsa en hins vegar var vændi sjálft ekki bannað, samningurinn tók bæði til mansals innanlands og einnig yfir landamæri. Samningurinn var mikið gagnrýndur. Í fyrsta lagi fyrir það að hann bannaði ekki vændi, einnig fyrir það að skilgreina ekki mansal og að gera ekki ráð fyrir öllum þeim birtingarmyndum sem mansal og vændi getur tekið á sig, t.d. kynlífsferðaiðnaður (e. Sex Tourism) og aðrar birtingarmyndir kynlífsþrælkunar sem fela í sér, en eru ekki takmörkuð við hjónaband og nauðungarvinnu. Samningurinn hlaut ekki staðfestingu margra ríkja.¹⁰

2.2 Skilgreining á hugtakinu mansal

Með tímanum hafa mismunandi viðhorf og skoðanir þróast um mansal, einnig hefur ýmsum skilgreiningum á mansali verið kastað fram. Mansal nú til dags hefur verið nefnt nútíma þrælalald, slíkt nafn dregur hins vegar úr þeim eðlismun sem er á mansali og þrælalaldi og -sölu. Til að hægt sé að ná árangri í baráttunni gegn mansali er mikilvægt að skilgreining mansals sé samræmd og viðurkennd um allan heim svo þjóðir geti unnið saman og ekki sé hægt að stunda

⁹ Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*. Bls. 13-16.

¹⁰ Ibid. Bls. 16-18.

mansal í einhverju skálkaskjólí vegna þess að mansal hefur ekki verið nægilega skilgreint þar. Mansal barna er samtvinnun ýmissa atvika sem eiga sér stað í samfélagi barnsins, á viðkomustöðum og á ákvörðunarstað. Þeir sem taka þátt í þessum athöfnum með þeim tilgangi að hafa barnið að féþúfu liðsafnarar (e. Recruiters), milliliðir, aðilar sem útvega skjöl, flutningsaðilar, spilltir embættismenn, aðilar sem útvega þjónustu og þeir sem ráða börnin eru allir gerendur í mansali, manseljendur¹¹ (e. Traffickers), jafnvel þó að þátttaka þeirra sé aðeins smávægileg í öllu ferlinu.¹²

Hér á landi hefur skilgreining á hugtakinu „mansal” aðlagast hinum alþjóðlegu skilgreiningu og breyst í tímans rás. Samkvæmt Íslenskri orðabók handa skólum og almenningi frá árinu 1983 var merking mansals svohljóðandi; „þrælasala eða að selja einhvern.”¹³ Samkvæmt nýútgefinni lögfræðiorðabók í ritstjórn Páls Sigurðssonar þá merkir mansal „...að selja fólk og neyða það til að vinna gegn eigin vilja, t.d. við vændi yfirleitt langt frá heimalandi þess.”¹⁴ Því er ljóst að hin nýja merking mansals í íslensku hefur nú tekið tillit til þess að tilgangur mansals sé nú það sem lagt áherslan er á og einnig að um afbrot sé að ræða sem yfirleitt fer fram milli landamæra ríkja víðsvegar í heiminum. Sérstakt refsíákvæði um mansal var sett í almenn hegningarlög nr. 19/1940 (hér eftir hegningarlög eða hgl.), sem grein 227. a., með lögum nr. 40/2003. Ákvæðið var sett til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum samkvæmt samningi Sameinuðu Þjóðanna gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi og bókun við hann og hins vegar bókun við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, um barnasölu, barnavændi og barnaklám. Í ákvæðinu segir:

„Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirfarandi verknað í þeim tilgangi að notfæra sér mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal allt að 8 ára fangelsi:

1. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einhverjum sem beittur er eða hefur verið beittur ólögmati nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr. eða hótun skv. 233. gr., eða ólögmetum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða annarri ótilhlýðilegri aðferð.

2. Að útvega, flytja, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára eða láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis frá þeim sem hefur umsjón með barni.

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 2. tölul. 1. mgr.”

Samkvæmt ákvæðinu er mansal sú athöfn að útvega, flytja eða hýsa einhvern sem beittur hefur

¹¹ Í þessari ritgerð verður heitið „manseljendur” notað yfir hugtakið „Traffickers” sem eru þeir sem stunda mansal.

¹² International Labour Office: „Book 1: Understanding what Child Trafficking is.” Bls.26

¹³ Árni Böðvarsson: *Íslensk orðabók – handa skólum og almenningi.*

¹⁴ Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók með skýringum.*

verið ofbeldi eða blekkur eða á einhvern annan ótilhlýðilegan hátt í þeim tilgangi að notfæra sér hann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans. Þessi skilgreining gengur lengra en skilgreining mansalsbókunar við samning Sþ gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi en skemur en skilgreining Barnasáttmálans og valfrjálsrar bókunar við hann eins og verður fjallað um hér á eftir.

2.2.1 Mansalsbókunin

Ein umfangsmesta þróun á skoðunum og skilningi fólks á mansali kom til með bókun sem ætlað var að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn¹⁵ sem gerð var við samning Sameinuðu þjóðanna gegn alþjóðlegri og skipulagðri glæpastarfsemi (e. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) (hér eftir nefndur glæpasamningurinn). Umtalsverð vinna var lögð í gerð þessa samnings og bókananna við hann og mikið lagt upp úr samvinnu allra aðildarríkja og frjálsra félagasamtaka (e. NGO's). Samningurinn var samþykktur í Palermó á Ítalíu árið 2000 og samningurinn og mansalsbókunin voru undirrituð af Íslands hálfu 13. desember 2000, en hafa ekki enn verið fullgilt. Í mansalsbókuninni kemur loks fram fyrsta alþjóðlega skilgreiningin á mansali, hana er að finna í 3 gr. og er eftirfarandi;

- (a) “Trafficking in persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring, or receipt of persons, by means of threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at the minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or removal of organs;
- (b) the consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in the subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in the subparagraph (a) have been used;
- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
- (d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age.

Í skilgreiningunni felst þrennt, verknaður, aðferð og tilgangur. Verknaðurinn getur falist í því að

¹⁵ Bókunin gengur jafnt undir heitinu Palermóbókunin eða mansalsbókunin. Hér í þessari ritgerð mun ég nota síðara heitið þar sem mér finnst það gera betri greinarmun frá annarri bókun við glæpasamninginn og einnig gefa betri skilning á innihaldi hennar.

fá einhvern til þátttöku, flytja fórnarlamb á milli staða, framselja fórnarlamb annað, hýsa eða taka á móti fórnarlambi. Aðferðin getur falist í því að hóta eða beita ofbeldi eða annarskonar þvingunum, ræna, blekkja eða svíkja eða greiða fyrir. Tilgangurinn getur síðan verið sá að hagnast á vændi annarra, hagnýting í kynferðislegum tilgangi eða til nauðungarvinnu, þrælahald eða annarskonar þrælkun, brottmál líffæra eða annarskonar hagnýtingu einstaklings.¹⁶ Einhvers konar flutningur fórnarlambins er nauðsynlegur, hvort sem hann er aðeins lítilsháttar eða þvert yfir hnöttinn, til þess að um mansal sé að ræða og til að greina mansal frá annars konar þrælahaldi og nauðungarvinnu hvers konar.

Í c-lið ákvæðisins er sérstaklega tekið fram að það að hóta ofbeldi eða nota ofbeldi eða annarskonar þvingun, nema á brott, svíkja, blekkja eða nýta sér yfirburði afls eða varnarleysi einstaklings, eða taka við eða veita greiðslur eða ágóða til að fá samþykki manneskju sem hefur vald yfir annarri manneskju eigi ekki við þegar um er að ræða mansal barna. Ástæða þess er að alþjóðlegir samningar hafna því að barn geti verið á einhvern hátt þátttakandi í eigin mansali. Þegar unnið var að gerð mansalsbókunarinnar við samningin gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi þá var mikið lagt upp úr því hvernig ætti að skilgreina mansal og hvort að í skilgreiningunni ætti að felast að mansal væri alþjóðlegur glæpur til þess að falla betur að samningnum sjálfum. Að lokum varð þó ofan á að gera það ekki þar sem mansal getur bæði farið fram innanlands sem og á milli landa.¹⁷ Skilgreining mansals er þó bundin við samninginn og er bókunin honum til fyllingar, ákvæði hans eiga að gilda *mutatis mutandis* um ákvæði mansalsbókunarinnar og því ber að líta til hans þegar ákvæði mansals bókunarinnar eru túlkuð skv. 1. gr. bókunarinnar. Í 3. gr. hans er til dæmis að finna skilgreiningu á því hvenær skipulagður glæpur telst alþjóðlegur.¹⁸ Mjög mikilvægt er að ríki viti af því og taki tillit til þess að mansal barna á sér oft stað innanlands og því má ekki takmarka skilgreiningar mansals í refsilögum ríkis við það að mansal fari fram milli landamæra. Ennfremur ber ávallt að hafa Barnasáttmálann og valfrjálsar bókanir hans í huga þegar verið er að túlka mansalsbókunina í tengslum við mansal barna.¹⁹ Í kafla 3.1.1 verður fjallað nánar um samninginn gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og mansalsbókunina.

¹⁶ Sjá skilgreiningu á mansali á heimasíðu UNODC; <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html> Uppl. Sóttar 20. apríl 2009.

¹⁷ UNODC: *Travaux préparatoires: United Nations Convention against Transnational Organized Crimes*. Bls. 339-348 Sjá einnig um sama efni; Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective*. Bls. 23-24

¹⁸ Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective*. Bls. 23-24

¹⁹ UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 11-12.

2.2.2 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

Barnasáttmálinn er alþjóðlegur samningur sem viðurkennir mannréttindi barna og er fyrsti alþjóðlegi samningurinn sem það gerir. Árið 1924 samþykkti Þjóðabandalagið svokallaða Genfaryfirlýsingu um réttindi barnsins og árið 1959 samþykkti allsherjarþing Sp yfirlýsingu um réttindi barnsins. Með aðild að Barnasáttmálanum skuldbinda aðildarríkin sig til að tryggja börnum innan sinnar lögsögu öll þau réttindi sem felast í samningnum og að leggja fram skýrslu um framkvæmd sáttmálans í ríkinu. Það eru aðeins tvö aðildarríki sem ekki hafa fullgilt Barnasáttmálann, Sómalía og Bandaríkin, það gerir hann að þeim mannréttindasamningi sem flest ríki hafa fullgilt í sögunni. Barnasáttmálinn gengur út frá því að börn skuli njóta umhyggju og sérstakrar verndar en séu jafnframt virkir þátttakendur í þjóðfélaginu og sjálfstæðir einstaklingar með réttindi og ábyrgð sem vex með aldri og þroska barnsins sjálfs.²⁰

Í 35. gr. Barnasáttmálans er ákvæði um sölu og brottnám barna og verslun með börn. Samkvæmt því ákvæði eiga aðildarríkin að gera allt sem við á, bæði innanlands og með tvíhliða og marghliða ráðstöfunum, til að koma í veg fyrir að börn séu numin á brott, seld eða verslað sé með þau. Skiptir ekki máli skv. ákvæðinu í hvaða tilgangi það er gert eða hvernig það fer fram. Ákvæðið er nátengt öðrum ákvæðum Barnasáttmálans svo sem ákvæði 11. gr. þar sem segir að aðildarríkin skuli gera ráðstafanir gegn því að börn séu „ólöglega flutt úr landi og haldið erlendis“ en einnig 32. gr., sem viðurkennir rétt barns til verndar gegn arðráni og allri vinnu sem líkur eru til að sé hættuleg börnum, og 36. gr. sem er stefnt gegn allri annarri misneytingu sem getur stefnt velferð þeirra í hættu. Í 34. gr. er lagt bann við allri kynferðislegri misnotkun barna og ber aðildarríkjum að vernda börnin fyrir slíkri misnotkun með því að grípa til aðgerða bæði innanlands sem og með tvíhliða og marghliða ráðstöfunum. Er sérstaklega talað um þrenns konar kynferðislega misnotkun sem er eftirfarandi;

- a) Að barn sé talið á eða þvingað til að taka þátt í hvers konar ólögumatri kynferðislegri háttsemi.
- b) Að börn séu notuð til vændis eða annarra ólögumætra kynferðisathafna.
- c) Að börn séu notuð í klámsýningum eða til að búa til klámefni.

Þann 25. maí 2000 var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna samþykkt valfrjáls bókun við Barnasáttmálann sem fjallar sérstaklega um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám. Bókunin tók gildi gagnvart Íslandi í janúar 2002, þá hafði hún verið undirrituð og fullgilt. Segir í formála

²⁰ Þórhildur Líndal: *Barnasáttmálinn – Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*, Bls. 6

bókunarinnar að aðildarríkin hafi haft þungar áhyggjur af síaukinni verslun með börn og talið þörf á frekari aðgerðum til að ná enn frekar markmiðum Barnasáttmálans og koma ákvæðum hans í framkvæmd. Aðildarríkin álitu einnig að með heildarnálgun á vandamálinu verði auðveldara að útrýma sölu barna, barnavæandi og barnaklámi og þannig takast á við áhrifaþætti, þar á meðal vanþróun, fátækt, mismunandi efnahag, ójöfnuð í félagslegu og efnahagslegu skipulagi, vanhæfar fjölskyldur, menntunarskort, búferlaflutninga fólks úr sveit í borg, mismunun kynjanna, óábyrga kynlífshegðun fullorðinna, skaðlegar hefðir, vopnuð átök og verslun með börn. Þannig að ljóst er að aðildarríkin ætluðu sér stóra hluti með þessari bókun.²¹ Í 2. gr. bókunarinnar er sala á börnum skilgreind sem „hvers kyns aðgerð eða viðskipti þar sem einstaklingur eða hópur fólks framselur öðrum barn gegn þóknun eða hvers kyns öðru endurgjaldi.” Í 3. gr. er fjallað um aðgerðir og athafnir sem aðildarríki skuli tryggja að felld verði í hegningar- og refsilög landsins hvort sem um er að ræða einstök eða skipulögð tilvik og óháð því hvort þau eru framin í landinu eða milli landa. Þessar aðgerðir/athafnir eru eftirfarandi;

- a) þegar um er að ræða sölu á börnum eins og hún er skilgreind í 2. gr.:
 - i) að bjóða, afhenda eða þiggja barn, með hvaða hætti sem er, í þeim tilgangi að:
 - a. misnota barnið í kynlífi;
 - b. hagnast á líffæraflutningi úr barninu;
 - c. setja barnið í vinnuþrælkun;
 - ii) að fá fram, sem milligöngumaður, samþykki fyrir ættleiðingu barns á óviðeigandi hátt og með því að brjóta gegn gildandi alþjóðalagagæringum um ættleiðingu;
 - b) að bjóða, ná í, festa kaup á eða útvega barn vegna barnavæandis, eins og það er skilgreint í 2. gr.;
 - c) að framleiða, dreifa, breiða út, flytja inn, flytja út, bjóða, selja eða eiga barnaklám í þeim tilgangi sem að ofan greinir eins og það er skilgreint í 2. gr.

Því má segja að samkvæmt bókuninni sé mansal „hverskyns sala á börnum gegn þóknun eða hvers kyns öðru endurgjaldi í þeim tilgangi að misnota barnið í kynlífi, hagnast á líffæraflutningi úr barninu, setja barn í vinnuþrælkun eða að fá fram samþykki fyrir ættleiðingu barns á óviðeigandi hátt.” Í kafla 3.1.2 verður farið í helstu skuldbindingar Íslands samkvæmt Barnasáttmálanum, hvað hefur verið gert og hvernig eftirliti og eftirfylgni með mansali er háttað hér á landi.

²¹ Formáli valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavæandi og barnaklám.

2.3 Mansal og smygl á fólki

Þegar verið er að fjalla um mansal er nauðsynlegt að gera greinarmun í stuttu máli á mansali og smygli á fólki. Mörg fórnalömb mansals hafa áður gefið samþykki fyrir því að vera smyglað yfir landamæri ríkis. Þetta hefur valdið því að erfitt er að gera skýran greinarmuna á milli mansals og því þegar fólki er smyglað af eigin vilja. Orðalag b. liðar 3. gr. mansalsbókunarinnar fjallar um samþykki og má segja að það sé nokkurs konar málamiðlunarákvæði. Þar segir að samþykki einstaklingsins fyrir því að vera hagnýttur í einhverjum þeim tilgangi sem að kemur fram í a. lið sé ekki tækt ef að einhver af þeim aðferðum í a. lið hefur verið beitt s.s. hótanir, ofbeldi og blekkingar. Í mörgum tilfellum mansals liggur upphaflega fyrir samþykki beggja aðila en síðar í ferlinu kemur til aukin nauðung og ofbeldi. Sum ríki vildu að samþykki fórnarlambins yrði aldrei marktækt svo að ekki væri hægt að nota samþykki fórnarlambins í upphafi til að verja síðar til komna hagnýtingu manseljandans. Önnur ríki vildu að samþykki væri gilt að einhverju marki til að takmarka umfang brotsins og skilja það frá löglegum aðgerðum.²² Vandamálið með samþykki er flókið þar sem að bæði samþykki og valdbeiting geta birst á ýmsan hátt. Einstaklingur getur samþykkt að flytjast til lands þar sem honum hefur verið lofuð vinna og dvalarstaður til þess að öðlast betra líf eða vinna sér inn peninga til að styðja fjölskylduna. En það sem tekur við getur hins vegar verið allt annar sannleikur. Nokkuð víst er að einstaklingur samþykkir sjaldnast að vinna launalaust eða við ómanneskjulegar aðstæður. Samkvæmt alþjóðasamningum s.s. samningi Sp gegn pyntingum, getur einstaklingur aldrei samþykkt að vera pyntaður eða misnotaður kynferðislega eða á annan hátt.²³

Þegar um er að ræða börn þá er ljóst að samkvæmt alþjóðasamningum, bæði Barnasáttmálanum og mansalsbókuninni, þá getur barn yngra en 18 ára aldrei gefið upplýst samþykki fyrir því að vera selt mansali. Manseljandi getur því aldrei borið fyrir sig samþykki barns hvort sem það var gefið í upphafi eða síðar. Mansal barna er ávallt ólöglegt hvort sem einhverjum af þeim aðferðum sem taldar eru upp í a. lið 3. gr. mansalsbókunarinnar er beitt eða ekki.²⁴

Ólíkt mansali þá felur smygl á fólki ekki í sér valdbeitingu eða blekkingu sem bendir til þess að smygl á fólki sé gert með vilja viðkomandi aðila. Bæði fela þessi brot þó í sér flutning á fólki með hagnað í huga, en þegar um smygl er að ræða þá endar samband smyglarans og

²² UNODC: *Travaux préparatoires: United Nations Convention against Transnational Organized Crimes*. Bls. 344.

²³ Kevin Bales: *Understanding Global Slavery- a reader*. Bls. 130-131.

²⁴ Jaro Bilcerkowycz: „The Problem of Sexual Trafficking in Postcommunist Europe”. Bls. 87

einstaklingsins yfirleitt þegar einstaklingurinn kemur á áfangastað. Smyglarinn hagnast aðeins af þátttöku sinni í að smygla fólki yfir landamæri ríkis. Smyglbókun var samin við glæpasamning Sp (e. Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) og tók hún gildi í 28. janúar 2004. Smyglbókuninni er ætlað að berjast gegn og koma í veg fyrir smygl á fólki og hvetja til samvinnu á milli ríkja þar um. Einnig er henni ætlað að vernda réttindi hinna smygluðu einstaklinga og koma í veg fyrir illa meðferð á þeim. Í smyglbókuninni er að finna, líkt og í mansalsbókuninni, fyrstu alþjóðlegu skilgreiningu því broti sem henni er ætlað að berjast gegn. Og samkvæmt henni er smygl á fólki skilgreint sem; „The procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of illegal entry of a person into a State party of which the person is not a national or a permanent resident”. Smyglbókunin tekur á, eins og heitið gefur til kynna, smygli á fólki þegar um mansal er að ræða þá fylgir það hins vegar ávallt að í kjölfar komunnar inn í ríki að einstaklingurinn er hagnýttur á einhvern hátt t.d. með nauðungarvinnu, kynlífsþrælkun eða á annan miður skemmtilegan hátt. Smygl á sér alltaf stað yfir landamæri en mansal getur einnig átt sér stað innan landamæra sama ríkisins.²⁵

Smygl á fólki felur ávallt í sér að einstaklingi er smyglað ólöglega inn í landið en fórnarlömb mansals geta bæði komið löglega eða ólöglega inn í ákvörðunarland. Þessi aðgreining leiðir af sér misjöfn viðbrögð löggjafans, einstaklinga sem smyglað hefur verið viljugum er hægt að sakfella fyrir brot á innflytjendalöggjöf. Yfirleitt er litið á þá sem glæpamenn í sjálfu sér en ekki fórnarlömb aðstæðna sem til staðar eru m.a. í heimalandi einstaklingsins og þeir dæmdir í refsingu og/eða vísað úr landinu. Hinsvegar er litið á þá einstaklinga sem seldir eru mansali sem fórnarlömb, þar sem að þeir völdu örlög sín ekki sjálfviljugir. Þó er ekkert algilt í þessum málum og vera má að einstaklingur sem sjálfur velur að fara ólöglega inn í annað land geti síðar orðið skuldbundinn smyglurunum og þurft að greiða það með nauðungarvinnu eða öðrum ómannúðlegum leiðum.²⁶

2.4 Hver er seldur og í hvaða tilgangi?

Þegar verið er að rannsaka mansal verður að gera sér grein fyrir því að mansal og þrælahald á sér langa sögu og hefð í samfélagi manna. Ljóst er að það hefur því tekið á sig ýmsar myndir og þróast í gegnum tíðina til að aðlagast mismunandi samfélögum og menningarheimum. Í eina tíð

²⁵ Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. Bls. 132 Sjá einnig; Tom Obokata: *Trafficking in human beings from a human rights perspective: A Holistic Approach*. Bls. 20-22 og ILO: „Book 1: Understanding what Child Trafficking is.” Bls. 10-11.

²⁶ Ibid.

var algengt að börnum væri komið fyrir á heimilum fjarri fjölskyldum sínum, sérstaklega var það algengt til þess að þau lærðu ákveðna iðn eða væru í vist eins og það var kallað. Þessi venja missti þó gildi sitt þegar ríki heims tóku upp skólaskyldu barna og skólaganga varð opin hverjum sem er. Í þróunarlöndunum Vestur-Afríku eru börn enn send til vistar og náms fjarri nánustu fjölskyldu og ættingjum. Það að börn séu send til dvalar eða náms á öðrum heimilum er í sjálfu sér ekki vandamál. Vandamálið skapast hins vegar þegar óheiðarlegt fólk nýtir sér slíkt til að færa sér börnin í nyt. Fjarlægir ættingjar eða óskyldir aðilar nýta sér traust foreldranna og borga jafnvel fyrirfram af „launum“ barnanna. Foreldrar grípa slík tækifæri með von um betra líf fyrir sig og börnin og sjá jafnvel börnin sín aldrei aftur þar sem þau hafa verið seld áfram til þrælkunar- eða annars konar vinnu, jafnvel til fjarlæggra landa.²⁷

Manseljendur leita einkum að fórnarlömbum sínum meðal barna og ungra kvenna sem eru í veikri efnahagslegri og félagslegri stöðu, frá brotnum heimilum eða bágstöddum fjölskyldum. Hin alþjóðlega skilgreining á mansali í mansalsbókuninni skilgreinir ekki sérstaklega í hvaða tilgangi einstaklingar verða að vera seldir til að um mansal geti verið að ræða en gefur hins vegar nokkur dæmi. Hagnýtingin verður þó að minnsta kosti að felast í því að hagnast af vændi annarra eða öðru formi kynlífsþrælkunar, nauðungarvinnu eða þjónustu, þrælahaldi eða framkvæmd sem svipar til þrælahalds, ánauð eða því að fjarlægja líffæri. Barnasáttmálinn hefur hins vegar mun víðtækari skilgreiningu í 35. gr. og leggur að aðildarríkjunum að koma í veg fyrir með öllum mögulegum ráðum sölu barna, rán og mansal þeirra, þar skiptir tilgangur sölu barns engu máli. Raunveruleikinn er sá að börn eru seld í ýmsum tilgangi svo sem í nauðungarvinnu, kynlífsþrælkun, hjónaband, til ættleiðingar, í hernað og margt fleira.

Hér á eftir verður farið yfir og gerð grein fyrir helstu birtingarmyndum mansals barna og því hvað getur valdið því að börn eru sérstaklega viðkvæm og líkleg fórnarlömb þeirra sem stunda mansal.

2.4.1 Nauðungarvinna

Líkt og kom fram í inngangi ritgerðarinnar þá er það algengt víðs vegar í heiminum í dag að börn stundi vinnu. Hins vegar eru ekki öll börn sjálfráð varðandi þá vinnu og börn eru meðal annars seld af foreldrum sínum jafnt sem öðrum. Börnin eru síðan oft látin vinna í verksmiðjum, á plantekrum, í námum og á fleiri stöðum þar sem þau þræla marga klukkutíma á dag við misjöfn

²⁷ Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. Bls. 148-149. Sjá einnig; Silvia Scarpa: „Child Trafficking: International Instruments to Protect the Most Vulnerable Victims”. Bls. 432

skilyrði án þess jafnvel að fá viðunandi næringu eða hvíld. Í sumum tilfellum eru börn seld í skuldaánaud, þar sem fjölskyldur þeirra fá ákveðna greiðslu og barnið vinnur síðan til þess að endurgreiða skuldina með launum sínum. Oftast eru launin þó það lág að nær ómögulegt er fyrir barnið að vinna hana af sér eða þá fyrir fjölskylduna að kaupa barnið til baka. Mörg börn víðsvegar um heiminn verða fórnarlömb skuldaánauda þegar manseljendur nýta sér skuld sem stofnað er til strax í upphafi t.d. fyrir þjónustu manseljandans, eða þegar skuld foreldra erfist til barna. Algengt er í Suður-Asíu að skuld einnar kynslóðar bindi þá næstu í ánaud og þannig gangi það mann fram af manni.²⁸

Þrátt fyrir að algengast sé að barnaprælkun sé vandamál í þróunarríkjunum þá eru börn einnig seld mansali frá löndum eins og Hvíta-Rússlandi, Rússlandi og Úkraínu til Ungverjalands, Póllands, Eystrasaltsríkjanna og höfuðborga Vestur-Evrópu til þess að vinna.²⁹ Erfiðara getur verið að koma auga á mansal til þrælkunarvinnu heldur en til kynlífsþrælkunar þar sem ekki er endilega um skipulagða glæpastarfsemi að ræða. Eins getur verið um að ræða einstaklinga sem halda allt frá einum til hundruða verkamanna í ánaud, inni á heimili eða í verksmiðju en ekki bara skipulagða glæpahópa.³⁰

Þegar börn eru seld eru þau oftast svipt öllum persónuskilríkjum og þegar þau eru flutt milli landa eru þau án alls stuðningsnets fjölskyldunnar, kunna ekki tungumálið og eru í oft ólögleg í landinu. Börnin verð því algerlega háð „vinnuveitanda“ sínum um öryggi, mat og skjól og flest þurfa þau að þola illa meðferð og mikla erfiðisvinnu.

Algengasta vinna barna í heiminum er ýmis vinna þeirra inni á heimilum, sínum eigin sem og annarra. Stúlkur eru í meirihluta við slík störf og eru í sérstakri hættu á því að verða fyrir kynferðislegri misnotkun af hálfu húsbænda sinna til viðbótar annarri misnotkun sem algeng er. Erfitt getur verið að koma auga á það þegar börn eru í ánaud inni á heimilum þar sem einkaheimili njóta verndar fyrir ágangi opinberra aðila og er slík ánaud því að miklu leyti hulin.³¹

2.4.2 Kynlífsþrælkun

Ein umfangsmesta birtingarmynd mansals í dag er sala einstaklinga til ýmiss konar

²⁸ Kaye Stearman: *Slavery Today. –Talking points.* Bls. 16-17

²⁹ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography.* E/CN.4/1999/71. Bls. 14

³⁰ Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in persons Report 2008,* <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/105376.htm> Uppl. sóttar 23. febrúar 2009. Sjá einnig ILO: *A Future Without Child Labour.* 2002. Bls. 29

³¹ Kaye Stearman: *Slavery Today. –Talking points.* Bls. 30-33. Sjá einnig UNICEF: *Combating Child Trafficking.* Bls. 13

kynlífsþrælkunar og hefur mest áhersla verið lögð á hana í alþjóðlegri baráttu gegn mansali. Algengast er að börn séu seld í vændishús, nuddstofur, vændishringi, nektardansstaði eða til notkunar á framleiðslu ýmiss konar klámefnis til sölu. Talið er að á hverju ári séu meira en tvær milljónir barna notaðar í kynlífsiðnaði heimsins.³² Fátækt, hungur og örvinglun neyðir margar konur og stúlkur út í vændi og sala á barni sínu með kynferðislega misnotkun þess í huga er oft eini kostur foreldra til að brauðfæða önnur börn sín eða sjálf sig.³³ Það að hafa barn að fêpúfu í kynferðislegum tilgangi er mansal hvernig sem það fer fram og ætti að vera refsisvert án undantekninga. Börn sem seld eru í vændi eru oftast send til ókunnra landa langt frá fjölskyldum sínum þar sem að þau tala jafnvel ekki tungumálið og eru þannig berskjölduð fyrir allri misnotkun. Þau geta af þessum ástæðum orðið hættulega háð dólgunum eða eigendum vændishúsanna. Afleiðingar kynlífsþrælkunar geta verið margvíslegar fyrir börnin s.s. meiðsl, kynsjúkdómar og andlegt áfall og streita. Þau geta átt á hættu að verða fangelsuð eða vísað úr landi og eiga á hættu við heimkomuna að vera seld á nýjan leik, vera hafnað af fjölskyldu sinni og samfélaginu og þannig neyðst til að leita aftur í vændi til að framfleyta sér.³⁴

Talað er um kynlífsferðaiðnað (e. Sex Tourism) þegar fólk ferðast til annarra landa til þess að kaupa ýmiss konar kynlífsþjónustu. Einstaklingar ferðast þá frá heimalandi sínu, þar sem ólöglegt og siðferðislega fordæmt er að nota börn í slíkum tilgangi, til landa þar sem slíkt líðst hvort sem það er löglegt eða ekki. Þessi iðnaður er einna mestur í fátækari ríkjum Afríku og Asíu.³⁵ Kynlífsferðaiðnaður er árás á reisu barna og ein birtingarmynd ofbeldis gagnvart börnum. Fólk sem ferðast í þessum tilgangi leitar eftir löndum þar sem það getur farið leynt og þar sem nóg framboð er af börnum í vændi. Í þróunarlöndunum er löggjöf oft ábótavant, löggæslan lítil eða spilt, mikið um fátækt og atvinnuleysi og því meiri líkur á því að börn séu seld í vændi til ríkra ferðamanna.³⁶ Þetta er jafnvel auglýst á veraldarvefnum og þar sem samgöngur eru einfaldar í dag þá getur fólk hvaðanæva úr heiminum úr öllum stéttum samfélagsins ferðast í þessum tilgangi. Skipulagðar kynlífsferðir frá hinum ríkari löndum til hinna fátækari, þar sem börn koma við sögu er gríðarlegt vandamál. Mjög mikilvægt er því að löggjöf aðildarríkja Barnasáttmálans geri kleift að sækja gerendur til saka í heimalandi sínu.

³² Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in persons Report 2008*.

³³ Þórhildur Líndal: *Barnasáttmálinn – Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*, Bls. 61.

³⁴ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71.29. janúar 1999. Bls. 19

³⁵ Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in Persons Report*. 2008.

³⁶ Ibid.

Samkvæmt skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna telst það til þrælahalds þegar kona er gefin manni gegn vilja sínum og í flestum vestrænum ríkjum er lágmarksaldur til hjónabands lögbundinn. Í mörgum ríkjum eru það þó fornar hefðir að barnungar stúlkur séu gefnar ókunnugum körlum sem jafnvel eiga fleiri eiginkonur og eru margfalt eldri en þær. Þrátt fyrir að algengara sé að fullorðnar konur séu seldar í ólögleg hjónabönd þá geta ungar stúlkur einnig verið seldar mansali í þeim tilgangi. Svo kallaðar póstrúðir (e. mail order brides) eru auglýstar í blöðum og á veraldarvefnum og karlmenn hvaðanæva að úr heiminum geta pantað sér konur af listum sem innihalda myndir og ýmsar upplýsingar um stúlkurnar. Þrátt fyrir að slík hjónabönd geti orðið lukkuleg þá er það algengara að konurnar séu einangraðar og hræddar inni á heimilinu, þurfi að þola ofbeldi og jafnvel að vera seldar í vændi eða notaðar í gerð klámefnis.³⁷

2.4.3 Ættleiðing

Alþjóðlegar ættleiðingar hafa aukist samfara aukinni eftirspurn eftir börnum til ættleiðingar í flestum þróuðu ríkjunum. Ófrjósemi, útbreidd notkun getnaðarvarna, fóstureyðingar og breytt viðhorf gagnvart einstæðum mæðrum hafa dregið verulega úr þeim fjölda barna sem hægt væri að ættleiða innanlands því er alþjóðleg ættleiðing oft eini möguleiki para til að eignast barn. Eftirspurnin eftir börnum hefur ýtt við þeim ríkjum þar sem framboðið af munaðarlausum börnum er nóg, skipulagið og löggjöfin í þessum löndum er þó ekki alltaf í stakk búin til að takast á við slíka eftirspurn og það hefur leitt til þess að óprúttnir aðilar eiga auðvelt með að notfæra sér aðstöðuna og ólöglegar ættleiðingar hafa orðið reglan frekar en undantekningin.³⁸

Alþjóðleg ættleiðing er ekki ólögleg í sjálfu sér og því koma hér aðeins til skoðunar aðstæður þar sem að barni hefur verið rænt, jafnvel af fæðingardeildum og mæðrum sagt að börnin hafi verið andvana fædd, barnið er gefið til ættleiðingar af fjarskyldum ættingja án samþykkis foreldranna eða staðið að ættleiðingunni á annan ólöglegan hátt. Sérstakur talsmaður um ofbeldi gegn konum (e. Special rapporteur on violence against women) greindi frá því í skýrslu sinni árið 2005 að mansalshringur einn í Indónesíu væri að smygla börnum frá Indónesíu til Malasíu eða Singapúr. Talið var að um 179 tilfelli hefðu komist upp árið 2001 og 155 árið 2002. Ávallt hefur verið litið á ólöglegar ættleiðingar sem mansal þrátt fyrir að skilyrðið um eftirfylgjandi hagnýtingu barnsins sé ekki að ræða, en ljóst er þó að börnin eru oftast seld fyrst og fremst í

³⁷ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. Bls. 17-18

³⁸ Silvia Scarpa: „Child Trafficking: International Instruments to Protect the Most Vulnerable Victims”. Bls. 433

hagnaðarskyni.³⁹ Í sumum tilfellum getur verið um það að ræða að fátækar mæður í þróunarríkjunum selji börn sín fyrir fortölur manseljanda til að framfleyta sér og öðrum í fjölskyldunni.⁴⁰ Tilkoma Barnasáttmálans hafði mikla þýðingu fyrir ættleiðingarferlið þar sem að áður var aðeins litið á ættleiðingu sem leið til að fullnægja löngun foreldranna til að eignast barn en nú er mun frekar litið á ættleiðingu út frá hagsmunum barnsins og hvað því er fyrir bestu.

2.4.4 Hernaður

Á undanförunum áratugum hefur dánarhlutfall almennra borgara í hernaðaráttökum stórlega hækkað og er talið að um helmingur fórnarlambanna séu börn. Talið er að meira en 300 þúsund barnahermenn hafi tekið þátt í yfir 30 yfirstandandi eða nýliðnum vopnuðum átökum í næstum öllum afkimum heimsins.⁴¹ Sum börn taka þátt vegna fátæktar eða ofbeldis en önnur eru þvinguð til að ganga til liðs við stríðandi fylkingar og enn öðrum er rænt. Börn eru notuð til ýmissa starfa í hernaði t.d eru þau boðberar, sjá um matseld og stúlkur eru stundum gerðar að „eiginkonum” herforingjanna og eru misnotaðar kynferðislega. Framleiðsla léttari hálfsvirkra vopna gerir börnum kleift að taka þátt í vopnuðu átökunum en einnig hafa þau verið notuð til að hreinsa jarðsprengjувæði eða í sjálfsmorðsárásir.⁴² Árið 2002 var valfrjáls bókun við Barnasáttmálann um þátttöku barna í vopnuðum átökum samþykkt. Bókunin skyldar aðildarríkin til þess að gera allar raunhæfar ráðstafanir til að tryggja að börn séu ekki beinir þátttakendur í hernaðaráttökum og að herskyldaldur sé 18 ára. Einnig eiga aðildarríki að hækka lágmarksaldur fyrir sjálfboðaherskráningu úr 15 árum í 18 ár.

2.4.5 Aðrar birtingarmyndir mansals

Samkvæmt upplýsingum sem safnað hefur verið þá eru líffæri úr mönnum og mennskir vefir (e. human tissues) seldir af ýmsum ástæðum, svo sem til líffræðilegra rannsókna, í trúar og töfraathafnir en þó aðallega til líffæraígræðslu. Líffæraígræðslur eru sífellt að verða öruggari og árangursríkari og því hefur eftirspurn eftir líffærum aukist verulega en líffæragjafir hafa hins vegar ekki aukist að sama skapi og því ljóst að skortur er á líffærum. Alþjóðleg glæpasamtök hafi því í gegnum árin notað sér þennan skort á líffærum til þess að hefja svartamarkaðsbrask með líffæri og þekktist það að fólk ferðist langa vegu til þess að fá í sig ígrædd líffæri sem það þarf til

³⁹ Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in Persons Report*. 2008.

⁴⁰ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. Bls. 12

⁴¹ UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 14. Sjá einnig um sama efni Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in Persons Report*. 2008 og Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. Bls. 16

⁴² UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 14

að lifa eðlilegu lífi. Sérstakur talsmaður Sp vegna sölu á börnum, barnavændi og barnaklámi telur þetta vandamál sérstakt í ljósi þess að upplýsingar vegna sölu líffæra fullorðinna eru litlar og vel faldar og sömu sögu er að segja varðandi líffærasölu úr börnum. Þetta vandamál þekkist aðallega vegna orðróms og sögusagna sem í mörgum tilfellum má skýra sem nútíma þjóðsögur. Vegna þessa er mikil hætta á að viðbrögðin við vandamálinu fari forgörðum þar sem ekki er ljóst hvernig eða hvar þarf að bregðast við til að sporna við því. Í ljósi þessa óhugnanlega vandamáls ákvað sérstakur talsmaður barna að senda spurningalista til ríkisstjórna, stofnana og frjálsra félagasamtaka í júlí 2006, þar sem spurt var ýmissa spurninga sem áttu að varpa einhverju ljósi á umfang vandamálsins, s.s. varðandi löggjöf aðildarríkjanna, hvort að einhver mál hefðu komið upp í löndunum o.s.frv. Í skýrslu sinni til Mannréttindanefndar Sameinuð þjóðanna greindi hann svo frá niðurstöðum sínum. Hann tók saman svörin sem honum bárust en einnig leit hann til reglubundinna skýrslna aðildarríkja þar sem að einhverju leyti hafði verið ýjað að vandamálinu, m.a. frá Íslandi. Niðurstaða talsmannsins var sú að eins og staðan væri á þessum tíma væri vandamálið að mestu ósannað. En þrátt fyrir að skýrslur um líffæra- og vefjasölu væru fáar þá væri þó nauðsynlegt fyrir ríkisstjórnir að vera á tánum vegna vandamálsins þar sem að það væri að einhverju leyti þekkt en þarfnaðist þó meiri rannsókna til að hægt yrði að fullyrða um alvarleika þess.⁴³

Mörg börn eru tekin frá heimilum sínum og hagnýtt á hinum óopinbera markaði, þar sem erfitt er að finna þau og mikil hætta er á að þau sæti ofbeldi. Skipulagðir glæpahópar og einstaklingar neyða þau meðal annars til þess að selja eða smygla eiturlyfjum, stunda innbrot eða vasahjófnað eða stunda annars konar ólöglega háttsemi. Lítið er á þetta sem þægilega leið til að stunda glæpi þar sem að auðvelt er að skipta út börnum ef lögregla handsamar eitt þeirra. Lítið hefur þó verið skráð um þess háttar starfsemi.⁴⁴

Börn eru einnig í mörgum tilfellum seld mansali í þeim tilgangi að stunda betl á götum stórborga. Þau eru þó ekki alltaf blekkt eða þeim rænt heldur leita þau einnig sjálf í betlið þar sem að þrátt fyrir að meirihluti launa þeirra sé tekinn af þeim þá fá þau að borða á hverjum degi og það eitt getur verið mikil framför frá fyrra lífi þeirra. Fötluð börn eru sérstaklega vinsæl í betl þar sem að meðaumkun með þeim er yfirleitt meiri en með heilbrigðum börnum, einnig þekkist það

⁴³ Commission on Human Rights: *Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/2004/9. Bls. 7-9 og bls. 20 Sjá einnig; Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in Persons Report*. 2008, Sjá einnig UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 15

⁴⁴ International Labour Office: „Book 1: Understanding what Child Trafficking is.” Bls. 18-19.

þó að heilbrigð börn séu einfaldlega lemstruð eða aflimuð í þeim tilgangi að fá fram aukna samúð og með því móti auka innkomu þeirra.⁴⁵

Í löndunum við Persaflóa er áratuga hefð fyrir því að ungir strákar séu seldir mansali til þess að vera knapar á kameldýrum. Þeir eru festir á bak kameldýranna og kameldýrin hlaupa eftir braut, mikil hætta er á að þeir detti af baki og verði traðkaðir undir fótum dýranna. Í febrúar 1998 var 10 drengjum á aldrinum fimm til átta ára bjargað í Indlandi þar sem verið var að smygla þeim í þeim tilgangi að selja þá sem kamelknapa. Þetta gerðist eftir að bannað var að nota barnaknapa í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Sérstakur talsmaður Sp um sölu barna, barnavæandi og barnaklám (hér eftir sérstakur talsmaður) komst að því í heimsókn sinni til Belgíu að börn, aðallega drengir eru seldir mansali til að keppa í keppnisíþróttum. Drengjum frá t.d. Afríku er rænt og farið er svo með þá til Belgíu og reynt að koma þeim að hjá fótboltafélögum. Ef það tekst ekki eru þeir yfirgefnir í ókunnu landi sem þeir komu ólöglega til.⁴⁶

2.4.6 Fórnlömb mansals

Í hverju einstöku mansals tilfelli getur verið um að ræða mismunandi ástæður og áhrifavalda, því er ekkert einfalt svar við því hvers vegna einstaklingur er seldur í þeim tilgangi að hafa hann að fêþúfu. Börn eru sérlega líkleg til að verða fórnlömb mansals þar sem þau láta vel að stjórn, auðvelt er að telja þeim trú um að ýmislegt slæmt eða illt muni henda þau eða fjölskyldur þeirra ef þau reyna að sleppa eða gera yfirvöldum viðvart um þá illu meðferð sem þau sæta. Þar sem börnum er talin trú um að þau hafi enga aðra möguleika á lífsbjörg skortir þau vilja og getu til þess að sleppa frá kúgurum sínum. Börn í fátækari ríkjum hafa oft litla eða enga menntun eða starfsþjálfun og oft bíður þeirra lítil eða engin atvinna þegar fram líða stundir, gerir þetta þau því sérstaklega viðkvæm. Börn sem lifa við mikla fátækt bera oft ábyrgð á yngri systkinum eða þurfa að létta undir með foreldrum sínum við framfærslu fjölskyldunnar, þessi börn grípa því öll tækifæri sem gefast til betra lífs. Fátækt ein og sér er þó ekki ástæða mansals en er óhjákvæmilega stór áhrifaþáttur. Efnahagslegar aðstæður bæði í þróunarríkjum og þróuðu ríkjunum hafa í gegnum tíðina valdið miklu atvinnuleysi þannig að menntað fólk sem og aðrir hafa leiðst á glæpabrautina til að framfleyta sér og sínum. Einnig hafa þó aðrir þættir mikil áhrif

⁴⁵ UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 14.

⁴⁶ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. Bls. 15

líkt og mismunun vegna kyns, kynþáttar, trúar eða menningar, stopul eða engin menntun, alþjóðavæðing, stríðsátök og innanríkisdeilur.⁴⁷

Mismunun kvenna og stúlkna er því miður enn verulega útbreidd í heiminum. Ójafnrétti milli karla og kvenna og milli drengja og stúlkna ýtir undir mansal, og kúgun kvenna með lögum, stjórnarstefnum og framkvæmd leiðir til þess að þær eru berskjaldaðar fyrir misbeitingu. Það að stúlkur séu taldar minna virði en drengir, líkt og hefur tíðkast í Kína frá því að löggjöf um takmörkun á barneignum⁴⁸ var sett þar í landi og hefur tíðkast í flestum ef ekki öllum þjóðum heims í gegnum aldirnar, leiðir til þess að þær ganga auðveldlega kaupum og sölum. Því er það mikilvægt í baráttunni gegn mansali að styrkja stöðu kvenna og stúlkna í samfélaginu og gera þær jafnrétt háar körlum í hvívetna.⁴⁹

Menntun einstaklinga er undirstaða atvinnu og það að tryggja öllum lágmarksmenntun og einhverja starfsþjálfun getur komið í veg fyrir að börn gleypi við gylliboðum fólks sem hefur allt annað í hyggju fyrir einstaklinginn en þá atvinnu eða velsæld sem boðin er.

Mansal barna eru nátengd búferlaflutningum fólks, sérstaklega ólöglegum búferlaflutningum. Ýmislegt veldur því að fólk kys að flytjast milli landa s.s. stríð, náttúruhamfarir, lélegt efnahagsástand og atvinna. Alþjóðlegar rannsóknir hafa sýnt að þar sem það er löglegt og tiltölulega einfalt fyrir fólk að ferðast á milli landa til að vinna er lítið um nauðungarvinnu. Hinsvegar þá vex hættan á mansali í takt við strangari innflytjendalög, sérstaklega í löndum þar sem mikil eftirspurn er eftir ódýru vinnuafli. Því stærri hindranir sem eru í veginum fyrir aðgangi ódýrs vinnuafli að markaði þar sem mikil eftirspurn er eftir slíku vinnuafli því umsvifameiri getur skipulögð glæpastarfsemi með mansal orðið.⁵⁰

Þrátt fyrir að yfirleitt sé talið að mansal eigi sér ávallt ákveðið upphaf og endi líkt og bein lína þá er staðreyndin oft sú að ferlið er meira eins og hringur þ.e.a.s. þegar fyrri fórnarlömb mansals eru seld á nýjan leik. Þegar allir áhrifaþættirnir sem stuðluðu að því að einstaklingurinn varð fórnarlamb manseljenda í upphafi eru enn til staðar eru miklar líkur á því að það gerist aftur ef

⁴⁷ Obi N.I. Ebbe: „Causes of Trafficking in Women and Children”. Bls. 34.

⁴⁸ Í Kína hefur það verið þannig eftir að barneignir voru takmarkaðar við eitt barn á þar að stúlkubörn hafa verið talin minni virði en drengir þar sem að meiri líkur eru að drengir geti séð um foreldra sína í framtíðinni. Því hafa öll munaðarleysingaheimili verið full af stúlkubörnum og einnig eru til dæmi um að stúlkubörn hafi verið borin út. Nú hefur þetta að vissu leyti breyst þar sem að efnameira fólk hefur nú möguleika á því að greiða sekt til að geta eignast fleiri börn og aukið jafnræði ríkir nú varðandi atvinnumöguleika kvenna.

⁴⁹ UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 41. Sjá einnig um sama efni: International Labour Office: „Book 4: Taking Action against Child Trafficking.” Bls. 17-19.

⁵⁰ Nell Rasmussen. Prostitution i Danmark. Bls. 59-60. Sjá einnig; Tom Obokata: *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*. Bls. 45-46

honum er skilað til baka eftir að hafa verið bjargað frá fyrri raunum. Því er mikilvægt að fórnarlömbum mansals sé búin betri framtíð samhliða því að reynt sé að draga úr/útrýma áhrifavöldunum.⁵¹

2.5 Tölulegar upplýsingar og áreiðanleiki þeirra

Eins og áður sagði eru hvergi nákvæmar upplýsingar um þann fjölda barna eða annarra sem eru fórnarlömb mansals á ári hverju og eru helstu ástæður þess að þetta er ólögleg starfsemi sem þrífst á leynd og fer fram í undirheimum. Fórnarlömbin eru oftast hrædd við að koma fram vegna þess að þau eiga það á hættu að verða fangelsuð sjálf sem glæpamenn eða verða fyrir hefndaraðgerðum glæpamannanna. Áður en samningur Sp gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og mansalsbókunin kom til var ekki til nein alþjóðleg skilgreining á mansali og því erfitt að ákvarða hvað teldist til mansals. Þær upplýsingar um mansal sem til eru fást vegna einstakra mála sem koma til rannsóknar og slíkt getur gefið nokkuð góða birtingarmyndum mansals og hvað felst í því fyrir fórnarlömbin, en slíkar upplýsingar geta þó aðeins gefið takmarkaða mynd af heildarumfangi mansals í heiminum. Einnig er ekki til nein samræmd aðferð til þess að telja fórnarlömbin og misjafnt hvaða skilgreiningu ríki miða við og hvort þau telji einnig einstaklinga sem seldir eru innanlands fórnarlömb mansals.⁵²

Margar áætlanir hafa verið gerðar um umfang og stærð mansals. Alþjóða vinnumálastofnunin (ILO) sem er sú stofnun Sameinuðu þjóðanna sem fjallar um vinnumál og réttindi launþega, telur að 12,3 milljónir manna starfi í nauðungarvinnu, skuldaánaud, þvingaðri vinnu barna og í kynlífsánaud á hverjum tíma, aðrar áætlanir gera ráð fyrir frá 4 milljónum til allt að 27 milljónum manna. Um það bil 20 prósent af þessum 12,3 milljónum enduðu í þessum aðstæðum eftir að hafa verið seld mansali innanlands eða alþjóðlega.⁵³ Samkvæmt rannsóknum sem bandarísk stjórnvöld kostuðu árið 2005 eru um það bil 800 þúsund manns seld mansali yfir landamæri ríkja, þá er ekki reiknað með þeim milljónum sem eru seld mansali innan þeirra eigin ríkis. Um það bil 80 prósent alþjóðlegra fórnarlamba mansals eru konur og stúlkur og allt að 50 prósent eru börn. Í þessum tölum eru ótaldar þær milljónir einstaklinga sem eru seld innan þeirra eigin ríkis, t.d. frá dreifbýli í þéttbýli, meirihlutinn í nauðungarvinnu eða skuldaánaud.⁵⁴

⁵¹ International Labour Office: „Book 1: Understanding what Child Trafficking is.” Bls. 24

⁵² UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 13. Sjá einnig; Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. Bls. 135-138.

⁵³ Patrick Belser Michaelle de Cock og Farhad Mehran.: *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. Bls. 1 og 4

⁵⁴ Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna: *Trafficking in Persons Report*. 2008

Fjölbreytileiki mansals gerir það að verkum að ekki er nein ein rannsóknaraðferð betri en aðrar heldur gæti þurft að nota misjafnar aðferðir við mismunandi aðstæður. Skoða þarf allar upplýsingar sem nýst geta svo sem stefnu afbrota í ríki (e. crime trends), flæði fórnarlamba yfir landamæri, reynslu fórnarlamba eða annarra sem tengjast mansali. Flestar þær rannsóknir sem gerðar hafa verið víðsvegar í heiminum verða þó fyrir sömu hindrununum s.s. mismunandi skilgreiningar á mansali (hér er þó til bóta að fleiri ríki fullgildi og taki upp mansalsbókunina), tungumálaörðugleikar og samvinna ríkja sem tengjast mansalinu getur orðið vandamál, einnig eru upplýsingar ríkja oft mismunandi og geta verið breytilegar vegna þess að ríki er uppruna-, viðkomu- eða ákvörðunarstaður. Það hversu leynt mansal er getur valdið erfiðleikum í að finna fórnarlömb sem og brotamenn sem veitt geta upplýsingar. Brotamenn vilja augljóslega lítið gefa upp um starfsemi sína en þá reynir á að upplýsingar fái frá lögreglu og öðrum löggæsluþingvöldum ríkja. Fórnarlömb mansals geta verið treg til að tjá sig vegna hræðslu við brotamenn sína, hræðslu við að þau geti verið sótt til saka vegna athafna sinna eða þá vegna þess andlega skaða sem reynslan olli þeim.⁵⁵

Ýmislegt getur átt þátt í því að halda mansali leyndu svo sem í ríkjum þar sem mikið er um munaðarlaus börn sem ekki eiga neina að. Lítil eða engin tengsl þeirra við umheiminn gera það að verkum að enginn saknar barnsins eða tekur eftir því að það hverfur. Þetta er mjög stórt vandamál í ýmsum Afríkuríkjum þar sem margir fullorðnir deyja úr eyðni ár hvert og skilja eftir sig börn sem þá eiga fáa eða enga fullorðna ættingja að. Réttur til nafns og þjóðernis eru staðfest réttindi fyrir alla, samt sem áður eru um 50 milljónir fæðinga á ári hverju óskráðar. Fæðingarskráning er fyrsta löglega viðurkenningin á tilverurétti barns, og er ítrekuð í 7. gr. Barnasáttmálans. Skráning barns er undirstöðuatriði til að það fái önnur réttindi líkt og almenna heilsugæslu, verndun frá herskyldu, tryggingu á rétti til skólagöngu ásamt fleiri mikilvægum réttindum. Hæsta hlutfall óskráðra barna finnst í Suður-Afríku og er um það bil 22,5 milljónir eða yfir 40 prósent þeirra barna sem fæddust árið 2000 og voru ekki skráð við fæðingu. Ef börn hafa ekki verið löglega skráð er auðveldara fyrir þá sem stunda mansal að fela þau og erfitt er að rekja hvarf þeirra.⁵⁶

Þrátt fyrir að mansal fari leynt, sé ekki reglulegt og því ekki mjög fyrirsjáanlegt hvernig það fer fram, er ákveðið svæðisbundið skipulag greinanlegt:

⁵⁵ Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. Bls. 137-138

⁵⁶ UNICEF: *Combating Child Trafficking*. Bls. 18, Sjá einnig: UNICEF á Íslandi – <http://www.unicef.is>

- Í Mið- og Vestur-Afríku er algengasta birtingarmynd mansals þegar börnum er komið fyrir á heimilum annarra fjölskyldna þaðan sem þau eru síðan seld annað. Einnig eru börn seld á plantekrur, í námur, einnig hafa stríðandi fylkingar rænt börnum eða þvingað þau til að ganga til liðs við sig. Í flestum löndunum er kynlífsþrælkun ríkjandi birtingarmynd mansals barna.
- Í Austur-Asíu og á Kyrrahafssvæðinu er algengast að börn séu seld í vændi, stúlkur eru seldar sem brúðir eða til vinnu inni á heimilum. Helstu áhrifavaldar eru fátækt og eftirspurn eftir vændi frá ríkari löndum.
- Í Suður-Asíu er algengast að börn séu seld til nauðungarvinnu til að greiða upp skuldir. Börnin geta verið seld í vændi, teppa- og fataverksmiðjur, í byggingarvinnu og betl.
- Í Evrópu eru börn að mestu seld frá austri til vesturs, sem endurspeglar eftirspurn eftir ódýru vinnuafli í ríkari löndum álfunnar. Skipulögð glæpasamtök nýta sér hin opnu landamæri til að selja börn í vinnu og vændi.
- Í Ameríku og Karabísku eyjunum er mansal barna að mestu drifið áfram af ferðamannaíðnaðinum og börnin eru seld í vændi og erfðisvinnu. Glæpasamtök sem áður seldu eiturlyf eru í auknum mæli farin að selja fólk þar sem mikill gróði getur falist í því án mikillar áhættu.⁵⁷

Ekki er óalgengt að börn sem seld hafa verið í eina tegund vinnu séu seld aftur seinna, s.s. ungar stúlkur frá dreifbýlishéröðum Nepal sem seldar voru til vinnu í teppaverksmiðjum eða á hótélum eru síðar seldar í kynlífsiðnaðinn í Indlandi. Einnig er möguleiki að barn sem sloppið hefur úr klóm manseljenda verði síðar fórnarlamb þeirra á ný.⁵⁸

⁵⁷ UNICEF: *The state of the worlds Children 2006*. 50-51.

⁵⁸ Ibid.

3 Alþjóðleg löggjöf og samvinna gegn mansali

3.1 Alþjóðlegir samningar

Almennt hefur verið talið að alþjóðlegir mannréttindasamningar og yfirlýsingar taki til réttinda barna jafnt sem fullorðinna þó þess sé ekki sérstaklega getið í þeim. Því er nokkuð víst að Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna frá 1948 hafi einnig verið ætlað að tryggja réttindi barna jafnt og fullorðinna. Sama gildir líka um Mannréttindasáttmála Evrópu sem öðlaðist gildi að því er Ísland varðar árið 1953. En þrátt fyrir þessa almennu sýn á mannréttindasamninga var talin þörf á því að setja sérstök ákvæði í samninga eða jafnvel gera sérstaka samninga um réttindi barna til að nægilega skýrt væri að börn séu einstaklingar sem eigi sín persónulegu réttindi og eigi að njóta verndar þeirra í hvívetna.

Á alþjóðavettvangi hafa ríki heims í auknum mæli beint sjónum sínum að baráttunni gegn mansali. Nokkrir alþjóðlegir samningar hafa verið gerðir innan vébanda Sameinuðu þjóðanna. Var alþjóðasamningur Sp um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 1979 sá fyrsti, en sá samningur leggur þær skyldur á aðildarríki að vinna gegn hvers konar verslun með konur og gróðastarfsemi sem tengist vændi kvenna. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 18. júní 1985 og öðlaðist gildi 18. júlí sama ár. Hér á eftir verður fjallað um þá alþjóðlegu mannréttinda samninga sem fjalla sérstaklega um börn og réttindi þeirra, vinnu barna og einnig síðari samninga sem fjalla sérstaklega um mansal. Slíkir samningar eiga það flestir sameiginlegt að þeir leggja talsvert af jákvæðum skyldum á aðildarríki sín sem felast meðal annars í því að gera mansal í öllum myndum refsivert, tryggja fyrirbyggjandi ráðstafanir af ýmsum toga og vernda hagsmuni fórnarlamba mansals. Ríkin þurfa því að aðhafast eitthvað eða koma einhverju til leiðar til að uppfylla þær skyldur sem á þeim hvíla vegna þeirra alþjóðasamninga sem þau gerast aðilar að.

3.1.1 Mansalsbókunin

Þrátt fyrir að í samningnum um afnám allrar mismununar gagnvart konum og valfrjálsrar bókunar við Barnasáttmálann felist vernd fyrir konur og börn gegn þrælkun og kynferðislegri ánauð þá þótti ástæða til að gera samning sem fjallaði sérstaklega um mansal í sinni víðtækustu mynd og verndaði alla, þó að jafnframt þætti full ástæða til að líta sérstaklega til kvenna og barna. Það þótti ljóst að ef ekki væri til slíkur heildstæður samningur væri ekki veitt full vernd gegn mansali.⁵⁹ Samningur Sp gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi (glæpasamningurinn) var lagður fram til undirritunar á ráðstefnu í Palermó á Ítalíu 12.–15. desember 2000 og lá frammi til

⁵⁹ Formáli mansalsbókunarinnar.

undirritunar í höfuðstöðvum Sameinuðu þjóðanna í New York til 12. desember 2002. Hann öðlaðist gildi 29. september 2003, að liðnum níutíu dögum frá því að fertugasta ríkið hafði fullgilt samninginn. Í febrúar 2008 höfðu 138 ríki fullgilt samninginn, Alþingi samþykkti að heimila fullgildingu samningsins í maí 2008 en það hefur enn ekki verið gert.⁶⁰ Samningurinn og bókunin mörkuðu tímamót í baráttu alþjóðasamfélagsins gegn mansali.

Jafnvel þó glæpasamningurinn og mansalsbókunin séu mjög mikilvæg verkfæri í baráttunni gegn mansali í heiminum verður að hafa í huga að þau er ekki tæmandi og samningurinn og mansalsbókunin hafa takmarkað gildi. Mansalsbókuninni er ætlað að „koma í veg fyrir og berjast gegn“ mansali og að stuðla að alþjóðlegu samstarfi í þeirri baráttu. Markmið hennar er annars vegar að brúa bil milli ólíkra réttarkerfa aðildarríkja og hins vegar að skapa alþjóðlegan lagagrundvöll fyrir baráttuna gegn mansali. Í mansalsbókuninni segir að öll fórnarlömb mansals eigi að njóta verndar en ekki aðeins þau sem sýnt geta fram á að þau hafi verið beitt ofbeldi eða þvingunum. Stjórnvöld skulu vinna í samvinnu við frjáls félagasamtök og aðrar viðeigandi stofnanir og einkaaðila að því að tryggja fórnarlömbum mansals ráðgjöf og upplýsingar um réttarstöðu þeirra. Einnig eiga ríkin að tryggja öryggi, húsnæði, nafnleynd og bjóða fullnægjandi heilbrigðisþjónustu og sálægslu. Ríkin eiga jafnframt að aðstoða fórnarlömb mansals við það að aðlagast samfélaginu á nýjan leik með því að útvega þeim vinnu, starfsþjálfun eða menntun. Sérstakt tillit skal taka til barna sem eru fórnarlömb mansals og tryggja öllum fórnarlömbum mansals tímabundið dvalarleyfi og ætíð á að hafa mannúðarsjónarmið að leiðarljósi. Bókunin fjallar um fyrirbyggjandi aðgerðir, rannsókn og saksókn mála þar sem brot eru framin af skipulögðum glæpahópum og á milli landa.

Í 5. gr. mansalsbókunarinnar er skylda lögð á aðildarríkin að gera mansal, skv. 3. gr. hennar, refsivert í löggjöf ríkjanna. Aðildarríkjunum er þó í sjálfsvald sett hvernig þau gera það, þau fá frjálsar hendur í því að aðlaga skilgreininguna í 3. gr. að löggjöf ríkisins. Skilgreining 3. gr. mansalsbókunarinnar er þó ávallt bundin af ákvæðum glæpasamningsins og eiga ákvæði hans, eins og áður hefur komið fram, að gilda *mutatis mutandis* um ákvæði bókunarinnar. Því er mansal samkvæmt mansals bókuninni aðeins refsivert ef það er alþjóðlegt og framið af alþjóðlegum glæpahópum eins og það er skilgreint í samningnum. Skipulögð glæpastarfsemi hefur verið skilgreind svo hér á landi „að hún feli í sér samvinnu tveggja eða fleiri manna, í langan eða óskilgreindan tíma í formi alvarlegra brota með það að markmiði að hagnast

⁶⁰ Alþingistíðindi. 2007-2008. A-deild. Bls. 6113.

fjárhagslega eða skapa sér völd.”⁶¹ Samkvæmt 2. gr. glæpasamningsins er „skipulögð glæpasamtök” skilgreind sem;

„sanhæfð samtök þriggja eða fleiri manna, sem fyrirfinnast á ákveðnu tímabili og starfa í þeim tilgangi að fremja einn eða fleiri alvarlega glæpi eða brot, sem gerð eru refsiverð samkvæmt samningi þessum, í því skyni að hagnast fjárhagslega eða efnislega með öðrum hætti á beinan eða óbeinan hátt.”

Mansal telst vera liður í fjölþjóðlegri glæpastarfsemi skv. 2. mgr. 3. gr. samningsins sé það framið í fleiri ríkjum en einu, framið í einu ríki en hafi að verulegu leyti verið undirbúið og skipulagt og því stjórnað eða stýrt í öðru ríki, framið í einu ríki en tengist skipulögðum samtökum sem stunda glæpastarfsemi í fleiri ríkjum en einu, eða framið í einu ríki en hefur veruleg áhrif í öðru. Mikilvægt er að ríki heims séu meðvituð um þessar takmarkanir glæpasamningsins og mansalsbókunarinnar og byggi innanlandslöggjöf sína upp út frá því hvað vantar til þess að mansali verði útrýmt í hvaða birtingarmynd sem er.⁶² Ekki er nægilegt fyrir ríkin að gera mansal sjálfstjórnsverð heldur verður tilraun til mansals, þátttaka í mansali, og skipulagning eða yfirstjórn á mansali annarra einnig að vera refsiverð. Skilgreining mansals í innanlandslöggjöf ríkis ætti því að vera lifandi og teygjanleg svo hún nái yfir mansal í hvaða tilgangi sem það fer fram og hvort sem verið er að selja börn, konur eða karlmenn. Einnig á ekki að skipta máli hvort að mansal fer fram einungis innanlands eða á milli landa eða hvort að um skipulagða glæpahópa er að ræða eða bara einstaklinga. Samkvæmt bókuninni eiga öll fórnarlömb mansals að njóta verndar en ekki aðeins þau sem geta sýnt fram á að hafa verið beitt ofbeldi eða þvingunum. Bókunin gefur tóninn um fyrirbyggjandi aðgerðir sem aðildarríkin ættu að stuðla að svo sem fræðslu, félagslegar og efnahagslegar aðgerðir og rannsóknir.⁶³

Samkvæmt 6. gr. mansalsbókunarinnar eiga aðildarríkin að hugsa um og vernda nafnleynd og einkalíf fórnarlamba mansals ásamt því að veita þeim líkamlega, andlega og félagslega aðstoð. Aðildarríkin eiga einnig að gera fórnarlömbunum kleift að stunda vinnu og starfsnám. Í 7. og 8. gr. segir að aðildarríkin eiga að gera fórnarlömbum mansals kleift að dvelja tímabundið eða ótímabundið í ríkinu eða að snúa til baka til heimalands síns. Mansalsbókunin krefst þess af ríkjum að þau herði landamæraeftirlit og geri aðrar ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir mansal

⁶¹ Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Bls. 2 http://www.domsmalaraduneyti.is/media/frettir/skyrsla_um_opinbert_hattumat.pdf

⁶² Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. Bls. 129

⁶³ UNODC: *Legislative guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Bls. 266-267

s.s. að koma í veg fyrir að flutningafarartæki í einkaeigu séu notuð til að flytja fórnarlömb á milli staða. Í þessum aðgerðum verða ríki þó ávallt að gæta jafnræðis og meðalhófs.

Aðeins í 4. gr. 6. gr. er sérstaklega minnst á börn og þá aðeins í því samhengi að sérstaka aðgæslu og ráðstafanir þurfi vegna þeirra svo sem vegna húsnæðis, fæðis og menntunar. Í lagalegum leiðarvísi (e. Legislative guides) með samningnum gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og bókuninum við hann segir að aðildarríki ættu að útvega börnum sem eru fórnarlömb mansals sérstakan talsmann/réttargæslumann sem að fylgir þeim gegnum allt ferlið og sér til þess að allt sé gert til að koma í veg fyrir að börnin verði seld mansali aftur.⁶⁴

3.1.2 Barnasáttmálinn og valfrjáls bókun hans um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám

Á ári barnsins 1979 setti Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna á fót starfshóp sem átti að vinna að því að kanna grundvöll fyrir og gera uppkast að Samningi um mannréttindi barna. Starfshópurinn var opinn sem þýddi að öll 43 ríki sem áttu fulltrúa í mannréttindanefndinni gátu tekið þátt í starfinu og önnur aðildarríki Sameinuðu þjóðanna og frjáls félagasamtök gátu komið að athugasemdum og tillögum. Barnasáttmálinn var svo samþykktur af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 20. nóvember 1989 og lagður fram til undirritunar í janúar 1990.⁶⁵ Barnasáttmálinn er heildarsamningur varðandi vernd barna og hefur lengi verið í gildi í öllum ríkjum Evrópu. Sáttmálinn staðfestir og minnir okkur á að öll börn án allrar mismununar, óháð kynþætti, litarhætti, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarskonar skoðana, uppruna með tilliti til þjóðernis, þjóðháttanna eða félagslegrar stöðu, eigna, fötlunar, ætternis eða annarra aðstæðna þess eða foreldra eða forsjármanna þess, eiga tilkall til sömu réttinda. Sáttmálinn er ennfremur öflugasta tækið þegar um er að ræða aðstöðu og réttindi barna sem orðið hafa fórnarlömb mansals þar sem að ákvæði hans fjalla m.a. um ólöglegan flutning barna erlendis, leggja bann við því að hafa börn að féþúfu og við brotnámi og sölu barna. Þrátt fyrir að ákvæði um vernd barna sé að finna í öðrum alþjóðasamningum þá hefur Barnasáttmálinn sérstöðu þar sem gert er ráð fyrir því að barn sé persóna sem hefur sín eigin sérstöku réttindi og skyldur. Barnaréttarnefndin (e. The Committee on the Rights of the Child) hefur eftirlit með framkvæmd samningsins og valfrjálsu bókana hans hjá aðildarríkjunum. Öllum aðildarríkjunum er skylt að skila reglulegum skýrslum til nefndarinnar um stöðu og þróun á réttindum þeim sem

⁶⁴ UNODC: *Legislative guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. Bls. 289-291

⁶⁵ Sharon Detrick: *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Bls. 16-18

Barnasáttmálinn veitir börnum. Nefndin hefur í mörgum tillögum sínum og ábendingum til ríkja lagt áherslu á baráttuna gegn mansali.⁶⁶

Barnasáttmálinn hefur fjórar grundvallarreglur. Þá fyrstu, jafnræðisregluna, er að finna í 2. gr. sem segir að engu barni skuli mismunað á nokkurn hátt. Í öðru lagi er 3. gr. Barnasáttmálans þar sem tekið er fram að hagsmunir barnsins eigi ávallt að vera í fyrirrúmi þegar teknar eru ákvarðanir varðandi það hvort sem það eru opinberir aðilar, dómstólar, stjórnvöld eða einkaaðilar. Þriðja meginreglan birtist í 6. gr. en í henni felst skilyrðislaus réttur hvers barns til lífs, afkomu og þroska og í fjórða lagi leggur 12. gr. áherslu á að börn eigi að fá, í samræmi við þroska þess, að vera með í ráðum og láta í ljós skoðanir sínar þegar verið er að taka ákvarðanir um málefni þeirra. Samkvæmt Barnaréttarnefndinni skal líta til þessara grundvallarreglna þegar öll önnur ákvæði sáttmálans eru túlkuð og þeim beitt.⁶⁷

Sáttmálinn leggur skyldur á aðildarríki til að vernda börn fyrir hverskonar misnotkun og hagnýtingu. Ennfremur leggja ákvæði 9. og 10. gr. skyldur á aðildarríkin til þess að tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þess nema þegar aðskilnaður er nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins. Ákvæði 11. gr. bannar að börn séu ólöglega flutt úr landi og haldið erlendis og leggur skyldur á ríki til að gera eða sækja um aðild að tvíhliða eða marghliða samningum í þeim efnum og ákvæði 35. gr. leggur þær skyldur á aðildarríkin að gera allar nauðsynlegar og mögulegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir brottám, sölu og verslun með börn í hvaða tilgangi sem er. Í 34. gr. er lögð skylda á ríki til að koma í veg fyrir að börn séu fengin eða neydd til þess að taka þátt í kynferðislegum athöfnum, notuð í vandi eða í framleiðslu á barnaklámi í einhverri mynd. Ennfremur veita öll ákvæðin börnum, á einhvern hátt, réttindi til að vernda persónu sína, uppruna og sjálfstæði sitt og sáttmálinn leggur að ríkjum að vernda þessi réttindi og koma í veg fyrir að börn verði hagnýtt eða misnotuð á einhvern hátt.

Valfrjálsu bókuninni við sáttmálann um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám er ætlað, eins og kom fram í kafla 2.2.2, að samræma reglur aðildarríkjanna vegna mansals barna og hagnýtingar þeirra í misjöfnum tilgangi m.a. til kynlífsþrælkunar ýmiss konar. Samkvæmt 1. gr. bókunarinnar eiga aðildarríki að banna sölu á börnum, barnavændi og barnaklám eins og því er lýst í bókuninni. Í 2. gr. er svo að finna skilgreiningu á þessum hugtökum. Sala á börnum er

⁶⁶ Þórhildur Líndal: *Barnasáttmálinn – Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*, Bls. 6

⁶⁷ Ursula Kilkelly: „Strengthening the Framework for Enforcing Children’s Rights: An Integrated Approach”. Bls. 54

skilgreind sem einhvers konar aðgerð eða viðskipti þar sem einstaklingur eða hópur fólks framselur öðrum barn gegn þóknun eða annars konar endurgjaldi, barnavæandi er skilgreint sem notkun barns í kynlífsathöfnum gegn þóknun eða annarskonar endurgjaldi. Að lokum er barnaklám skilgreint sem; „hvers kyns framsetning, með hvaða hætti sem hún er, á barni sem tekur þátt í augljósum kynlífsathöfnum, við raunverulegar eða tilbúnar aðstæður eða hvers kyns framsetning á kynfærum barns þegar megintilgangurinn með henni tengist kynlífi.”⁶⁸ Aðildarríki eiga skv. 1. mgr. 3. gr. bókunarinnar að fella inn í refsilög sín sölu barna, innanlands eða milli landa, sem einstaklingur eða glæpasamtök framkvæma í þeim tilgangi að selja þau í kynlífsþrælkun, nauðungarvinnu, sölu líffæra þeirra eða til ólöglegar ættleiðingar. Bókuninni er ætlað að bæta vernd barna fyrir kynferðislegri sem og annarri misnotkun og myndar heildarstefnu til að taka á orsakavöldum, bæta vernd barna sem fórnarlamba og ýtir undir alþjóðlega samvinnu. Í 4. 5. og 6. gr. er að finna ákvæði sem lúta að refsilögsögu ríkja yfir þessum brotum, framsali brotamanna og gagnkvæma aðstoð vegna rannsóknar, saksóknar eða framsals þeirra brota sem lýst er í 1. mgr. 3. gr. Þar segir m.a. að ríki geti notað bókunina sem lagagrundvöll fyrir framsali ef enginn slíkur samningur er á milli ríkja, einnig að ríki eigi að tryggja lögsögu sína þegar brotið er framið af ríkisborgara ríkisins eða ef fórnarlambið er ríkisborgari þess.

Í 8., 9. og 10. gr. eru svo ákvæði um ráðstafanir til að vernda réttindi og hagsmuni barna sem eru fórnarlömb þeirra athafna sem eru bönnuð samkvæmt bókuninni á öllum stigum sakamáls, ásamt lista (þó ekki tæmandi) yfir forvarnaraðgerðir og alþjóðlega samvinnu ríkja, alþjóðasamtaka og frjálsra félagasamtaka.⁶⁹ Í 1. mgr. 8. gr. segir að aðildarríki skuli samþykkja viðeigandi ráðstafanir til að vernda réttindi og hagsmuni barna sem eru fórnarlömb þeirra brota sem refsiverð eru skv. bókuninni og eiga þau að gera það sérstaklega með því að viðurkenna varnarleysi þeirra og taka tillit til sérstakra þarfa þeirra við málsmeðferð, upplýsa þau um réttindi þeirra, hlutverk þeirra og um ferli málsmeðferðarinnar. Einnig skal gæta sérstaklega að sjónarmiðum, þörfum og áhyggjum barnanna og gæta þess að taka þær til greina þar sem persónulegir hagsmunir barnanna er í húfi, tryggja skal öryggi þeirra og veita þeim viðeigandi stuðning við málsmeðferðina. Jafnframt eiga aðildarríki skv. þessum ákvæðum að gæta þess að þeir sem koma að þessum málum séu nægilega upplýstir og menntaðir, efla löggjöf og aðgerðaráætlanir sem lúta að vernd barna sem orðið hafa fórnarlömb mansals, stuðla að forvörnum með fræðslu, vitundarvakningu og upplýsingagjöf til almennings til þess að draga úr

⁶⁸ C-liður 2. gr. Barnasáttmálans.

⁶⁹ Silvia Scarpa: „Child Trafficking: International Instruments to Protect the Most Vulnerable Victims”. Bls. 439

eftirspurn neytenda eftir börnum sem söluvöru, barnavændi og barnaklámi. Og að síðustu er mikilvægt að aðildarríki vinni ötullega að því að koma á, eða efla þar sem það er til staðar, alþjóðlegt samstarf í baráttunni gegn mansali sem að tekur á öllum þáttum þess, svo sem uppljóstrun, rannsókn, saksókn og refsingu brotamanna til að bæta framkvæmd á landsvísu.

3.1.3 Aðrir alþjóðlegir gerningar og stofnanir

Skrifstofa mannréttindafulltrúi Sp (e. UN High Commissioner for Human Rights) gaf út tilmæli í maí 2002 um meginreglur og viðmið (e. General Principles and Guidelines) um mannréttindi og mansal sem ætlað var að styðja við fórnarlömb mansals. Settur var á sama tíma á fót sérstakur talsmaður vegna mansals sem leggur áherslu á þessar reglur við vernd fórnarlamba mansals og í baráttunni gegn mansali. Leiðbeiningarregla nr. 8 gefur leiðbeiningar um hvernig ríki eigi að bregðast við og koma auga á börn sem eru fórnarlömb mansals og ef þau eru ein síns liðs og hvernig eigi að finna ættingja þeirra ef það er börnunum fyrir bestu. Einnig fjallar hún almennt um aðra aðstoð sem veita á börnum í þessum aðstæðum.⁷⁰

Ísland hefur fullgilt „Evrópusamning um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana varðandi forsjá barna og endurheimt forsjár barna” frá 20. maí 1980, sem gerður var á vegum Evrópuráðsins, og „Haag-samning um einkaréttarleg áhrif af brotnámi barna til flutnings milli landa” frá 25. október 1980, sbr. lög um viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna nr. 160/1995. Lögin gilda um börn sem hafa ekki náð 16 ára aldri. Ísland hefur sömuleiðis fullgilt Haag-samning um vernd barnsins og samvinnu varðandi alþjóðlegar ættleiðingar frá 29. maí 1993, sbr. lög um ættleiðingar nr. 130/1999 með síðari breytingum. Samningurinn frá 29. maí 1993 tekur sérstaklega á þeirri verslunarstefnu og vanrækslu sem hafði verið með alþjóðlegar ættleiðingar í gegnum tíðina, hann bannar að tekin sé þóknun vegna ættleiðingar nema aðeins fyrir útlögðum kostnaði og fyrir eðlilega þjónustu.⁷¹ Í lögum um viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna, afhendingu brottnuminna barna o.fl. nr. 160/1995 er mælt fyrir um hvernig hagað skuli meðferð máls vegna brottnáms barns til Íslands eða hald barns á Íslandi. Haag-samningurinn gildir aðeins ef barnið sem í hlut á er yngra en 16 ára.

Alþjóðavinnuálagstofnunin (ILO) er sérstök stofnun á vegum Sameinuðu þjóðanna sem sett var á fót árið 1919. Ísland gerðist aðili að stofnuninni árið 1945 og hefur fullgilt flestar

⁷⁰ United Nations High Commissioner for Human Rights: *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the UN High Commissioner for Human Rights. (E/2002/68/Add. 1) Bls. 10-11.

⁷¹ Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. Bls. 7

samþykktir og tillögur sem stofnunin hefur gefið út. Starf ILO beinist einkum að grundvallarréttindum í atvinnulífinu, atvinnu, félagslegri vernd og samráði aðila vinnumarkaðarins. Á vettvangi ILO hafa verið sett alþjóðleg viðmið um grundvallarréttindi við vinnu sem birtast í fjölmörgum samþykktum og tilmælum stofnunarinnar um félagafrelsi, réttinn til að gera kjarasamninga, afnám nauðungarvinnu, takmörkun barnavinnu, jafnrétti til vinnu og fjölmörg önnur réttindamál tengd atvinnu. Sérstaða ILO byggist á þríhliða samstarfi innan stofnunarinnar, sem felur í sér að fulltrúar launafólks og atvinnurekenda taka ásamt fulltrúum ríkisstjórna þátt í umræðum og ákvörðunum stofnunarinnar.⁷² Helstu samþykktir ILO sem varða börn eru; samþykkt nr. 138 um lágmarksaldur við vinnu og tillaga nr. 146, um lágmarksaldur við vinnu, samþykkt nr. 182 um bann við barnavinnu í sinni verstu mynd og tafarlaugar aðgerðir til að afnema hana og tillaga nr. 190 um verstu birtingarmyndir barnavinnu. Ísland fullgilti samþykkt ILO nr. 182 árið 2000. Samkvæmt samþykkt nr. 182 er verstu birtingarmyndir barna vinnu eftirfarandi;

- (a) Hvers konar þrælkun eða framkvæmd sem jafna má til þrælkunar, svo sem sölu og verslun með börn, skuldaánauð, aðra ánauð og nauðungar- eða skylduvinnu, þar með talið að börn séu neydd eða skylduð til þátttöku í vopnuðum átökum.
- (b) Notkun, öflun og framboð barna til vændis, til framleiðslu á klámi eða til klámsýninga.

Tillaga ILO nr. 190 skilgreinir í II. kafla hvað telst til skaðlegrar vinnu barna, er það meðal annars að barn þurfi að þola andlega, líkamlega eða kynferðislega misnotkun, vinna neðanjarðar, í hættulegri lofthæð, litlum og þröngum rýmum eða vinna með hættulegar vélar og tæki. Einnig telst það skaðlegt fyrir barnið að vinna of langan vinnudag eða vera neytt af vinnuveitandanum til að inna af hendi vinnu sem það vill ekki gera.

Í fjölda annarra alþjóðasamninga má einnig finna ákvæði um vinnu og réttindi barna, en ekki verður fjallað um þá í þessari ritgerð. Þetta eru m.a.; yfirlýsing allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1959, samningur Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 1966, yfirlýsing og framkvæmdaáætlun Sameinuðu þjóðanna um afkomu, vernd og þróun barna frá 1990, yfirlýsing þings Sameinuðu þjóðanna í Kaupmannahöfn 1995 um þróun félagsmála og félagsmálasáttmáli Evrópu frá 1961.

⁷² Upplýsingar sóttar á heimasíður Félags- og tryggingamálaráðuneytisins.
<http://www.felagsmalaraduneyti.is/malaflokkar/vinnumal/samthykkir-ilo/nr/276> (19. mars 2009)

3.2 Alþjóðlegt samstarf gegn mansali

Mansal teygir anga sína til allra ríkja heimsins og víst er að ekkert eitt ríki getur spornað gegn því eitt og sér. Því er ljóst að til þess að hægt sé að berjast gegn og koma í veg fyrir mansal á árangursríkan hátt er mikilvægt að til staðar sé fjölbætt og skilvirkt alþjóðlegt samstarf. Slíkt samstarf þarf að vera á milli upprunalanda, gegnumstreymislanda og þeirra ríkja sem eru líklegir áfangastaðir. Í Evrópu er slíkt samstarf tvíhliða og marghliða á milli ríkja og til staðar er ýmis svæðisbundin samvinna.⁷³

3.2.1 Stofnanir á vegum Sameinuðu þjóðanna

Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna, UNICEF, hefur verið leiðandi í hjálparstarfi fyrir börn frá stofnun þess árið 1946. UNICEF starfar á vettvangi í 156 löndum og svæðum og stendur vörð um líf barna allt frá fæðingu til fullorðinsára. UNICEF útvegar bólusetningar til barna í þróunarlöndunum, styður heilsugæslu- og næringarverkefni fyrir börn, veitir börnum menntun og vernd gegn ofbeldi, misnotkun og HIV/alnæmi. UNICEF er sjálfstæð stofnun innan Sameinuðu þjóðanna og sem slík er hún ekki á föstum framlögum frá Sp. heldur treystir eingöngu á frjáls framlög einstaklinga, fyrirtækja, félagasamtaka og ríkisstjórna. UNICEF eru algerlega ópólitísk samtök og vinna með stjórnvöldum, frjálsum félagasamtökum og fleiri aðilum í hverju landi fyrir sig. Árið 2004 bættist UNICEF Ísland í hóp 37 landsnefnda sem voru starfandi á vegum UNICEF, en þær sjá um fjáröflun og fræðslu um UNICEF og réttindi barna.

Rannsóknarmiðstöð UNICEF í Flórens á Ítalíu (e. Innocenti Research Center) var sett á fót árið 1988 og var markmiðið að efla starf UNICEF og baráttu þess fyrir réttindum barna um allan heim. Miðstöðin starfar að því að efla alþjóðlegan skilning á málefnum er varða réttindi barna, vinnu að gerð efnahagslegra áætlana til að styðja við börn og aðstoðar ríki við það að innleiða Barnasáttmálann fyllilega í löggjöf ríkjanna. Miðstöðin gefur rit og skýrslur sem fjalla um málefni barna og gefa góðan gaum að misjöfnum skoðunum og aðstæðum í aðildarríkjum Barnasáttmálans. Miðstöðin hefur fengist við og rannsakað mansal barna síðastliðin fimm ár og hefur gefið út heildstæða skýrslu um mansal barna í Evrópu og Afríku.⁷⁴

Fíkniefna- og glæpaskrifstofa Sp (e. Office on Drugs and Crimes) eða UNODC er leiðandi afl í baráttunni gegn ólöglegum fíkniefnum og alþjóðlegum glæpum. UNODC var stofnuð árið 1997 þegar tvær stofnanir sem fengust við þessi mál runnu saman í eina. UNODC er með

⁷³ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 35

⁷⁴ Upplýsingar sóttar á heimasíðu UNICEF; <http://www.unicef.org> og á síðu Innocenti Research Center; <http://www.unicef-irc.org>

svæðisskrifstofur í öllum álfum heimsins og er sjálfstæð stofnun líkt og UNICEF sem treystir á frjáls framlög sem koma aðallega frá aðildarríkjum. UNODC aðstoðar aðildarríki í baráttu þeirra gegn fíkniefnum, glæpum og hryðjuverkum. Starf skrifstofunnar var eftt um aldamótin til þess að taka betur á hinni síbreytilegu alþjóðlegu glæpastarfsemi sem virðist blómstra í heiminum í dag. UNODC vinnur því gegn mansali þar sem það er alþjóðlegur glæpur. UNODC er jafnframt eina stofnun Sameinuðu þjóðanna sem að einblínir á refsiréttarlega hlið mansals og styðst í því starfi við glæpasamninginn og bókanirnar við hann. UNODC aðstoðar ríki m.a. við að semja lög og skipuleggja allsherjar aðgerðaráætlanir gegn mansali og hjálpar einnig við að koma þeim upp.

Þann 6. mars 2009 kom UNODC af stað herferð gegn mansali sem nefnist Bláa hjartað (e. Blue heart Campaign against Human Trafficking). Þessari herferð er ætlað að vera vitundarvakning fyrir almenning á því gríðarlega erfiða vandamáli sem mansal er.⁷⁵

3.2.2 Interpol og Europol

Lönd Evrópu og Mið-Asíu vinna saman innan ramma ÖSE, Evrópuráðsins og ESB og ýmissa annarra stofnana s.s. Interpol, Europol og Eurojust. Hér verður stuttlega fjallað um Interpol og Europol.

Interpol (alþjóðalögreglan) var stofnað árið 1923 og er stærstu lögreglusamtök í heiminum með yfir 187 aðildarríki. Verkefni Interpol er meðal annars alþjóðleg samvinna lögreglu, aðstoð og stuðningur við samtök, yfirvöld og aðra aðila sem berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi. Samvinna ríkja gegnum Interpol nær lengra en pólitísk samskipti ríkja (e. diplomatic relations). Allar aðgerðir eiga sér stoð í löggjöf aðildarríkjanna og eru framkvæmdar í anda mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Stjórnarskrá Interpol bannar allar íhlutanir eða aðgerðir af pólitískum, hernaðarlegum, trúarlegum toga eða vegna kynþátta. Interpol starfar að mörgum mismunandi verkefnum í alþjóðlegu samstarfi m.a. vinnur það að baráttu gegn mansali. Þar er lögð áhersla á þrennt; mansal kvenna til kynlífsþrælkunar, smygl á fólki og kynferðislega misnotkun barna. Þannig er ljóst að megináhersla í baráttu þeirra gegn mansali felst í að uppræta mansal í kynferðislegum tilgangi svo sem vændi kvenna og barnaklám. Interpol hefur sett sér nokkrar ályktanir um aðgerðir sem miða að því að gera baráttuna gegn ofbeldi á börnum að forgangsverkefni alþjóða lögreglunnar. Interpol hóf að rannsaka ofbeldi á börnum árið 1989 í kjölfar innleiðingar Barnasáttmálans og hefur m.a. sett á fót hóp sérfræðinga í ofbeldisbrotum gegn börnum sem teygir anga sína víðsvegar um heiminn. Hópurinn leggur áherslu á mismunandi

⁷⁵ Upplýsingar fengnar á heimasíður UNODC; <http://www.unodc.org> sóttar 20.apríl 2009.

þætti ofbeldis gegn börnum s.s. mansal barna og efnahagslega hagnýtingu þeirra, kynferðisbrot, alvarleg ofbeldisbrot gegn börnum og barnaklám. Einnig er Interpol með svæðisbundnar aðgerðir víðsvegar í heiminum til að tryggja að lögregluþyriföld skilji nauðsyn þess að vinna gegn því að brotið sé á börnum og til staðar sé sameiginleg þekking og skilningur á því hvernig eigi að bera kennsl á börn sem eru fórnarlömb og bjarga þeim frá því að vera misnotuð kynferðislega og notuð við gerð barnakláms. Settur hefur verið á fót alþjóðlegur gagnabanki þar sem hægt er að nálgast upplýsingar um aðila sem eru eftirlýstir eða hafa verið sakfelldir fyrir brot gegn börnum.⁷⁶

Europol (Evrópulögreglan) er sú löggæslustofnun Evrópusambandsins sem fæst við upplýsingamál í sambandi við rannsóknir glæpamála. Europol var stofnað með samningnum um Evrópusambandið frá 7. febrúar 1992⁷⁷ og takmörkuð starfsemi hófst 3. janúar 1994 með stofnun Eiturlyfjadeildar Europol, Europol Drugs Unit (EDU). Europol samningurinn⁷⁸ var staðfestur af öllum aðildarríkjunum og tók gildi 1. október 1998 og í kjölfarið tók Europol að fullu til starfa 1. júlí 1999. Starfsemin var víkkuð út með skipulegum hætti og árið 2002 náði starfssvið deildarinnar yfir alla helstu glæpastarfsemi sem talin er upp í viðauka við Europol samninginn s.s. verslun með eiturlyf, skipulagðan ólöglegan innflutning fólks, hryðjuverkastarfsemi, fölsun peninga og annarra greiðslumiðla og verslun með manneskjur, þ.m.t. barnaklám. Hlutverk Europol er að bæta árangur og samvinnu viðkomandi stjórnvalda innan aðildarríkjanna í baráttu þeirra gegn hættulegri og skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum á alþjóðlegum vettvangi. Europol er ætlað stórt hlutverk í störfum Evrópusambandsins við að framfylgja lögum gegn skipulagðri glæpastarfsemi, t.d. mansali, og hryðjuverkum, með sérstakri áherslu á glæpasamtökin sem hlut eiga að máli. Europol grípur til aðgerða þar sem stunduð er skipulögð glæpastarfsemi og tvö eða fleiri aðildarríki koma við sögu. Einnig er lögð áhersla á að útbreiða vitneskju um greiningu á glæpum og að samræma rannsóknaraðferðir milli aðildarríkjanna. Til að efla sem mest baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi starfar Europol með ýmsum þriðju löndum og stofnunum svo sem Ástralíu, Bandaríkjunum og skrifstofu Sameinuðu þjóðanna fyrir fíkniefni og glæpi (UNODC). Það starf byggist á samstarfssamningum sem gerðir eru í samræmi við Europol samninginn.⁷⁹

⁷⁶ Upplýsingar sóttar á heimasíður Interpol 17. apríl 2009. <http://www.interpol.int>

⁷⁷ Treaty on European Union. (92/C 204/01). 31.8. 1992. O.J C 224 (31/8/92)

⁷⁸ Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) (95/C 316/01) 27.11.1995, OJ C 316 (27/11/95)

⁷⁹ Upplýsingablað um Europol;

http://www.europol.europa.eu/atagance/Factsheets/Factsheets2008/Factsheets2008others/Factsheet_is.pdf

Samkvæmt yfirliti Europol yfir ofbeldi gegn börnum sem tengist mansali segir að Europol leggi áherslu á hagnýtingu barna í kynferðislegum tilgangi í baráttu sinni gegn ofbeldi gegn börnum þrátt fyrir að stofnunin viðurkenni að ofbeldi gegn börnum eigi sér stað í mun fleiri myndum sem eru allar jafn alvarlegar.⁸⁰ Umboð Europol vegna kynlífsþrælkunar barna felst í skilgreiningu stofnunarinnar á mansali. Skilgreiningin er eftirfarandi;

“Traffic in Human Beings means subjection of a person to the real and illegal sway of other persons by using violence or menaces or by abuse of authority or intrigue, especially with the view to the exploitation of prostitution, forms of sexual exploitation and assault of minors or trade in abandoned children. These forms of exploitation also include the production, sale or distribution of child pornography material”.⁸¹

Europol segir ljóst að taka verði sérstaklega á kynferðislegri misnotkun barna þar sem að henni felist annarskonar hugsun og eðli en í öðrum birtingarmyndum mansals. Notkun veraldarvefsins felst ekki eingöngu í því selja klámefni og auglýsa kynlífsþjónustu heldur er vefurinn einnig notaður til þess að dreifa barnaklámi og leit að saklausum börnum sem hægt er að misnota á þennan hátt.⁸²

3.2.3 IPEC

Árið 1992 setti Alþjóðavinnuástandstofnunin, ILO, á stofn alþjóðlega áætlun til að útrýma allri barnaþrælkun (e. International Programme on the Elimination of Child Labour – IPEC) og hefur verið unnið ötullega í þeirri baráttu á vegum þessa stofnunar. Markmiði áætlunarinnar, að útrýma allri barnavinnu, átti að ná með því að efla ríki til þess að takast á við vandamálið og að setja af stað hreyfingu sem berðist gegn vinnu barna. Frá setningu ályktunar ILO um verstu myndir barnavinnu (nr. 182) árið 1999 hefur mansal barna verið talið eitt af verstu myndum barnavinnu og hefur verið liður í svæðisbundinni og alþjóðlegri baráttu ILO og IPEC gegn slíkri vinnu.⁸³ IPEC er starfandi í yfir 88 ríkjum og rúmum helmingi þeirra eru í gangi sérstakar aðgerðir vegna mansals barna og kynferðislegrar misnotkunar barna. Aðgerðir þessar felast m.a. í því að gera hraðsoðið ástandsmat, grundvallar kannanir og sérstök áhersla er lögð á rannsóknir.

⁸⁰ Europol: *Child Abuse in Relation to Trafficking in Human Beings*. Bls. 1

⁸¹ Ibid. Bls. 1-2

⁸² Ibid.. Bls. 1

⁸³ International Labour Office: *Combating trafficking in children for labour exploitation: a resource kit for policy-makers and practitioners*. Bls. 3. Sjá einnig meiri umfjöllun um ILO í kafla 3.1.3 hér ofar.

Aðgerðaráætlanir stjórnvalda eru skoðaðar og notaðar til þess að ákvarða heildar aðgerðir. Ef engar aðgerðaráætlanir eru til staðar er það gert að forgangsverkefni að útbúa slíka áætlun.⁸⁴

3.2.4 Svæðisbundið samstarf

Tvíhliða samvinna á sér stað á milli upprunaland, gegnumstreymislanda og landa sem eru ákvörðunarstaðir mansals. Slíkt samstarf á sér aðallega stað á milli landsvæða (e. subregions) í Evrópu sem og á milli ríkja Vestur-Evrópu og Mið- og Austur-Evrópu. Þó eru það ekki margir slíkir samningar sem innihalda ákvæði varðandi vernd fórnarlamba eða fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir mansal. Þvert á móti þá er aðaláherslan í þessu samstarfi ríkja Evrópu á lögreglusamvinnu, gagnkvæma lagaaðstoð og samstarf við að koma fórnarlömbum mansals sem fundist hafa til síns heimaríkis. Ein undantekning var þó til staðar þegar UNICEF gerði tilvitnaða skýrslu sína um mansal barna í Evrópu. Sá samningur er á milli Þings ráðherra í Albaníu (Council of Ministers of Albania) og ríkisstjórnar Grikklands og var um vernd og aðstoð við börn sem orðið höfðu fórnarlömb mansals. Mikil áhersla er lögð á réttindi barna í samningnum sem var gerður í samvinnu við ýmis frjáls félagasamtök og stofnanir í báðum ríkjum.⁸⁵

3.2.4.1 Eystrasaltsráðið

Ísland er aðili að Eystrasaltsráðinu (e. Council of the Baltic Sea States) sem er milliríkjastofnun (organization) þar sem aðilar eru Norðurlöndin fimm, Eystrasaltsríkin þrjú, Rússland, Þýskaland, Pólland og framkvæmdastjórn ESB. Á sjötta leiðtogafundi þess í Reykjavík árið 2006 var ákveðið að færa herferð Norrænu ráðherranefndarinnar frá árinu 2002 Nordic-Baltic Campaign against Trafficking in Human Beings inn í starf þess í þeim tilgangi að stuðla að víðtækari samvinnu í aðildarlöndum Eystrasaltsráðsins og nágrennasvæðum. Í kjölfar þess var settur á fót átakshópur Eystrasaltsráðsins gegn mansali (e. Council of Baltic Sea States Task Force against Trafficking in Human Beings).⁸⁶ Meginmarkmið þessa hóps er að berjast gegn mansali á svæðinu með forvarnarstarfi og aðgerðum til verndar og aðstoðar við fórnarlömb. Hópurinn hefur notað samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali sem útgangspunkt í öllum aðgerðum og tillögum sem hann framkvæmir í starfi sínu. Áætlun hópsins fyrir árin 2008-2010 leggur áherslu á áframhaldandi þjálfun og fræðslu starfsmanna diplómata og ræðismannaskrifstofa vegna

⁸⁴ Upplýsingar fengnar á heimasíðu IPEC; <http://www.ilo.org/ipecc/programme/lang--en/index.htm> uppl. Sóttar 20. apríl 2009. Sjá einnig um sama efni; Commission on Human Rights: *Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/2004/9.5. janúar 2004. Bls. 12

⁸⁵ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 35

⁸⁶ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 28 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

mansals, samvinnu með UNODC til að efla samstarf milli frjálsra félagasamtaka og lögregluvalda, svæðisbundnar upplýsingaherferðir gegn mansali, samanburð á löggjöf svæðanna um mansal og eflingu skráningar um og stuðnings við fórnarlömb mansals á svæðinu.⁸⁷

Árið 2002 setti ráðið á laggirnar starfshóp til að vinna að samvinnu vegna barna í hættu (e. Working Group for Children at Risk). Starfshópurinn samanstendur af embættismönnum frá ráðuneytum eða ríkisstofnunum sem bera ábyrgð á málefnum barna í aðildarlöndum Eyrstrasaltsráðsins. Starfshópurinn á að skilgreina og fjalla um þann vanda sem steðjað getur að vegalausum börnum og börnum sem eru fórnarlömb mansals. Einnig á starfshópurinn að auka og efla samvinnu aðildarríkjanna. Starfshópurinn leggur mat á þær aðstæður og viðfangsefni sem gefa tilefni til að hafa áhyggjur af börnum í áhættuhópum. Starfshópurinn ákvarðar út frá því forgangsverkefni og hrindir í framkvæmd aðgerðum í samræmi við þau. Aðgerðir og verkefni eru framkvæmd af yfirvöldum, stofnunum og samtökum í samstarfi við svæðis- og alþjóðleg samtök. Markmið þessa samstarfs vegna barna í hættu er að bæta vernd og aðstoð við börn sem bæði geta verið vegalaus eða fórnarlömb mansals á svæðinu. Samningur Evrópuráðsins gegn mansali er lagður til grundvallar verkefninu. Starfshópurinn leggur áherslu á það að hafa réttindi barnsins að leiðarljósi í baráttunni gegn mansali og að viðkomandi stjórnvöld taki ábyrgð á því að bera kennsl á börn sem seld eru mansali og að vernda réttindi þeirra. Einnig er mikilvægt að samvinnu sé komið á og hún eflid þar sem hún er til staðar á milli frjálsra félagasamtaka og ríkisstofnana sem fást við málefni og vernd barna í ríkjunum.⁸⁸

3.2.4.2 Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (hér eftir ÖSE) er með 56 þátttökuríki frá Evrópu, Norður-Ameríku og Mið-Asíu. ÖSE er stærsta svæðisbundna öryggisstofnun í heiminum. Stofnunin vinnur við þrjú svið öryggis það eru lögreglu- og hernaðarsvið, efnahags- og umhverfissvið og síðan mannlega sviðið. Þannig tekst stofnunin á við fjölbreytileg og umfangsmikil öryggistengd vandamál svo sem vopnaeftirlit, mannréttindi, minnihlutaréttindi, lögregluaðgerðir, aðgerðir gegn hryðjuverkum og efnahags- og umhverfisaðgerðir. Öll ríkin 56 taka jafnan þátt og allar ákvarðanir eru teknar með almennu samkomulagi á pólitískum grundvelli en eru ekki lagalega bindandi.⁸⁹

⁸⁷ Uppl. fengnar á heimasíðu Eyrstrasaltsráðsins; <http://www.cbss.st/civilsecurityandthehumandimension/ththb/>

⁸⁸ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 36. Sjá einnig; Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 28 (enn óbirt í A-deild Alþt.) og heimasíðu verkefnisins; <http://www.childcentre.info/>

⁸⁹ Heimasíða ÖSE; <http://www.osce.org>

ÖSE hefur unnið að ýmsu í baráttunni gegn mansali og samþykkti m.a. aðgerðaáætlun gegn mansali árið 2003⁹⁰ og viðbót við hana varðandi mansal barna var gerð árið 2005⁹¹. Aðgerðaráætlunin hvetur þátttökuríki til að taka frumkvæði að því að koma í veg fyrir mansal, sækja gerendur til saka og vernda fórnarlömb. Viðbótin vegna mansals barna leggur áherslu á að tekið sé fullt tillit til sérþarfa barna og þeim veitt öll sú aðstoð og vernd sem þau þurfa meðan á málsmeðferð stendur og eftir hana til að aðlagast samfélaginu aftur. Einnig er lagt að þátttökuríkjunum að þau vinni ötullega að upplýsingaöflun vegna mansals barna og að þær upplýsingar séu gerðar opinberar og aðgengilegar almenningi. Einnig er á vegum ÖSE sérstakur fulltrúi sem berst gegn mansali (e. Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings). Hann hefur það hlutverk að vekja athygli á öllum birtingarmyndum mansals og aðstoða við að efla pólitískan vilja til að eiga við vandann. Í júlí 2004 kom fulltrúinn á fót samstarfi gegn mansali til að efla sameiginlegar áætlanir og efla samstarf þátttökuríkjanna til að takast á við og finna lausnir í baráttunni gegn mansali á öllum stigum þess. Fulltrúinn gefur árlega út skýrslu um störf sín og aðgerðir þátttökuríkjanna gegn mansali.⁹² Íslensk stjórnvöld hafa stutt baráttu ÖSE gegn mansali á ýmsan hátt m.a. með fjárveitingum.⁹³

3.2.4.3 Schengen samstarfið

Frá því í mars 2001 hefur Ísland verið þátttakandi í Schengensamstarfinu ásamt fjórtán öðrum Evrópuríkjum.⁹⁴ Samvinnan byggir á samningi sem upphaflega var undirritaður í bænum Schengen í Lúxemborg þann 14. júní 1985 og hafði það markmið að fella niður eftirlit með ferðum manna yfir sameiginleg landamæri Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands en á sama tíma herða eftirlit gagnvart öðrum ríkjum. Schengen samstarfið gerir öllum fært að ferðast um á Schengen svæðinu án þess að framvísa vegabréfum á landamærum en þeir verða þó ávallt að hafa meðferðis gild persónuskilríki til að þeir geti sannað á sér deili hvenær sem krafist er. Annað tveggja meginmarkmiða Schengen samningsins er að berjast gegn

⁹⁰ The OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings 24. júlí 2003 (PC.DEC/557)

⁹¹ Decision No. 685 Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: Addressing the Special Needs of Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance. 7. júlí 2005. (PC.DEC/685)

⁹² UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 36. Sjá einnig heimasíðu ÖSE; <http://www.osce.org/cthb/23703.html>

⁹³ Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur um aðgerðaráætlun gegn mansali. Bls. 27

⁹⁴ Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis OJ L 176 frá 10.7.1999

alþjóðlegri brotastarfsemi og efla lögreglusamvinnu á milli ríkjanna. Mikilvægur þáttur í lögreglusamvinnu er rekstur sameiginlegs upplýsingabanka – Schengen upplýsingakerfisins – sem geymir upplýsingar t.d. um eftirlýsta einstaklinga sem óskað er handtöku á vegna gruns um afbrot eða til að afplána fangelsisrefsingu, týnda einstaklinga, útlendinga sem neita á um inngöngu inn á Schengen svæðið og fleira. Lögregla í öllum Schengen ríkjunum hefur aðgang að gagnabankanum. Útlendingastofnun hefur einnig aðgang að bankanum til að leita upplýsinga, einkum kann það að vera nýtsamlegt varðandi einstaklinga sem hefur verið synjað um inngöngu á Schengen svæðið. Schengen samningurinn gerir einnig ráð fyrir auknu sameiginlegu eftirliti lögreglu innan svæðisins og hafa möguleikar til samvinnu lögregluvalda og dómsmála aukist verulega. Til að styrkja þetta samstarf hefur lögregla til að mynda fengið heimild til þess í sérstökum tilfellum að elta meinta sakamenn yfir landamæri ríkja og í framhaldinu að handtaka þann eða þá er veitt var eftirför.⁹⁵

3.3 Löggjöf í Evrópu gegn mansali

3.3.1 Almennt um mansal barna í Evrópu

Efnahagslegur og pólitískur stöðugleiki í löndum Evrópu veldur því að eftirsóknarvert er að leita þangað til að öðlast betra líf og líkt og aðrar álfur heimsins verður Evrópa fyrir miklum áhrifum vegna mansals. Samkvæmt Europol (Evrópulögreglunni) þá koma um það bil 500 þúsund einstaklingar til aðildarríkja Evrópusambandsins (hér eftir ESB) ár hvert og um helmingi þeirra hefur verið smyglað eða þeir seldir þangað mansali.⁹⁶ Í yfirliti Europol yfir mansal í Evrópu frá því í febrúar 2008 segir að greinilegrar aukningar á mansali hafi orðið vart síðustu ár og sérstaklega séu fórnarlömbin frá Rússlandi, Úkraínu og Mið- og Austur-Evrópu. Einstaklingar frá þessum löndum sem og einnig Asíu, Afríku og Suður-Ameríku finnast reglulega í aðgerðum Evrópusambandsríkja gegn mansali.⁹⁷ Mansal barna á sér stað nánast í öllum ríkjum Evrópu og lítill greinarmunur er á milli þeirra ríkja sem kalla má upprunalönd eða þau sem eru áfangastaðir. Í meira en helmingi ríkjanna liggja mansalsslóðir (e. trafficking routes) bæði inn í og út úr löndunum. Börn eru seld mansali bæði yfir landamæri jafnt sem innan ríkjanna sjálfra og talið er að í öðru hverju ríki Evrópu eigi sér stað mansal innan ríkisins sjálfs. Vegna þess bera ríkin margvíslegar skyldur m.a. að berjast gegn mansali, koma auga á og vernda og veita aðstoð þeim

⁹⁵ Vefur Utanríkisráðuneytisins: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/schengen/> uppl. Sóttar 17. apríl 2009.

⁹⁶ Tom Obokata: „EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings: A Critical Appraisal”. Bls. 917.

⁹⁷ Europol: *Trafficking in Human Beings in the European Union – A Europol Perspective*. Bls. 1.

börnum sem orðið hafa fórnarlömb mansals eða börnum sem eru í áhættuhópi að verða fórnarlömb.⁹⁸

Aðallega hefur verið talið að börn séu seld í kynlífsþrælkun en raunveruleikinn er sá að börn eru einnig seld í öðrum tilgangi s.s. vinnuþrælkun, þjónustu inni á heimilum, betl, í glæpsamlegum tilgangi eða til annarrar hagnýtingar.⁹⁹ Margvíslegar ástæður geta verið fyrir því að upplýsingar sem liggja fyrir um mansal barna í Evrópu sýni að algengasta birtingarmynd þess sé hagnýting í kynferðislegum tilgangi. Ein ástæðan gæti verið sú að það sé raunveruleikinn, en einnig getur ástæðan verið að kynlífsþrælkun er sýnilegasta birtingarmynd mansals á börnum og það sem fær mesta umfjöllun hjá fjölmiðlum og almenningi. Hagnýting barna á plantekrum, heimilum, verksmiðjum og í öðrum tilgangi er ekki eins áberandi og auðveldara er að fela slíkt með því að læsa börnin inni eða á annan hátt. Kynlífsþrælkun hins vegar felst einkum í sölu á þjónustu til annarra og dreifingu efnis á netinu og víðar.¹⁰⁰ Vegna þessa veruleika hafa ríki Evrópu ásamt ýmsum frjálsum félagasamtökum gripið til fjölbreyttra aðgerða til þess að sporna gegn og koma í veg fyrir áframhaldandi vöxt vandamálsins.

3.3.2 Evrópuráðið

Evrópuráðið (e. Council of Europe) var stofnað árið 1949 í kjölfar síðari heimstyrjaldarinnar og hefur ráðið frá upphafi verið mikilvægur vettvangur mannréttindabaráttu í álfunni. Upphaflega áttu 10 ríki aðild að Evrópuráðinu en nú eru þau 47 og gerðist Ísland aðili í mars 1950. Á vettvangi Evrópuráðsins hafa verið gerðir fjöldamargir þjóðréttarsamningar og er aðild að þeim einnig opin ríkjum sem ekki eru aðilar að Evrópuráðinu. Samningar þessir varða mismunandi málefni svo sem mannréttindi, baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi, afnám pyndinga og menningarlega samvinnu. Auk þess hefur ráðherranefndin samþykkt fjölda tilmæla um stefnumið í ýmsum málefnum. Þekktasti samningurinn og eflaust sá mikilvægasti er án efa Mannréttinasáttmáli Evrópu (hér eftir MSE) sem var undirritaður í Róm 1950. Ísland undirritaði hann sama ár og fullgilti í júní 1953. Í samningnum er að finna grundvallarmannréttindi sem aðildarríkin eiga að tryggja öllum einstaklingum sem dvelja innan yfirráðasvæðis síns og einnig ákvæði um stofnun Mannréttindadómstóls Evrópu.¹⁰¹

⁹⁸UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. IV

⁹⁹Ibid. Bls. IV

¹⁰⁰Ibid. Bls. 12

¹⁰¹Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting.“ Bls. 29-33.

Í 4. gr. MSE er lagt bann við þrældómi og nauðungarvinnu. Þar segir í 1. mgr.; „engum manni skal haldið í þrældómi eða þrælkun”, er ákvæðið ófrávíkjanlegt. Í 2. mgr. er lagt bann við þvingunar- eða nauðungarvinnu en heimilt er að víkja frá því ákvæði ef skilyrða 15. gr. MSE eru fyrir hendi. Þessi heimild á við, samkvæmt 15. gr., þegar stýrjaldir geisa eða almennt neyðarástand ríkir sem ógnar tilveru þjóðarinnar. Hvorki Mannréttindadómstóll eða Mannréttindanefnd Evrópu hafa skilgreint hvað felst í hugtakinu þrældómur. Hugtakið gefur til kynna einhverskonar eignarrétt annars aðila yfir einstaklingnum en hugtakið þrælkun tekur til aðstæðna sem ekki eru eins afgerandi. Samþykki einstaklings getur aldrei réttlætt að hann sæti þrældómi eða þrælkun.¹⁰²

Árið 2005 kom Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali (e. Convention on Action against Trafficking in Human Beings)¹⁰³ til sögunnar. Í apríl 2003 setti Evrópuráðið á fót sérstaka nefnd til að fjalla um aðgerðir gegn mansali og undirbúa jarðveginn fyrir samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Næstu tvö árin fóru fram miklar samningaviðræður sem meðal annars UNICEF tók þátt í ásamt þingi Evrópuráðsins. Lögðu aðilar áherslu á að lágmarks vernd og réttindi yrðu tryggð þeim börnum sem orðið hafa eða eiga á hættu að verða fórnarlömb mansals. Uppkastið að samningnum innihélt að lokum meiri vernd fyrir börn heldur en nokkur annar alþjóðlegur samningur gegn mansali hafði gert áður. Mikið af þessum ákvæðum voru síðan felld niður eða takmörkuð verulega áður en lokatexti samningsins var samþykktur.¹⁰⁴ Samningurinn var lagður fram til undirritunar á þriðja leiðtogafundi ráðsins í Varsjá í maí 2005, og var Ísland eitt þeirra ríkja sem undirrituðu samninginn sama dag. Samningurinn öðlaðist gildi 1. febrúar 2008 þegar nógu mörg aðildarríki höfðu innleitt hann. Samningurinn hefur ekki verið fullgiltur hér á landi.

Samningurinn var stórt skref í átt að sameiginlegri nálgun aðildarríkjanna að því félagslega og samfélagslega vandamáli sem mansal er. Ráðið taldi nauðsynlegt að samþykkja bindandi samning sem tæki sérstaklega á vernd fórnarlamba mansals og tryggði mannréttindi þeirra jafnframt því að gerendur yrðu saksóttir. Í samningnum felst sameiginleg skilgreining á mansali, refsingar vegna brota og aðgerðir vegna fórnarlamba mansals. Í 1. gr. eru talin upp þau markmið sem stefnt er að með samningnum. Megináherslan er lögð á verndun réttinda fórnarlamba mansals og málshöfðun á hendur þeim sem eru ábyrgir fyrir þeim brotum. Fjallað er um

¹⁰² Guðrún Gauksdóttir: „Bann við þrældómi og nauðungarvinnu”. Bls. 137-138.

¹⁰³ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. CETS 197. 16.V.2005

¹⁰⁴ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 20

gildissvið samningsins í 2. gr., en hann tekur bæði til mansals innan lands og fjölþjóðlegs mansals, óháð því hvort það tengist skipulagðri brotastarfsemi. Í a-lið 4. gr. samningsins er að finna skilgreiningu á mansali sem styðst að nær öllu leyti við skilgreininguna í a-lið 3. gr. mansalsbókunarinnar. Í III. kafla samningsins er að finna ákvæði sem fjalla um vernd og aðstoð við fórnarlömb mansals. Sum ákvæði kaflans eiga við um öll fórnarlömb en önnur eiga sérstaklega við um fórnarlömb sem dvelja ólöglega í viðtökuríkinu. Þá eiga sum ákvæði við um einstaklinga sem hafa ekki ennþá verið greindir sem fórnarlömb mansals en líkur benda til þess að svo sé. Með 17. gr. er leitast við að koma í veg fyrir ójafnrétti á grundvelli kynferðis og leggja áherslu á þá staðreynd að samkvæmt fyrirleggjandi upplýsingum eru konur aðalmarkhópurinn í tengslum við mansal. Samkvæmt 19. gr. skulu samningsaðilar íhuga að mæla fyrir um refsinaemi þess að nýta af ásettu ráði þá þjónustu sem mansal miðar að. Tilgangur þess er að draga úr eftirspurn eftir þeirri þjónustu sem mansal miðar að í hvaða tilgangi mansals sem er. Mætti samkvæmt þessu ákvæði refsa eiganda fyrirtækis fyrir að hafa í vinnu verkamenn sem eru fórnarlömb mansals og einnig kaupanda vændis sem er meðvitaður um að viðkomandi einstaklingur sé fórnarlömb mansals. Verður viðkomandi þó að hafa verið meðvitaður um ástand einstaklinganna og framið brotið vísvitandi.¹⁰⁵

Samningur Evrópuráðsins gengur út frá því að mansal sé fyrst og fremst brot á mannréttindum einstaklings og ógn við mannlega reisn. Samningurinn gengur lengra en flestir aðrir alþjóðlegir samningar gegn mansali varðandi vernd fórnarlamba en hann kemur jafnframt á fót eftirlitskerfi til að tryggja að aðilar samningsins framfylgi ákvæðum hans og leggur áherslu á jafnrétti kynjanna í einu og öllu.¹⁰⁶ Ísland undirritaði samninginn í maí 2005 og stefnt er að fullgildingu hans hér á landi.¹⁰⁷

3.3.3 Löggjöf Evrópusambandsins

Drifkraftur ESB til að takast á við mansal kom með samningnum um Evrópusambandið (Maastrichtsamningurinn)¹⁰⁸ í upphafi níunda áratugs síðustu aldar. Samningurinn skipulagði stofnanaramma ESB með þrem stöðum sem eru allir tengdir mansali á einn eða annan hátt þrátt fyrir að baráttan hafi að mestu farið fram undir þriðju stöðinni sem snýr að lögreglusamvinnu og lagalegri samvinnu í refsimálum. Í 6. gr. samningsins um ESB segir að sambandið sé stofnað með

¹⁰⁵ Þskj. 33, 136. lögþ. 2008-09. bls. 10-11. (enn óbirt í A-deild Alþt.)

¹⁰⁶ Tom Obokata: „EU Actions Against Trafficking of Human Beings: Past, Present and the Future”. Bls. 388-393.

¹⁰⁷ Utanríkisráðuneytið: Mannréttindi í íslenskri utanríkisþjónustu. Bls. 14.

¹⁰⁸ Treaty on European Union. (92/C 204/01). 31.8. 1992. O.J C 224 (31/8/92)

virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi, réttarríki og meginreglum sem eru sameiginlegar í aðildarríkjunum. Til að virða og halda uppi þessum meginreglum í samningnum þarf að líta til mannréttindasamninga s.s. Barnasáttmála Sp og einnig Mannréttindasáttmála Evrópu. Í gegnum tíðina hefur verið gripið til ýmissa aðgerða undir merkjum þriðju stoðarinnar líkt og Europol og STOP verkefnisins sem er samstarfsverkefni í fræðslu og forvörnum gegn mansali. Í kjölfar ráðstefnu um baráttuna gegn mansali og Brussel yfirlýsingar um sama efni árið 2002 var sett á fót sérfræðinganevnd um mansal (e. Expert Group on Trafficking in Human Beings). Í nefndinni sitja fulltrúar ríkisstjórna aðildarríkjanna, alþjóðleg samtök, frjáls félagasamtök og fræðimenn. Nefndinni er ætlað að rannsaka og koma með tillögur að lausnum og verkefnum til aðstoðar baráttunni gegn mansali.¹⁰⁹

Amsterdamsamningurinn¹¹⁰ sem breytti samningunum um ESB frá árinu 1997 markaði nýtt upphaf í aðgerðum og framkvæmd í baráttu ESB gegn mansali. Með Amsterdamsamningnum kom til sögunnar ný aðferð til að nálgast löggjöf aðildarríkjanna og tryggja einsleitni. Nýleg aðgerð sem kom til í framhaldinu var þegar ráð ESB samþykkti rammaákvörðun um aðgerðir gegn mansali (e. Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings) árið 2002.¹¹¹ Með þessari aðgerðaáætlun viðurkenndi ESB að nauðsynlegt væri að leita nýrra leiða í baráttunni gegn mansali. Ráð Evrópusambandsins gaf út áætlun í desember 2005 um bestu framkvæmd, staðla og aðferðir í baráttunni gegn mansali¹¹² sem aðildarríki, framkvæmdastjórn ESB og aðrar stofnanir ESB eiga að fara eftir. Áætlunin tekur á skipulagningu ESB aðgerða, skilgreinir mansalsvandamálið, leggur til fyrirbyggjandi aðgerðir og leiðir til rannsókna og saksóknar að ógleymdum leiðum til verndar fórnarlömbum mansals.

Samningur ESB um grundvallarréttindi (e. EU Charter of Fundamental Rights)¹¹³ skapar skýran pólitískan grundvöll fyrir vernd réttinda barna. Innan þessa ramma, þ.e.a.s. réttinda barna hefur framkvæmdastjórn ESB samþykkt orðsendingu (communication) sem ber heitið „Í átt að ESB áætlun um réttindi barnsins“ (e. Towards an EU strategy on the Rights of the Child). Orðsendingin fjallar um almenn réttindi og vernd barna í Evrópu og vinnur að einsleitni í þessum

¹⁰⁹ Tom Obokata: „EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings: A Critical Appraisal“. Bls. 917-920

¹¹⁰ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts. (97/C 340/03) O.J. C 340. (10/11/97)

¹¹¹ Council Framework Decision on combating trafficking in human beings. (2002/629/JHA). O.J. L 203/1 (1/8/02)

¹¹² Council EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings (OJ 2005/C 311/1, 9.12.2005). (2005/C 311/01)

¹¹³ Charter of Fundamental Rights of the European Union.(2000/C 364/01) O.J. C 364/1. (18/12/00).

málflokkum hjá aðildarríkjunum ESB. Verndun mannréttinda fórnarlamba mansals er sérstaklega mikilvæg innan ESB og er m.a. lagt bann við mansali í 3.mgr. 5. gr. samnings ESB um grundvallarréttindi.

Íslandi ber einnig að líta til tilskipunar ráðs Evrópusambandsins frá 29. apríl 2004¹¹⁴ um dvalarleyfi ríkisborgara þriðju ríkja sem eru fórnarlömb mansals eða þeirra sem hefur verið smyglað ólöglega milli ríkja og vinna með viðeigandi yfirvöldum. Markmið þessarar tilskipunar er að styrkja stöðu fórnarlamba mansals og ólöglegra innflytjenda frá þriðja ríki með því að útvega þeim tímabundið dvalarleyfi sem ákvarðað skal af löggjöf hvers ríkis fyrir sig. Slíkt tímabundið dvalarleyfi á að hvetja fórnarlömb mansals til að koma fram og vinna með lögreglu og yfirvöldum aðildarríkjanna til að koma upp um þá aðila sem stunda mansal og smygl á fólki. Framkvæmd aðildarríkjanna á þessu tímabundna dvalarleyfi hefur verið gagnrýnd mikið. Helsta gagnrýnin hefur verið að ríkin gefi þetta dvalarleyfi út til of stutts tíma, einnig að aðeins þeim sem vilja vinna með yfirvöldum að rannsókn máls er veitt þetta leyfi og því standa fórnarlömb mansals ójafnt að vígi. Ennfremur hefur gagnrýnin lotið að því að lítið tillit er tekið til sérstöðu barna og hagsmuna þeirra þrátt fyrir að tilskipunin kveði sérstaklega á um það í 10. gr. að ávallt skuli hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Einnig skulu ríki miða úrræði við aldur og þroska barnsins og gefa börnum lengri umþóttunartíma ef það þjónar hagsmunum þeirra best.¹¹⁵ Sömuleiðis ber Íslandi að líta til rammaákvörðunar ráðs ESB um stöðu fórnarlamba við meðferð refsímála frá 15. mars 2001.¹¹⁶

3.3.4 Löggjöf aðildarríkja ESB

Aðildarríki ESB hafa unnið hörðum höndum að því síðustu ár að herða og bæta löggjöf sína varðandi innflytjendur og jafnframt hert eftirlit á landamærastöðvunum. Brot á þeirri löggjöf verða sífellt flóknari og teygja anga sína víða. Í aðildarríkjunum veldur það nokkrum erfiðleikum að úrskurða um það hver er fórnarlamb í brotum á innflytjendalöggjöf. Þegar um er að ræða smygl á fólki þá er ríkið sjálft „fórnarlamb“ og felst vernd þess í því að það sækir brotamennina

¹¹⁴ Council Directive on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. (2004/81/EC). O.J. L 261/19 (6/8/04)

¹¹⁵ European Commission: „Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings”. Bls. 226-228. Sjá einnig um sama efni; Tom Obokata: „EU Action against Trafficking of Human Beings: Past, Present and the Future”. Bls. 392-393, 401-403.

¹¹⁶ Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings. 15. mars 2001 (2001/220/JHA/OJEC L082, 22/03/01).

til saka. En þegar er um að ræða mansal er sá einstaklingur sem seldur er mansali skilgreindur sem fórnarlamb í löggjöf flestra aðildarríkjanna.¹¹⁷

Flest öll lönd Evrópu hafa sett einhvers konar ákvæði sem gera mansal refsivert hins vegar er sú löggjöf jafn mismunandi og löndin eru mörg. Ákvæðin getur verið að finna á ýmsum stöðum svo sem í stjórnarskrá, hegningarlögum eða í lögreglulögum. Að lágmarki innihalda þau öll skilgreiningu á mansali sem refsiverðu broti en í öðrum ríkjum er það óljóst hvort að mansal eða þau brot sem því tengjast séu refsiverð. Flest ríkin leggja harðari refsingar við brotum gegn börnum en eins og með lög og skilgreiningar mansals er ekki nein ein regla um það hvar slík ákvæði er að finna.¹¹⁸ Mörg aðildarríki ESB eiga það sameiginlegt að löggjöf þeirra sem fjallar um mansal og smygl á fólki er tiltölulega ung og tekur sífelldum breytingum. Slíkt er ekki gott þar sem það skapar mikla réttaróvissu og óöryggi fyrir fórnarlömb mansals. Mikilvægt er að vernda fórnarlömb gegn afbrotum en staðan er þó sú í ríkjunum að vernd fórnarlamba er ekki forgangi hjá ríkjunum heldur hefur megináhersla verið lögð á það að refsa brotamönnunum. Vernd fórnarlamba mansals í flestum ef ekki öllum löndum ESB er nánast engin og felst helst í því að á meðan fórnarlambið veitir lögreglu og yfirvöldum aðstoð við rannsókn máls þá fær það dvalarleyfi og aðra aðstoð en þegar rannsókn máls er lokið fær það einungis stuttan tíma áður en því er vísað til baka til heimalands síns. Því er ljóst að mikið þarf til að bætt verði úr og aðildarríkin þurfa að vera duglegri í því að innleiða og tileinka sér þær tillögur og ákvarðanir sem þing og ráð ESB hafa sett.¹¹⁹

3.4 Löggjöf og framkvæmd í Noregi, Danmörku og Svíþjóð

3.4.1 Almennt

Opinbert samstarf Norðurlanda fer fram á vettvangi Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar. Norðurlandaráð, sem stofnað var 1952, er samstarfsvettvangur þingmanna. Í ráðinu sitja 87 fulltrúar frá norrænu ríkjunum fimm og sjálfstjórnarsvæðunum þremur. Norrænt samstarf hefur verið nokkuð gegn mansali frá því um síðustu aldamót. Árið 2002 setti Norðurlandaráð af stað herferð í þeim tilgangi að upplýsa almenning, sérstaklega kaupendur og hugsanlega kaupendur kynlífsþjónustu, um mansal með konur. Herferðin hlaut heitið „The Nordic Baltic Task Force against Trafficking in Human Beings”. Ísland tók þátt í þessari herferð

¹¹⁷ Elspeth Guild: „Conclusions; The Variable Political and Legal Geography of People Smuggling and Trafficking in Europe.” Bls. 408-409

¹¹⁸ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 23-24

¹¹⁹ Elspeth Guild: „Conclusions; The Variable Political and Legal Geography of People Smuggling and Trafficking in Europe.” Bls. 410-414

með það að leiðarljósi að upplýsa konur sem kæmu hingað til lands sem dansarar á næturklúbbum um lagaleg réttindi sín. Norræna samstarfið hefur hins vegar aðallega beinst að mansali kvenna og stúlkna í kynlífsiðnaðinum en lítið hefur verið horft til annarra birtingarmynda mansals eða mansali drengja og karlmanna.¹²⁰ Nokkuð öflugt samstarf hefur einnig verið á milli Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna við þróun á samstarfsneti og samræmdum aðferðum til að veita fórnarlömbum lagalega, félagslega og heilsufarslega aðstoð, sálfræðiþjónustu og möguleika á öruggri endurkomu til heimalands með stuðningi til að hefja nýtt líf, óski fórnarlömb þess.¹²¹ Hér á eftir verður löggjöf í Noregi, Svíþjóð og Danmörku á þessu sviði skoðuð og farið í þá framkvæmd sem gripið hefur verið til vegna mansals í þessum löndum.

3.4.2 Noregur

Ákvæði um mansal kom inn í norsku hegningarlögin með breytingarlögum nr. 78/2003. Það ákvæði er í 224. gr. og er eftirfarandi;

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
 - b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,
 - c) krigstjeneste i fremmed land eller
 - d) fjerning av vedkommendes organer,
- eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
 - b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller
 - c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.
- Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.
- Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

¹²⁰ Uppl. Fengnar á heimasíðu Norðurlandaráðs; <http://www.norden.org> uppl. Sóttar 21. apríl 2009.

¹²¹ Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur um aðgerðaáætlun gegn mansali. Bls. 28

Eins og sjá má er ákvæðið mun víðtækara en íslenska ákvæðið. Norska ákvæðið gerir sérstaklega refsiverða þátttöku samverkamanna og annarra einstaklinga sem að einhverju leyti aðstoða við mansal, t.d. með því að láta í té húsnæði. Refsingin skv. norska ákvæðinu er 5 ár eða 10 ár ef um mjög alvarlegt brot er að ræða. Samkvæmt íslenska ákvæðinu er hámarks refsingin 8 ára fangelsi. Líta verður þó til þess að refsiramma skyldra ákvæða s.s. 226. gr. er lengri og væri þá hægt að ákæra einnig fyrir þau brot eða önnur skyld ákvæði til þess að refsing sé í samræmi við alvarleika brotanna.

Í Noregi líkt og hér á landi var hvorki refsivert að kaupa eða selja kynlíf af einstaklingi eldri en 18 ára, en norsku hegningarlögunum (Almindelig borgerlig Straffelov/Straffelloven) nr. 10/1902 var breytt með lögum nr. 104/2008 í desember 2008, om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv.). Með þessum breytingum voru kaup á vændi gerð refsiverð með ákvæði í 202. gr. a, breytingarnar tóku gildi 1. janúar 2009. Varðar það sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum að kaupa vændi fyrir sig eða aðra. Refsingin getur verið 1 árs fangelsi hafi kynferðismökin farið fram með skaðlegum hætti án þess þó að það falli undir önnur refsíákvæði. Í 195. og 196. gr. norsku hegningarlaganna eru ákvæði um refsingu fyrir samræði eða önnur kynferðismök við barn undir 14 ára aldri annars vegar og undir 16 ára aldri hins vegar. Beinist brot að barni yngra en 14 ára varðar það fangelsi allt að 10 árum og séu tilteknar refsihækkunarástæður fyrir hendi er refsihámarkið 21 árs fangelsi. Sé hins vegar brotið á barni undir 16 ára aldri en eldri en 14 ára varðar brotið allt að fimm ára fangelsi. Í 203. gr. er refsingin sektir eða fangelsi allt að tveim árum ef að greitt er fyrir kynferðismök við börn undir 18 ára aldri en getur orðið allt að þremur árum séu kynferðismökin sérstaklega ofbeldisfull eða meiðandi. Villa um aldur barnsins getur ekki verið refsileysisástæða. Í 204 .gr. og 204. gr. a er lögð refsing við því að útbúa almennt klámefni og barnaklám og selja það.

Í 38. gr. norsku útlendingalaganna nr. 64/1988 er fjallað um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Við mat á því hvort slíkt dvalarleyfi er heimilað þarf að skoða allar aðstæður einstaklingsins og meta þær sérstaklega. Ein af þeim ástæðum sem geta legið til grundvallar slíku dvalarleyfi er ef einstaklingurinn hefur verið fórnarlamb mansals. Í 3. mgr. ákvæðisins er tekið sérstaklega fram að ef um barn er að ræða skuli hagsmunir þess vera hafðir að leiðarljósi þegar tekin er ákvörðun um hvort veita eigi því dvalarleyfi af þessum ástæðum. Einnig segir að heimilt sé að veita barni dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins þrátt fyrir að aðstæður þess

séu ekki það alvarlegar að fullorðinn einstaklingur hefði fengið dvalarleyfi á grundvelli þess. Einnig er að finna í d-lið 30. gr. sömu laga ákvæði sem veitir fórnarlömbum mansals sérstöðu þegar þeir sækja um hæli í Noregi. Skal líta til aðstæðna þeirra og líta sérstaklega til þeirrar áhættu að vera seld mansali á ný snúi þau til baka í heimaríki sitt.

Fáir dómar eru til um mansal barna en í norskum hæstaréttardómi, Rt. 2008:1403, staðfesti Hæstiréttur dóm Oslo tingrett sem hafði dæmt mann í 7 ára fangelsi fyrir að hafa ferðast til Tælands til þess að hafa kynmök og misnota á annan kynferðislegan hátt börn og unga drengi. Einnig framleiddi hann og dreifði barnaklámi.

3.4.3 Svíþjóð

Svíþjóð fullgilti glæpasamninginn og mansalsbókunina í júlí 2004 og í kjölfarið tók samningurinn gildi gagnvart Svíþjóð, lög SÖ 2004:22. Í júlí 2002 kom inn ákvæði í 4. kafla sænsku hegningarlögganna (Brottsbalken, 1962:700) grein 1 a § sem gerði mansal í kynferðislegum tilgangi refsivert.¹²² Þessu ákvæði var svo breytt og bætt við það í júlí 2004 og ná lögin nú yfir mansal innan landamæra ríkisins sem og mansal í öðrum tilgangi en kynferðislegum.¹²³ Lögin frá 2002 voru byggð á skilgreiningunni í 3. gr. mansalsbókunarinnar. Fyrir alvarleg tilfelli liggur fangelsisrefsing frá tveim til tíu árum en er að hámarki fjögur ár ef um minniháttar tilvik er að ræða. Lögin gera mögulegt að sækja til saka alla þá sem koma að mansali, flutningsaðila, dólga o.s.frv.

Ákvæði um kynferðisbrot eru í 6. kafla Brottsbalken sbr. breytingarlög frá 1984. Frá árinu 1965 hefur verið refsivert að kaupa vændisþjónustu af börnum eða ungmönnum yngri en 18 ára sbr. 10. gr. 6. kafla laganna. Árið 1998 var sett á fót þingnefnd (sexualbrottsutredningen) til þess að gera úttekt á kynferðisbrotakafli hegningarlögganna og setti hún fram nokkrar tillögur í skýrslu (SOU 2001:14). Í apríl 2005 tóku gildi breytingar á kynferðisbrotakafli sænsku hegningarlögganna, sbr. lög nr. 90/2005. Ákvæði laga nr. 408/1998, um bann við kaupum á kynlífsþjónustu, var fært yfir í hegningarlögin með breytingarlögunum 2005. Hagnýting á vandi annarra var einnig gerð refsiverð.¹²⁴ Með breytingunum voru kynferðisbrot gegn börnum greind frá kynferðisbrotum gegn fullorðnum. Refsivernd barna var aukin þar sem sett voru sérstök ákvæði um nauðgun og aðrar kynferðislegar árásir gegn börnum. Kynmök við börn á aldrinum 15–17 ára telst nauðgun og sé brotið stórfellt er refsingin 4–10 ára fangelsi. Kynferðisleg áreitni

¹²² Lag nr. 2002:436

¹²³ Lag nr. 2005:90

¹²⁴ Alþingstíðindi. 2005-2006. A-deild. Bls. 4441-4442

er refsiverð og einnig kaup á kynlífsþjónustu af börnum.¹²⁵

Lög nr. 2005:429 fjalla um skipan réttargæslumanns til barna sem koma til Svíþjóðar án foreldra eða forráðamanna eða missa foreldra sína áður en þau fá dvalarleyfi. Réttargæslumaðurinn skal gæta hagsmuna barnsins í hvívetna við málsmeðferð þess hjá stjórnvöldum eða dómstólum. Í júlí 2007 felldi Svíþjóð tilskipun Evrópusambandsins um dvalarleyfi fyrir borgara þriðja ríkis¹²⁶ inn í útlendingalög sín nr. 2005:716 með breytingar lögum 2007:322. Ákvæði 15 § heimilar nú að veita sérstakt dvalarleyfi til aðila ef þeir hafa orðið fórnarlömb mansals og vinna með yfirvöldum að rannsókn málsins.

Aðgerðaráætlun gegn mansali í kynferðislegum tilgangi var samþykkt af ríkisstjórn Svíþjóðar í júlí 2008 (Skr. 2007/08:167). Var aðgerðaráætlunin unnin af innflytjenda- og jafnréttisráðuneyti Svíþjóðar og inniheldur meðal annars aðgerðir til að efla það starf sem þegar er til staðar, efla og styrkja réttarkerfið og auka samvinnu yfirvalda í landinu í baráttunni gegn mansali í kynferðislegum tilgangi. Í greinargerð með aðgerðaráætluninni er fjallað um hvernig staða mansalsvandamálsins er í Svíþjóð og þar kemur fram að Svíþjóð sé bæði gegnumstreymisland sem og áfangastaður fórnarlamba mansals. Ekki eru til nægilega góðar upplýsingar um það hversu mikið af börnum og fullorðnum einstaklingum eru seldir mansali í kynferðislegum tilgangi í Svíþjóð hvert ár en Ríkislögreglustjórnin fer með þessi málefni þar en einnig var sérstök sveit gegn mansali sett á laggirnar innan lögreglunnar. Í ársskýrslu Ríkislögreglustjórans fyrir árið 2006 kom fram að það ár hefðu komist upp um 37 tilfelli mansals og af þeim hafi 26 verið í kynferðislegum tilgangi. Það ár voru ellefu einstaklingar sakfelldir fyrir mansal í kynferðislegum tilgangi, en einnig voru þessir einstaklingar fundnir sekir um önnur skyld brot s.s. fíkniefnasmygl, brot á vopnalögum og smygl á fólki.¹²⁷ Samkvæmt mati lögreglunnar í Svíþjóð eru um 200-500 konur seldar mansali til Svíþjóðar á hverju ári og algengast er að þær séu á aldrinum 18-25 ára. Þær eru flestar upprunnar frá löndum Austur-Evrópu sérstaklega Rússlandi og Litháen.¹²⁸ Svíþjóð hefur einnig sett á fót sérstakan skýrslugjafa/talsmann gegn mansali á landsvísu (e. national rapporteur on trafficking in persons). Þessi skýrslugjafi/talsmaður sér um það að afla upplýsinga um ástand mansals í Svíþjóð og gefur árlegar skýrslu til stjórnvalda þar

¹²⁵ Alþingstíðindi. 2006-2007. A-deild. Bls. 522-523

¹²⁶ Council Directive on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. (2004/81/EC). O.J. L 261/19 (6/8/04)

¹²⁷ Regeringens skrivelse 2007/08:167

¹²⁸ Camilla Örndahl: *Nauðsyn lögreglusamvinnu*. Fyrirlestur á ráðstefnu „Átak gegn verslun með konur”. 2003. http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Mansal_fyrirlestrar/camilla.pdf

um.¹²⁹

3.4.4 Danmörk

Danmörk fullgilti mansalsbókunina við glæpasamning Sp í apríl 2004 skv. auglýsingu nr. 3/2004. Danmörk lögfesti sérstakt ákvæði í 262. gr. a. í dönsku hegningarlögin nr. 801/2001 um refsinaemi mansals með lögum nr. 380/2002 og hafði við það hliðsjón af 3. gr. mansalsbókunarinnar og var ætlað að fullnægja þeim skyldum sem Danmörk gekkst undir við fullgildinguna.¹³⁰ Ákvæðið er keimlíkt því íslenska og norska en þó ítarlegra þar sem það fellir einnig undir mansal í 2.tölul. 2.mgr. að fá samþykki með greiðslu eða á annan hátt frá þeim sem fer með forræði fórnarlambins. Þeim sem þiggur greiðslu eða hagnast á annan hátt vegna þessa ber einnig að refsa.¹³¹ Ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 262. gr. a er eftirfarandi;

„På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende...[]...yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.”

Líkt og í norska mansals ákvæðinu (sjá ofar í kafla 3.5.2) þá er sérstaklega tekið fram að samverkamönnum og öðrum sem að mansali koma skuli refsa samkvæmt ákvæðinu en ekki eftir hinum almennu heimildum varðandi samverkamenn.

Refsivert er skv. 223. gr. a dönsku hegningalaganna að kaupa vændi af barni yngri en 18 ára, varðar það sektum eða fangelsisrefsingu allt að tveimur árum. Refsivert er skv. 228. gr. að hagnast á vændi annarra og reka vændishús. Í 260.gr. er almennt þvingunarákvæði, þar er í 1.mgr. lögð refsing við því að þvinga einhvern með ofbeldi eða hótunum til að aðhafast eða þola eitthvað eða láta eitthvað ógert.

Ennfremur hefur Danmörk aðlagð útlendingalög sín nr. 808/2008 að bókuninni og samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og sett þar inn ýmis ákvæði er lúta sérstaklega að fórnarlömbum mansals og hvernig á að taka á þeim sem innflytjendum. Í ákvæði 26. gr. a er heimild til þess við brottvísun einstaklings frá Danmörku að taka tillit til þess ef að hann er fórnarlamb mansals. Í greinagerð með breytingarlögum 504/2007 segir um þetta ákvæði að þegar verið er að meta það hjá stjórnvöldum eða dómstólum hvort að vísa eigi einstaklingi frá landinu beri að líta til allra aðstæðna hans og þeirra ástæðna sem leiddu til þess að hann er staddur

¹²⁹ UNODC: *Global Report on Trafficking in Persons*. Bls. 284. Sjá einnig ofangreindan fyrirlestur Camilla Örndahl.

¹³⁰ LBKG 2008-11-06 nr. 1068 til Straffeloven § 262a, noter 996

¹³¹ LBKG 2008-11-06 nr. 1068 til Straffeloven § 262a, noter 998

ólöglega í landinu. Ýmsar ástæður geta legið að baki þess að einstaklingi er vísað frá landinu og geta þær verið það alvarlegar að nauðsynlegt þykir að vísa einstaklingnum úr landi þrátt fyrir mildandi aðstæður svo sem að hann sé fórnarlamb mansals. Það getur til að mynda verið að einstaklingurinn hafi framið morð eða gerst sekur um aðra refsiverða háttsemi og beinlínis hættulegt sé að hafa hann í landinu.¹³² Með ofangreindum breytingarlögum komu einnig ákvæði sem innleiða ákvæði Dublin reglugerðar¹³³ ráðherraráðs ESB varðandi hælisleitendur. Í 14. mgr. 33. gr. segir að ef að vísa á einstaklingi sem hefur verið fórnarlamb mansals úr landi megi fresta brottvísuninni um 30 daga og allt að 100 daga ef að einstaklingurinn sýnir samvinnu við rannsókn málsins. Í 56. gr. a dönsku útlendingalaganna er að finna ákvæði sem sérstaklega lúta að börnum sem eru ein á ferð og ólögleg í landinu. Þar er m.a. lagt til að sérstakur réttargæslumaður sé skipaður til að líta eftir hagsmunum barnsins (1. mgr.). Við skipun réttargæslumannsins skal ráðfæra sig við barnið í samræmi við þroska þess (2. mgr.). Ennfremur er í 8. mgr. ákvæði sem kveður á um það að innflytjendastofnun Danmerkur skuli hefja leit að foreldrum barns sem er eitt á ferð í landinu eða hefur verið fórnarlamb mansals. Slík leit getur farið fram í samstarfi við frjáls félagsamtök s.s. Danska rauða krossinn.

Í september 2007 var sérstök miðstöð gegn mansali (d. Center mod Menneskehandel(CMM)) sett á laggirnar í Danmörku af Landsnefnd félagsþjónustunnar (d. Servicestyrelsen) þar í landi. Miðstöðin sér um félagslega hluta aðgerðaráætlunar ríkisins gegn mansali fyrir árin 2007-2010. Miðstöðin hefur þrjú meginverkefni í fyrsta lagi að bæta félagslega aðstoð við fórnarlömb mansals, í öðru lagi að samræma samvinnu félagslegra samtaka og annarra stjórnvalda og þriðja lagi að safna og miðla upplýsingum um mansal. Markhópur miðstöðvarinnar eru allir einstaklingar í Danmörku sem eru líkleg fórnarlömb mansals. Stærsti hópurinn hingað til hefur verið konur sem seldar eru í vændi en einnig börn sem seld hafa verið til að betla eða í vændi og menn og konur seld í nauðungarvinnu eða til glæpastarfsemi. Miðstöðin er í samstarfi við aðrar stofnanir og ýmis frjáls félagasamtök sem fást við mansal.¹³⁴ Danska aðgerðaráætlunin gegn mansali fyrir tímabilið 2007- 2010 leit dagsins ljós í mars 2007 sú aðgerðaráætlun hefur það fram yfir fyrri aðgerðaráætlun að hún fjallar um öll fórnarlömb mansals en ekki aðeins konur í vændi. Aðgerðaráætlunin hefur það langtímamarkmið að berjast gegn mansali og draga verulega úr

¹³² LBKG 2008-07-08 nr. 808 Udlændingeloven.

¹³³ Council Regulation (EC) of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. (343/2003/EC). O.J. L 050, 25/02/2003.

¹³⁴ Center mod Menneskahandel: <http://www.centermodmenneskehandel.dk/wm147855> Uppl. sóttar 3. apríl 2009.

fjölda þeirra einstaklinga sem seldir eru mansali til Danmerkur. Aðgerðaráætlunin hefur fjögur megin áhersluatriði. Það fyrsta er að stuðla að því að þeirri löggjöf sem til staðar er sé beitt á réttan hátt til að tryggd verði að mansalar finnast og þeir verði sóttir til saka. Í öðru lagi er lögð áhersla á vernd fórnarlamba með því að bæta þá félagslegu aðstoð sem í boði er. Þriðja atriðið er að lögð sé áhersla á vitundarvakningu almennings um vandamálið og draga þannig úr eftirspurn eftir mansali. Fjórða og síðasta atriðið er að bæta alþjóðlega samvinnu ásamt því að bæta fyrirbyggjandi aðgerðir í upprunalöndum. Ætlunin með félagslega hluta aðgerðaráætlunarinnar er að tryggja samhæfðar heildaraðgerðir á landsvísu til að styðja við fórnarlömb mansals.¹³⁵ Í aðgerðaráætluninni er sérstaklega fjallað um mansal barna og þar er lögð áhersla á að tekið sé tillit til sérstöðu þeirra og að gerð sé sérstök aðgerðaráætlun fyrir hvert og eitt barn sem er fórnarlamb mansals í Danmörku þar sem ferlið er listað upp frá upphafi til enda.¹³⁶

¹³⁵ Minister for Ligestilling o.fl. *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010*. Bls. 3-6

¹³⁶ *Ibid.* Bls. 18.

4 Íslensk löggjöf tengd mansali

Í 2. mgr. 68. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr) segir;

„Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi”.

Ákvæðið er ekki sérlega ítarlegt og óljóst að vissu leyti hvað í því felst. Ekki er lagt bann við þrældómi eða þrælkun í ákvæðinu eða öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar en þegar mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru endurskoðuð árið 1995 þótti ekki ástæða til þess að hafa slíkt ákvæði þar í. Í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi til laga nr. 97/1995 sagði að af ákvæði 2.mgr. megi „álykta að bann sé hér lagt við þrældómi og þrælkunarvinnu þótt þau atriði séu ekki tiltekin sérstaklega, enda er augljóst að þau ganga mun lengra en nauðungarvinna”.¹³⁷ Ekki hefur reynt á ákvæði 2.mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar í réttarframkvæmd hér á landi.¹³⁸

Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og Schengen-svæðinu hefur opnað landið á marga vegu. Dregið hefur verulega úr viðskiptahindrunum milli ríkja og ferðafrelsi einstaklinga sætir litlum takmörkunum. Alþjóðlegum skuldbindingum um opnun landamæra fylgir hætta á að skipulögð glæpastarfsemi eflist til muna. Glæpamenn fá tækifæri til að breiða út starfsemi sína og þeir hafa óspart nýtt sér það og má því segja alþjóðavæðingin nái jafnt til glæpastarfsemi og almennra viðskipta. Við þetta vandamál glíma nú lögregluþyriföld um alla Evrópu, m.a. á Íslandi og er talið að skipulögð glæpastarfsemi sé viðvarandi vandi hér á landi.¹³⁹

4.1 Almenn hegningarlög.

Líkt og kom fram í kafla 2.2 hér ofar þá var ákvæði um mansal sett í 227. gr. a hegningarlögunum með breytingarlögum nr. 40/2003. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu að lögunum sagði að með hliðsjón af alþjóðasamningum væri lagt til að lögfest yrði sérstakt ákvæði í hegningarlögum um refsinaemi mansals. Þótt sú háttsemi sem ákvæðið tekur til hafi þegar varðað refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum hegningarlögunum þótti mikilvægt að leggja sérstaka áhersla á mansal sem sérstakt brot og auka refsivernd gegn því, en brotastarfsemin beinist gegn helgustu persónuréttindum, svo sem frjálshæð. Við lýsingu brotsins í frumvarpinu var höfð hliðsjón af 3. gr. mansalsbókunarinnar. Þá er brot refsivert án tillits til þess hvort fólk er flutt til landsins eða úr landi með sama hætti og þegar starfsemin fer að öllu leyti fram hér á landi þar sem brotastarfsemi

¹³⁷ Alþt. 1994-1995, A-deild. Bls. 2083.

¹³⁸ Guðrún Gauksdóttir: „Bann við þrældómi og nauðungarvinnu”. Bls. 142.

¹³⁹ Utanríkisráðuneytið: Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnattrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir. Bls. 19-20

tengd mansali er alþjóðleg og virðir ekki landamæri. Ákvæði 226. gr. fjallar um frelsissviptingu og skal skv. því; „hver sem sviptir annan mann frelsi sínu sæta fangelsi allt að 4 árum”. Það er einnig refsivert skv. 2. mgr. ákvæðisins ef frelsissviptingin hefur verið framin í ávinningsskyni eða verið langvarandi, eða einstaklingurinn hefur verið fluttur burt til annarra landa eða fenginn mönnum á vald, sem ekki eiga neinn rétt á því. Ákvæði 2. mgr. 226. gr. getur því náð yfir mansal þegar skilyrðum ákvæðisins um langvarandi frelsissviptingu eða frelsissviptingu í ávinningsskyni er fullnægt. Refsimörk þessa ákvæðis eru mun víðari en ákvæðis 227. gr. a, en samkvæmt hinu fyrrnefnda skal ekki beita fangelsisrefsingu skemur en eitt ár og allt að 16 árum eða ævilangt en refsihámark mansalsákvæðisins er átta ár.¹⁴⁰

Í 1. mgr. 202. gr. hgl. er almennt ákvæði þar sem refsing er lögð við samræði eða öðrum kynferðismökum við börn yngri en 15 ára. Við brotinu liggur fangelsisrefsing að lágmarki eitt ár og allt að 16 árum. Lagt er algert bann við kynmökum við svo ung börn og er aldursmarkið fortakslaust. Með breytingarlögum nr. 61/2007 var sett inn frjáls refsilækkunar/brottfalls heimild sem heimilar að lækka refsingu eða fella hana niður ef gerandi og þolandi eru á svipuðum aldri og þroskastigi. Bæði skilyrðin, um aldur og þroska, þurfa að vera fyrir hendi svo að ákvæðið eigi við. Aðilar eru á svipuðu þroskastigi þegar jafnræði er með þeim, bæði að líkamlegum þroska og andlegum og til að þeir teljist vera á svipuðum aldri mega ekki vera fleiri ár en tvö til þrjú á milli þeirra.¹⁴¹ Ekki þarf að sýna fram á misnotkun þótt gera megí ráð fyrir að hún sé ávallt fyrir hendi þegar svo ung börn eiga í hlut. Í 3. mgr. ákvæðisins er lagt bann við því að tæla barn yngra en 18 ára með blekkingum eða gjöfum til samræðis eða annarra kynferðismaka. Í 4. mgr. er ákvæði um refsinaemi þess að greiða barni endurgjald gegn því að hafa samræði eða önnur kynferðismök, brot varða fangelsi allt að 2 árum. Tilgangur þessa ákvæðis er að veita börnum betri vernd gegn kynferðislegri misnotkun og draga úr eftirspurn eftir kynlífsþjónustu þeirra. Rannsóknir sem gerðar hafa verið hér á landi hafa leitt í ljós að vændi unglinga er þó nokkuð og einkum stundað af einstaklingum sem eru í fíkniefnaneyslu. Slíkt vændi hefur verið kallað nauðarvændi og vísar til þess þegar einstaklingur selur öðrum kynmök sér til lífsviðurværis s.s. fyrir mat, fíkniefni, peninga og húsaskjól.¹⁴² Ákvæðið var sett til samræmis við löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum og til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum um vernd barna gegn ofbeldi

¹⁴⁰ Alþingistíðindi. 2002-2003. A-deild. Bls. 3986-3987. Sjá einnig; Skýrsla starfshóps sem kynnti sér mismunandi löggjöf um vændi ofl. á Norðurlöndunum og víðar, bls. 28.

¹⁴¹ Alþingistíðindi. 2006-2007. Bls. 560

¹⁴² Rannsóknir og greining: *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess – áfangaskýrsla*. Bls. 23-30.

og hagnýtingu samkvæmt Barnasáttmálanum.¹⁴³

Hagnýting á einstaklingi í kynferðislegum tilgangi getur varðað við ýmis ákvæði almennra hegningarlaga, einkum 206. gr. en í 1. mgr. hennar segir að hver sem hafi atvinnu eða viðurværi sitt af vændi annarra skuli sæta fangelsi allt að fjórum árum. Samkvæmt 2. mgr. varðar sömu refsingu að ginna, hvetja eða aðstoða barn yngri en 18 ára, til þess að stunda vændi. Þessu ákvæði var breytt með breytingarlögum nr. 61/2007 og var meðal annars fellt út að barn þyrfti að stunda lauslæti sér til viðurværis, þ.e.a.s. notaði vændi til að framfleyta sér. Er því ginning eða hvatning til eins atviks eða aðstoð við það nægileg til refsíabyrgðar nú. Þótti rétt að auka réttarvernd barna á þennan hátt og þannig var lögð áhersla á alvarleika brots gerandans. Verknaðurinn er einnig refsiverður þótt hann sé ekki framinn í ávinningsskyni.¹⁴⁴ Í 3. mgr. er síðan sama refsing lögð við því að stuðla að því að nokkur maður flytji úr landi eða til landsins í því skyni að stunda vændi sér til viðurværis. Með breytingarlögunum nr. 61/2007 var fellt brott úr ákvæðinu áskilnaður um að þolandi væri yngri en 21 árs eða honum væri ókunnugt um tilgang fararinnar. Með þessu var inntak ákvæðisins rýmkað og réttarvernd einstaklinga sem hætta er á að leiðist út í að stunda vændi aukin og áhersla lögð á að starfsemi eða hegðun sem stuðlar að slíku sé ólögmæt og refsiverð. Háttsemi milligöngumanns er því refsiverð óháð aldri þolanda og samþykki hans til fararinnar leysir milligöngumann ekki undan refsíabyrgð. Einnig var tekið fram í athugasemdum með frumvarpi laga 61/2007 að ef skilyrðum 227. gr. a hgl. um mansal væri fullnægt ætti að beita því ákvæði um háttsemina.¹⁴⁵ Í 4. mgr. segir síðan að hver sem stuðli að því með ginningum, hvatningu eða milligöngu að aðrir hafi samræði eða önnur kynferðismök gegn greiðslu eða hafi tekjur af vændi annarra, svo sem með útleigu húsnæðis eða öðru, skuli sæta fangelsi allt að 4 árum en sektum eða fangelsi allt að einu ári ef málsbætur eru. Vændi hefur verið skilgreint hér á landi samkvæmt almennri málvenju þannig að í því felist að einstaklingur þiggi greiðslu af öðrum fyrir kynferðisathafnir, þ.e. samræði eða önnur kynferðismök, sem þeir hafa sín á milli. Greiðslan getur verið hvort heldur peningar eða önnur verðmæti.¹⁴⁶ Eftir atvikum getur mansal einnig tengst brotum gegn öðrum ákvæðum hegningarlaganna s.s. ákvæðum XXIII. kafla.

Í 1. mgr. 5. gr. hgl. er að finna ákvæði sem gerir það mögulegt að refsa fyrir verknað, sem íslenskir ríkisborgarar eða menn, búsettir á Íslandi, hafa framið erlendis, eftir íslenskum

¹⁴³ Alþingistíðindi 2001-2002. A-deild. Bls. 1120-1121

¹⁴⁴ Alþingistíðindi. 2006-2007. A-deild. Bls. 561

¹⁴⁵ Ibid. Bls. 562

¹⁴⁶ Alþingistíðindi. 2006-2007. A-deild. Bls. 546

hegningarlögum. Þetta er heimilt ef brot er framið á stað þar sem refsivald annarra ríkja nær ekki til að þjóðarétti, og var þá jafnframt refsivert eftir lögum hérlendis. Einnig er þó heimilt að beita ákvæðinu ef brot er framið á stað þar sem refsivald annars ríkis nær til að þjóðarétti, og var þá jafnframt refsivert eftir lögum þess. Með breytingarlögum 83/2005 kom inn ný málsgrein við þetta ákvæði sem heimilar undantekningu frá þeirri meginreglu að ekki verði refsað fyrir háttsemi sem framin er af íslenskum ríkisborgurum eða mönnum búsettum á Íslandi utan íslenska ríkisins nema háttsemin hafi einnig verið refsiverð eftir lögum þess ríkis þar sem hún er framin vegna nýs ákvæðis í 218. gr. a sem leggur refsingu við umskurði stúlkubarna eða kvenna. Í athugasemdum með frumvarpinu er ástæðan fyrir þessari undantekningu sögð verða að vandamálið sé alþjóðlegt og brotin mjög alvarleg og hagsmunir barnanna í húfi miklir, því nauðsynlegt að lögfesta víðtækt bann við verknaðinum og veita fullnægjandi réttarvernd hvar sem þau eru. Það þótti því nauðsynlegt að kveða skýrt á um refsinaemi verknaðar ef íslenskir ríkisborgarar eða menn sem búsettir eru hér fremji slíkan verknað erlendis, þar sem hann er refsilaus, eða eiga hlutdeild í honum, hvort sem um foreldra, forráðamenn eða aðra er að ræða eða hvar sem brot er framkvæmd. Þessi útvíkkun nær ekki yfir þá sem eru ríkisborgarar annarra landa sem búsettir eru hér á landi eða búa þar sem verknaðurinn er refsilaus.¹⁴⁷

Nú má segja að nauðsynlegt sé að gera svipaða undanþágu vegna brota á 227. gr. a þar sem að ljóst er af öllu að það er alþjóðlegt brot sem bitnar á miklum hagsmunum barna og getur verið einstaklega alvarlegt og haft mikil áhrif á framtíð barns. Í 6. gr. hegningarlaga eru heimildir til að sækja mann til saka eftir íslenskum hegningarlögum fyrir tiltekin brot þrátt fyrir að þau séu framin utan íslenska ríkisins og án tillits til þess hver er að þeim valdur. Hér er um að ræða reglur um rýmkaða refsilögsögu. Fyrir Alþingi var lagt fram frumvarp að breytingum á hegningarlögum þar sem lagt var m.a. til að við 6. gr. laganna verði bætt inn að heimilt verði að refsa eftir íslenskum hegningarlögum fyrir brot, sem þannig er háttað, enda þótt það sé framið utan íslenska ríkisins og án tillits til þess, hver er að því valdur fyrir háttsemi sem greinir í glæpasamningnum og mansalsbókuninni og einnig fyrir háttsemi sem greinir í samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Frumvarpið er enn til umræðu í allsherjarnefnd.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Alþingistíðindi. 2004-2005. Bls. 678

¹⁴⁸ Þskj. 33, 136. lögþ. 2008-09. bls. 1 og 18. (enn óbirt í A-deild Alþt.)

4.2 Önnur lög sem máli skipta

4.2.1 Barnalög

Samkvæmt 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 ber foreldrum að annast barn sitt og sýna því umhyggju og virðingu og gegna forsjár- og uppeldisskyldum sínum svo sem best hentar hag barns og þörfum. Barn á rétt á forsjá foreldra sinna þar til það verður sjálfráða og eru þeir forsjárskyldir við það. Forsjá barns samkvæmt ákvæðinu felur í sér skyldu foreldra til að vernda barn sitt gegn andlegu og líkamlegu ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi. Foreldrum ber enn fremur að afla barni sínu lögmæltrar fræðslu og ala með því iðjusemi og siðgæði og stuðla eftir mætti að því að barn þeirra fái menntun og starfsþjálfun í samræmi við hæfileika þess og áhugamál. Þetta ákvæði sameinar skyldur þær sem 12., 18. og 19. gr. Barnasáttmálans leggja á aðildarríki sín að því er nær til skyldna foreldra til að vernda börn sín og sinna hlutverki sínu sem aðal uppalandur barnanna og ber að hafa hliðsjón af sáttmálanum við lestur barnalaganna.¹⁴⁹ Í 8. mgr. 28. gr. segir; „Nú fara foreldrar sameiginlega með forsjá barns og er öðru foreldrinu þá óheimilt að fara með barnið úr landi án samþykkis hins.“. Ákvæðið var tekið upp í barnalög þegar þeim var breytt með lögum nr. 23/1995 vegna aðildar Íslands að Haag-samningi um afhendingu brottnuminna barna og Evrópusamningi um viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna o.fl. Ákvæðið er í samræmi við meginreglur Haag-samningsins og hefur sérstaklega mikla þýðingu við úrlausn mála sem rekin eru á grundvelli hans.¹⁵⁰ Vert er að vekja athygli á því að í Barnalögunum er ekki að finna sérstök viðurlög við brotum á forsjárskyldum en brot gegn ýmsum ákvæðum laganna er lúta að skyldum forsjármanna geta þó einnig verið brot gegn ákvæðum barnaverndarlaga. Í barnaverndarlögum er að finna margvísleg úrræði sem hægt er að grípa til barni til stuðnings og verndar þegar umönnun og aðbúnaði barns er áfátt.

4.2.2 Barnaverndarlög

Barnaverndarlög nr. 80/2002 (hér eftir bvl.) hafa það m.a. að markmiði að tryggja börnum sem búa við óviðunandi aðstæður eða börnum sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu nauðsynlega aðstoð. Lögin taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins þannig að þau eru ekki bundin við íslenska ríkisborgara og geta því átt við um börn sem hafa komið ólöglega til landsins jafnt sem önnur. Í barnaverndarstarfi skal beita þeim ráðstöfunum sem ætla má að barni séu fyrir bestu og hagsmunir barna skulu ávallt hafðir í fyrirrúmi. Öllum sem hafa einhverja ástæðu til að

¹⁴⁹ Alþingistíðindi. 2002-2003. A-deild. Bls. 5866

¹⁵⁰ Alþingistíðindi. 2002-2003. A-deild. Bls. 916.

ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu er skylt að tilkynna það barnaverndarnefnd. Lögreglu ber svo ennfremur að tilkynna barnaverndarnefnd ef hún verður þess vör að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða að barn stofni heilsu sinni og þroska í alvarlega hættu. Þegar grunur leikur á að refsiverður verknaður hafi verið framinn annaðhvort af barni eða gegn því skal lögregla, þegar hún fær slíkt mál til meðferðar, tilkynna það barnaverndarnefnd og gefa henni kost á að fylgjast með rannsókn málsins. Samkvæmt 96. gr. bvl. varðar það aðila sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann kemur vísvitandi röngum eða villandi upplýsingum á framfæri við barnaverndarnefnd varðandi aðbúnað barns. Einnig er það refsivert ef einstaklingur sem veit að barn býr við svo illa meðferð eða slæman aðbúnað að lífi þess eða heilsu er hætta búin tilkynnir það ekki til yfirvalda.

Í 3. mgr. 93. gr. bvl. er ákvæði sem bannar að börn yngri en 18 ára taki þátt í nektarsýningum eða öðrum sýningum af kynferðislegum toga og leggur þá ábyrgð á skipuleggjendum slíkra sýninga að ganga úr skugga um að þátttakendur í þeim hafi náð tilskildum aldri. Ákvæðið var nýmæli og kom til m.a. vegna ábendinga frá umboðsmanni barna. Nefndin sem samdi frumvarpið taldi sterk rök hníga til þess að banna sérstaklega þátttöku barna í nektarsýningum eða öðrum slíkum sýningum sem eru fyrst og fremst af kynferðislegum toga. Hliðstæð bönn voru þegar í gildi í nágrannaríkjunum á Norðurlöndum og því eðlilegt að slíkar reglur væru einnig í lögum hér á landi þar sem að sérstök ástæða er til að vernda ungt fólk að þessu leyti þar sem að það geti síður en þeir sem eldri eru metið afleiðingar þeirrar ákvörðunar að taka þátt í slíkum sýningum.¹⁵¹ Í XVIII. kafla laganna er að finna refsíákvæði vegna brota á skyldum laganna. Ákvæði 97. gr. leggur m.a. bann við brottnámi barns frá stað sem barnaverndarnefnd hefur komið því fyrir á. Ef einstaklingur sem hefur barn í sinni umsjá misþyrmir því andlega eða líkamlega, misbýður því kynferðislega eða á annan hátt, vanrækir það andlega eða líkamlega þannig að lífi eða heilsu þess er hætta búin þá varðar það fangelsi allt að fimm árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, skv. 98. gr. bvl. Í 99. gr. bvl. er svo fjallað um ýmis brot gagnvart börnum og refsingar vegna þeirra. Það varðar meðal annars fangelsisrefsingu allt að þrem árum að beita barn refsingum, hótunum eða ógnunum ef ætla má að slíkt skaði barnið andlega eða líkamlega eða að hvetja barn til lögbrota, lauslætis, áfengis- eða fíkniefnaneyslu eða leiða það með öðrum hætti á glapstigu.

¹⁵¹ Alþingistíðindi.2001-2002. A-deild. Bls. 1874-1875

Samkvæmt 36. gr. bvl. hefur Barnaverndarstofa heimild til þess að fá upplýsingar úr sakaskrá yfir þá sem dæmdir hafa verið fyrir brot á ákvæðum kynferðisbrotakafla hegningarlagna (XXII. Kafli) þegar brotið hefur beinst að einstaklingi undir 18 ára aldri. Barnaverndarstofa hefur einnig skv. ákvæðinu heimild til að tilkynna viðkomandi barnaverndarnefnd flytji maður sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að óheimilt sé að ráða einstakling til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða heimilum og stofnunum þar sem börn eru vistuð sem hlotið hefur refsidóm vegna þeirra brota sem greinir í 1. mgr. Sambærileg heimild til upplýsinga úr sakaskrá og greinir í 1. mgr. nær einnig til yfirmanna skóla, leikskóla, sumardvalarheimila, íþrótta- og tómsundamiðstöðva og annarra slíkra stofnana eða staða þar sem börn koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma skv. 3. mgr.

4.2.3 Lög um ættleiðingar

Samkvæmt lögum, nr. 130/1999, um ættleiðingar þá þarf leyfi sýslumanns fyrir ættleiðingu og ávallt verður að fara fram könnun á málefnum væntanlegs kjörbarns og þeirra sem óska ættleiðingar af viðkomandi barnaverndaryfirvöldum og sýnt þyki að ættleiðing sé barninu fyrir bestu og enginn hagnist óhæfilega fjárhagslega eða á annan hátt af ættleiðingunni. Kafli VI. í lögnum fjallar sérstaklega um ættleiðingar erlendis frá og eru ákvæði hans innleiðing Haag-samningsins um vernd barnsins og samvinnu varðandi alþjóðlegar ættleiðingar. Dómsmálaráðherra hefur yfirumsjón með framkvæmd samningsins hér á landi. Einstaklingum búsettum hér á landi er óheimilt að ættleiða börn erlendis frá nema sýslumaður samþykki það með útgáfu forsamþykkis til ættleiðingarinnar og er umsækjendum skylt, skv. 18. gr. reglugerðar, nr. 238/2005, um ættleiðingar að leita milligöngu um ættleiðinguna hjá félagi sem hefur löggildingu dómsmálaráðherra. Aðeins má víkja frá ákvæði 18. gr. í undantekningartilvikum t.d. ef um er að ræða alþjóðlega fjölskylduættleiðingu. Ef umsækjendur óska eftir að vikið verði frá ákvæði 18. gr. þurfa þeir að leggja fram gögn frá viðkomandi ríki sem sýni að ættleiðingar sem þar fara fram séu í samræmi við íslensk ættleiðingarlög og grundvallarreglur Haag-samnings um vernd barna og samvinnu varðandi alþjóðlega ættleiðingu og Barnasáttmálans. Ennfremur þurfa umsækjendur að leggja fram ýmis gögn sem skýra nákvæmlega frá gangi ættleiðingarmáls í ríkinu, m.a. hvort og hvers vegna þau greiða þóknun.

4.2.4 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum

Í september 1995 skipaði félagsmálaráðherra nefnd sem var falið að vinna að undirbúningi þess að Ísland gæti framfylgt tilskipun Evrópusambandsins 94/33/EB um vinnuvernd barna og

ungmenna en jafnframt gefið íslenskum unglíngum áfram möguleika til atvinnuþátttöku. Nefndin skilaði félagsmálaráðherra skýrslu sinni í febrúar 1996. Í skýrslunni var fjallað um ákvæði tilskipunarinnar og gerð grein fyrir ákvæðum í öðrum alþjóðasamningum sem snerta vinnu barna og ungmenna sem fjallað hefur verið um í kafla 3.1 hér ofar. Nefndin gerði tillögur um breytingar á lögum til þess að hægt væri að ná ofangreindum tilgangi fram, voru þær tillögur teknar að mestu óbreyttar upp í frumvarp til laga nr. 52/1997 sem breyttu X. kafla laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (hér eftir vinnuverndarlög).¹⁵² Í X. kafla vinnuverndarlaga er fjallað sérstaklega um vinnu barna og unglínga. Þar merkir unglíngur einstakling eldri en 14 ára en sem hefur ekki náð 18 ára aldri. Barn í merkingu laganna eru einstaklingar undir 14 ára aldri. Samkvæmt 1. mgr. 60. gr. má ekki ráða börn til vinnu, heimilt er þó að víkja frá reglunni 1. mgr. ef vinnan er í sambandi við þátttöku þeirra í menningar- eða listviðburðum og íþrótt- eða auglýsingastarfsemi ef fengið er leyfi frá Vinnueftirliti ríkisins áður en til ráðningar kemur. Einnig er heimilt er að ráða börn 14 ára og eldri til vinnu sem er hluti af fræðilegu eða verklegu námsfyrirkomulagi eða til starfa af léttara tagi. Börn, sem náð hafa 13 ára aldri, má ráða til starfa af léttara tagi í takmarkaðan stundafjölda á viku, svo sem léttar garðyrkju- og þjónustustarfa og annarra hliðstæðra starfa. Heimilt er að ráða unglínga í vinnu en vinnan er bundin við takmörkun X. kafla vinnulaganna, má ekki vera meiri en 8 tímar á dag (40 klst. á viku) og ekki fara fram á milli miðnættis og fjögur að nóttu til. Í kaflanum er ennfremur fjallað um hverslags vinnu börnin megi inna af hendi og hvar ætti alls ekki að ráða börn eða ungmenni. Reglugerð nr. 426/1999 um vinnu barna og unglínga fjallar svo ítarlegar um vinnu þeirra og í 4. gr. hennar segir; „Við öll störf ungmenna undir 18 ára aldri skal við val og skipulagningu á vinnu leggja áherslu á að öryggi og andlegu og líkamlegu heilbrigði ungmenna sé ekki hætta búin og að vinna hafi ekki truflandi áhrif á menntun þeirra eða þroska”. Reglugerðin og ákvæðin í X. kafla vinnuverndarlaga eru fyrst og fremst ætluð til að vernda heilsu og öryggi barna og unglínga á vinnumarkaði og tryggja þannig þá vernd sem velferð þeirra krefst, sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sbr. lög nr. 97/1995.

4.2.5 Útlendingalög

Lög um útlendinga nr. 96/2002 fjalla um heimild útlendinga til að koma til Íslands og dvöl þeirra hér á landi. Útlendingur í skilningi laganna eru allir einstaklingar sem ekki hafa íslenskt ríkisfang. Lögin veita heimild til að hafa eftirlit með komu útlendinga til og frá landinu og með dvöl

¹⁵² Alþingistíðindi. 1996-1997. A-deild. Bls. 795-797

útlendinga hér á landi í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Með lögnum er einnig kveðið á um réttarstöðu útlendinga sem koma til landsins eða fara frá því, dveljast hér eða sækja um leyfi samkvæmt lögnum. Dómsmálaráðherra hefur yfirumsjón með málum samkvæmt lögnum en Útlendingastofnun ásamt lögreglu og öðrum stjórnvöldum sér um framkvæmd þeirra. Samkvæmt 9. gr. laganna þurfa þeir einstaklingar sem hingað koma til lands til að vinna, hvort sem þeir fá greitt fyrir hana eða ekki, atvinnuleyfi og dvalarleyfi. Þó er í 2. mgr. 8.gr. undantekningar frá þeirri reglu í sérstökum aðstæðum. Í 12. gr. g. er heimild til að veita einstaklingi bráðabirgðadvalarleyfi ef hann hefur sótt um hæli, þar til ákvörðun hefur verið tekin um hælisumsóknina. Einnig er heimilt, að beiðni útlendinga sem hefur fengið endanlega synjun um hæli eða dvalarleyfi sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda. Heimilt er að veita slíkt leyfi í 6 mánuði en í mesta lagi í eitt ár. Í 1.mgr. eru ýmis skilyrði fyrir þessu m.a. að útlendingur hafi aðstoðað við úrlausn málsins, í 2. mgr. er svo heimild til þess að víkja frá þessum skilyrðum ef sérstaklega stendur á. Væri þá hægt að hugsa sér að ef einstaklingur sem seldur hefur verið mansali hingað til lands eða hefur viðkomu hér á landi á leið sinni annað gæti fengið slíkt bráðabirgðadvalarleyfi á meðan verið væri að rannsaka mál hans og kanna hvað best væri að gera fyrir hann. Þó er ekkert víst í þeim efnum og ljóst að í útlendingalögin vantar ákvæði sem sérstaklega fjallar um stöðu fórnarlamba mansals hér á landi. Í 34. gr. reglugerðar, nr. 53/2003, um útlendinga eru nánari skilyrði um veitingu almenns dvalarleyfis. Í 2. mgr. segir að börn geti einungis fengið dvalarleyfi í tengslum við dvalarleyfi foreldris eða forsjármanns. Þó eru nokkrar undanþágur frá þeirri reglu svo sem sérstök tengsl barnsins við landið eða aðila sem búa hér einnig hefur Útlendingastofnun heimild til að víkja frá skilyrðunum ef sérstakar sanngirniasástæður mæla með því. Í 3. mgr. er svo ákvæði sem segir að með mál barns sem er útlendingur og er statt hér á landi leyfislaust án foreldra eða forsjáraðila skuli fara eftir verklagsreglum Útlendingarstofnunar um vegalaus börn.

Ýmsar breytingar voru gerðar á lögnum vorið 2008 með lögum 86/2008. Breytingarnar fólust m.a. í því að inn komu þau nýmæli inn í 13. gr. laganna að útlendingur, sem kemur hingað til lands til hjúskapar, fær ekki útgefið dvalarleyfi á grundvelli aðstandandaleyfis ef fyrir liggur að væntanlegur maki hans hefur fengið dóm fyrir brot á ákvæðum XXI –XXIV. kafla hegningarlaganna. Ákvæðinu er fyrst og fremst ætlað að vera stoð í baráttunni gegn mansali og heimilisofbeldi og á sér fyrirmynd m.a. í dönskum og norskum lögum. Reynslan hefur sýnt að í

sumum tilvikum verða útlendingar sem hingað koma t.d. sem makar þolendur ofbeldis og misnotkunar á heimili. Stjórnvöldum er þá heimilt að kalla eftir upplýsingum um sakaferil aðstandenda þegar metið er hvort viðkomandi einstaklingur fái vegabréfsáritun. Einnig var því bætt inn í ákvæðið að ef hjúskap, staðfestri samvist eða sambúð er slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt misnotkun eða ofbeldi í sambandinu er, þegar sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnisástæður mæla með, jafnframt heimilt að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði 13. gr. þrátt fyrir breyttar forsendur dvalar hér á landi að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 11. gr. Skal þá m.a. litið til lengdar hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar og tengsla útlendings við landið. Miðar þessi breyting að því að fólk sem skilur vegna ofbeldis lendi ekki í því að þurfa að yfirgefa landið þrátt fyrir að forsendur leyfisins bresti. Ekki er gott að þvinga útlendinga til að vera áfram í ofbeldisfullri sambúð.¹⁵³

4.2.6 Sakamálalög

Í sakamálalögum nr. 88/2008 (hér eftir einnig sml.) eru ákvæði sem lúta að vernd barna við rannsókn máls þar er m.a. kveðið á um það í 9. gr. að dómari geti ákveðið að skýrslutökur yfir barni fyrir dómi fari fram í sérútbúnu húsnæði annars staðar ef hagsmunir barnsins mæla með því. Hér er átt við aðstöðu eins og þá sem er fyrir hendi í svonefndu barnahúsi. Í greinagerð með frumvarpi því sem varð að sakamálalögum sagði að það þætti eðlilegt að dómari leiti eftir afstöðu barnsins eða eftir atvikum þeirra, sem fara með forsjá þess, áður en ákvörðun er tekin um það hvar skýrslutaka skuli fara fram.¹⁵⁴ Einnig er í 10. gr. sml. heimild fyrir dómara að halda dómþing fyrir luktum dyrum af ýmsum ástæðum m.a. ef sakborningur er yngri en 18 ára eða hann telur það nauðsynlegt til hlífðar sakborningi, brotaþola, vandamanni þeirra, vitni eða öðrum sem málið varðar. Í V. kafla sakamálalaganna er fjallað um réttargæslumann brotaþola. Samkvæmt 41. gr. er lögreglu skylt að tilnefna brotaþola réttargæslumann ef rannsókn máls beinist að broti á XXII. Kafla (kynferðisbrot) hegningarlaga og brotaþoli er undir 18 ára aldri þegar rannsókn hefst. Einnig er lögreglu skylt eftir ósk brotaþola að tilnefna réttargæslumann ef rannsókn beinist að broti á XXIII. og XXIV. kafla hegningarlaga (manndráp og líkamsmeiðingar og brot gegn frjálstræði manna) ef ætla má að brotaþoli hafi orðið fyrir verulegu tjóni á líkama eða andlegu heilbrigði. Brotaþoli verður í þessum tilvikum að hafa þörf fyrir réttargæslumann að mati lögreglu. Ákvæði hegningarlaga um mansal er í XXIV. kafla þeirra og því er ljóst að heimilt er að

¹⁵³ Alþingistíðindi. 2007-2008. A-deild. Bls. 3011-3013

¹⁵⁴ Alþingistíðindi. 2007-2008. A-deild. Bls. 1409

skipa barni réttargæslumann þegar verið er að rannsaka brot gegn því samkvæmt ákvæði 227. gr. a. Jafnframt má leiða líkur að því að það sé ávallt heimilt þar sem að mansal er mjög alvarlegt brot sem veldur barni ávallt miklum skaða á andlegu heilbrigði þess og miklar líkur eru á því að einnig geti verið um að ræða eitthvað líkamstjón barns.

4.2.7 Lög um framsal sakamanna

Heimilt er samkvæmt 1. gr. laga, nr. 13/1984 um framsal sakamanna að framselja erlendan ríkisborgara sem er grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað í erlendu ríki ef verknaður eða sambærilegur verknaður getur varðað fangelsi í meira en 1 ár samkvæmt íslenskum lögum skv. 3. gr. Heimilt er þó að semja við önnur ríki um framsal vegna verknaðar sem samkvæmt íslenskum lögum varðar styttri fangelsisrefsingu. Í lögnum er fjallað um skilyrði þess að heimilt sé að framselja mann og ýmsar ástæður sem mæla gegn því s.s. vegna mannúðarástæðna. Í IV. kafla laganna er svo fjallað um aðstoð vegna reksturs sakamála og má telja að sá kafli sé mjög nytsamlegur þegar verið er að rannsaka mansalsmál sem að teygir anga sína til ýmissa ríkja. Samkvæmt ákvæðum kaflans er heimilt að senda einstakling sem íslensk lögregluyfirvöld hafa í haldi til annarra ríkja til vitnisburðar eða til öflunar annarra sönnunargagna. Skal beita ákvæðum sakamálalaga nr. 88/2008 við slíka rannsókn en einnig er í 2. mgr. 22. gr. laganna skýrt tekið fram að sé beiðni um réttaraðstoð lögð fram á grundvelli samnings ESB um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 29. maí 2000 og bókunar við hann frá 16. október 2001 skuli fylgja þeirri málsmeðferð sem ríki sem leggur fram beiðni tilgreinir sérstaklega að því tilskildu að það brjóti ekki í bága við íslensk lög.

4.2.8 Lög um brottnám líffæra

Lög um brottnám líffæra nr. 16/1991 fjalla um heimildir til þess að nema á brott líffæri eða lífræn efni úr einstaklingum. Þar segir að hver sem orðinn er 18 ára geti gefið samþykki til brottnáms líffæra eða lífrænna efna úr eigin líkama til að nota við lækni meðferð annars einstaklings. Líffæragjafi á að fá alla nauðsynlega fræðslu um eðli og hugsanlegar afleiðingar aðgerðarinnar, sú fræðsla á að vera hlutlaus. Læknir á að ganga úr skugga um að líffæragjafinn skilji þessar upplýsingar og sé meðvitaður um það sem slík aðgerð getur haft í för með sér. Einstaklingur eða nánasti vandamaður hans getur einnig samþykkt að líffæri séu tekin úr honum að honum látnum. Þessi lög eru ekki löng en nokkuð skýr um þá framkvæmd sem leyfileg er hér á landi vegna líffæragjafar. Það má lesa það út úr lögnum að óheimilt sé að nota líffæri úr börnum undir 18 ára aldri og foreldrar eða forráðamenn geta ekki heimilað slíkt, hvort sem það er að barninu látnu

eða ekki. Má velta því fyrir sér hvort að mögulegt sé að barn samþykki að gefa eða selja úr sér líffæri og þá hvort að samþykki þess yrði metið gilt.

Heilbrigðisráðuneytið hefur gefið út reglugerð, nr. 1100/2008 um gæði og öryggi við meðhöndlun frumna og vefja úr mönnum, sú reglugerð gildir ekki um líffæri heldur aðeins vefi og frumur. Þar er í 4. gr. lagt bann við því að afla frumna og vefja í viðskiptaskyni og tryggja skal að sjálfboðaliðar gefi vefi af fúsum og frjálsum vilja og án endurgjalds.

4.2.9 Lög um greiðslur ríkissjóðs á bóttum til þolenda afbrota

Ríkissjóður greiðir bætur vegna tjóns sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum í samræmi við ákvæði laga nr. 69/1995, um greiðslur ríkissjóðs á bóttum til þolenda afbrota, enda hafi brotið verið framið innan íslenska ríkisins. Í einstökum tilvikum er heimilt að greiða bætur fyrir tjón sem leiðir af broti sem framið var utan íslenska ríkisins, enda sé tjónþoli búsettur á Íslandi eða íslenskur ríkisborgari. Bætur eru greiddar fyrir líkamstjón, fjártjón að einhverju leyti og miska nema brotið varði aðeins við ákvæði XXV. kafla hegningarlaganna. Þó skal ekki skv. 2. tölul. 5. gr. greiða bætur til tjónþola ef bæði hann og tjónvaldur hafa aðeins dvalið hér á landi um stundarsakir eða í stuttan tíma þegar brotið var framið því er ekki gott að segja hvort eða hversu vel þessi lög ná yfir fórnarlömb mansals hér á landi.

4.3 Vernd fórnarlamba mansals

Í áhættumatsskýrslu þverfaglegs starfshóps á vegum Utanríkisráðuneytisins kom fram að opinberir aðilar og frjáls félagasamtök á Íslandi þekktu til tveggja tilvika þar sem íslensk kona hafði verið seld úr landi í báðum tilvikunum var konan seld vegna skuldar við skipulögð glæpasamtök.¹⁵⁵ Í greinagerð með aðgerðaráætlun félags- og tryggingamálaráðherra gegn mansali kemur einnig fram að á árinu 2007 hafi fulltrúar ýmissa félagasamtaka sagt frá því að á undangengnu ári hafi hvert þeirra komist í kynni við frá þremur upp í 20 möguleg fórnarlömb mansals hér á landi.¹⁵⁶ Samkvæmt ofangreindu er ljóst að mansal er raunveruleg og vaxandi ógn á Íslandi bæði vegna aukinna tengsla við alþjóðlega glæpastarfsemi og vegna ógnar við öryggi einstaklinga sem eru fórnarlömb mansals. Í alþjóðlegu samstarfi vegna mansals þá er það yfirleitt þannig að komist upp um mansal eru fórnarlömb send aftur til upprunalands og reynt er að hafa hendur í hári þess sem selur fórnarlambið í ánauð. Ef fórnarlamb mansals neitar að aðstoða lögreglu má flytja hann úr landi eða hneppa í varðhald þar sem að í flestum tilvikum er

¹⁵⁵ Utanríkisráðuneytið: Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir. Bls. 87-88

¹⁵⁶ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 16 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

einstaklingurinn ólöglegur í landinu. Alþjóðleg samtök sem vinna gegn mansali gagnrýna þessi vinnubrögð og benda á að meta þurfi sérstaklega í hverju tilviki fyrir sig hvort það sé hættulegt fyrir einstaklinginn að snúa aftur til upprunalands síns.¹⁵⁷ Nauðsynlegt er að leita upplýsinga um og gera ráðstafanir vegna þeirra aðstæðna sem kunna að bíða einstaklingsins í heimalandi hans. Ganga verður úr skugga um að hann verði ekki seldur strax aftur við komuna þangað eða verði fyrir ofsóknum af hálfu manseljendanna. Einnig er mikilvægt að fórnarlamb mansals fái allar nauðsynlegar upplýsingar á tungumáli sem það skilur um hvaða valkosti það hefur og upplýsingar um ástandið heima fyrir.¹⁵⁸ Hér á landi hefur ekki verið til staðar nein heildstæð áætlun um það hvernig taka eigi á tilvikum þar sem grunur leikur á að um mansal sé að ræða og því hefur vernd fórnarlamba mansals verið ófullnægjandi.

4.4 Refsingar brotamanna

Ekki hefur enn reynt á mansalsákvæði hegningarlaganna fyrir dómstólum hér á landi. Hjá landamæraeftirlitinu í Keflavík hafa komið upp tilvik þar sem einstaklingar eða hópar fólks hafa millilent á leið til annarra landa, einkum Bandaríkjanna með fölsuð ferðaskilríki. Hefur grunur þá kviknað um að þessir einstaklingar séu hugsanleg fórnarlömb mansals.¹⁵⁹ Í desember 2003 voru mál sex Kínverja á aldrinum 18-56 ára tekin fyrir í Hæstarétti. Í þessum málum voru allar líkur taldar að einstaklingarnir væru fórnarlömb mansals. Þessir einstaklingar voru allir ákærðir fyrir skjalafals, samkvæmt 1. mgr. 155. gr. hegningarlaga, fyrir að hafa við komuna til Keflavíkur frá Stokkhólmi framvísað fölsuðu japönsku vegabréfi í blekkingarskyni til að komast út af Schengen-svæðinu og til Bandaríkjanna. Þessir einstaklingar höfðu komið til Íslands eftir ýmsum krókaleiðum og m.a. lofað manni í Tælandi að greiða honum tugþúsundir Bandaríkjadali fyrir aðstoð við þessa ferð. Þessar upphæðir ætluðu þau að vinna sér inn með vinnu í Bandaríkjunum. Öll játuðu þau brot sín og voru sakfelld fyrir 155. gr. hgl. um skjalafals. Refsing þeirra var ákveðin 30 dagar í fangelsi og í ljósi aðstæðna vildi héraðsdómur skilorðsbinda dóminn en Hæstiréttur taldi í ljósi þess að um alvarlegt brot væri að ræða ætti ekki að skilorðsbinda en taldi 30 daga óskilorðsbundið fangelsi væri hæfileg refsing. Af hálfu ákæruvaldsins var því haldið fram að tildæmd refsing fyrir brot ákærðu skyldi vera óskilorðsbundin, bæði vegna almennra og sérstakra

¹⁵⁷ Global Alliance Against Traffic in Women: *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Sjá t.d. bls. 20.

¹⁵⁸ Utanríkisráðuneytið: Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir. Bls. 87-88

¹⁵⁹ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 16 (enn óbirt í A-deild Alþt.). Einnig fékk ég staðfestingu á þessu í samtali við Ellisif Tinnu Víðisdóttir forstjóra Varnarmálastofnunar 1. apríl 2009.

varnaðaráhrifa, en mikilvægt væri að senda þau skilaboð til þeirra aðila, sem standa að ólöglegum flutningi fólks milli landa, að Ísland væri ekki ákjósanlegur kostur í slíkri brotastarfsemi. Var í því sambandi vísað til sænskrar dómaframkvæmdar. Héraðsdómur sagði í því sambandi í máli H 449/2003; „ Þótt stemma verði stigu við ólöglegum flutningi fólks af ólíku þjóðerni inn á íslenskt yfirráðasvæði, hvort heldur sem er til dvalar hér á landi eða vegna millilendingar á leið til annarra áfangastaða, er ekki unnt að gera ákærðu að blóraböggli fyrir mun alvarlegri glæpi þeirra sem stóðu að ferð hennar. Ákærða var fórnarlamb þeirra og verður henni ekki fórnað öðru sinni, öðrum til viðvörunar.”¹⁶⁰

Í öðru máli var eigandi nuddstofu talinn hafa haldið starfsmanni við aðstæður sem líkt var við nauðungarvinnu. Starfsmaðurinn vann einkamál þar sem hann krafðist vangoldinna launa.¹⁶¹ Eigandi nuddstofunnar var einnig sakfelldur í sakamáli fyrir brot á hegningarlögum með fölsun undirskriftar starfsmannsins á ráðningarsamningi.¹⁶² Lögreglan hefur nú til rannsóknar mál konu einnar, þegar þessi ritgerð er skrifuð, vegna rökstudds gruns um að hún hafi lífsviðurværi sitt af vændi annarra og stundi mansal ungra kvenna hingað til lands í því skyni. Var hún úrskurðuð í gæsluvarðhald á meðan á rannsókn málsins stendur þar sem að lögregla taldi að hún kynni að torvelda rannsókn málsins og hafa áhrif á samseka ef hún gengi laus. Athyglisvert er að í héraðsdómnum kemur fram að hún sé grunuð um brot gegn 206. og 227. gr. hegningarlaga en ekki minnst á mansals ákvæðið í 227. gr. a. en það gæti breyst þegar rannsókn málsins er lokið og konan verður formlega ákærð fyrir dómi.¹⁶³

Eins og kom fram í kafla 4.1 hér ofar þá er hámarks refsing fyrir mansal hér á landi skv. 227. gr. a. 8 ára fangelsi. Norska ákvæðið hefur örlítið víðari refsiramma en þar er refsingin almennt 5 ára fangelsi en ef um gróft brot er að ræða eða brotið beinist að einstaklingi undir 18 ára aldri er refsingin allt að 10 ára fangelsi. Hér ber þó að líta til þess að skyld ákvæði s.s. 206. gr. hafa víðari refsiramma og hægt væri að beita því jafnframt ef um sérlega mikla frelsisskerðingu er að ræða og ástæða þykir til að beita harðari refsingu en refsiramma 227. gr. a. heimilar. Við ákvörðun viðurlaga reynir á ýmis sjónarmið, og er það virt til refsipýngingar ef brot beinist að barni eða ef brotastarfsemin er skipulögð. Þá er brot refsivert án tillits til þess hvort fólk er flutt til landsins eða úr landi með sama hætti og ef starfsemin fer að öllu leyti fram hér á landi. Með lögum nr.

¹⁶⁰ Mál Hæstaréttar H 2003:4492, H 2003:4498, H 2003:4504, H 2003:4510, H 2003: 4516 og H 2003:4522

¹⁶¹ Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 5. janúar 2006 í máli nr. E-2498/2004.

¹⁶² Dómur héraðsdóms Reykjaness frá 11. nóvember 2005 í máli nr. S-1068/2005.

¹⁶³ Mál Hæstaréttar frá 25. febrúar 2009, nr. 85/2009.

74/2006, um breytingu á hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti var lögfest nýtt ákvæði í almenn hegningarlög, 19. gr. d, sem veitir almenna heimild til að leggja refsíabyrgð á lögaðila fyrir brot á ákvæðum þeirra laga, þar á meðal ákvæði 227. gr. a um mansal. Með því var fullnægt skilyrði 22. gr. samnings Evrópuráðsins gegn mansali sem leggur áherslu á að hægt sé að refsa lögaðilum sem standa að mansali jafnt sem einstaklingum.

Í frumvarpi sem er til umfjöllunar í allsherjarnefnd og lagt var fram til breytinga á hegningarlögum er lagt til að lögfest verði sérstakt refsíákvæði í hegningarlög um *bann við þátttöku í skipulagðri brotastarfsemi*. Þótti það kunna að vera vafamál hvort og að hvaða marki almenn tilraunar- og hlutdeildarákvæði í 20. og 22. gr. hegningarlögganna tækju til þeirrar háttsemi sem skilgreind er í 5. gr. glæpasamningsins.¹⁶⁴ Í ljósi áherslu á alþjóðlegt samstarf í baráttunni við skipulagða brotastarfsemi þykir nauðsynlegt að íslensk refsilög hafi að geyma ákvæði sem geri þátttöku í slíkri starfsemi refsiverða. Þannig að í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í almenn hegningarlög, 175. gr. a, sem geri skipulagða brotastarfsemi refsiverða, eins og henni er þar nánar lýst.¹⁶⁵ Í sama frumvarpi er einnig lagt til að heildstæður kafli um eignaupptöku verði lögfestur í hegningarlögin. Mikilvægt þykir að heimilt sé í rýmra mæli en nú er að gera ávinning af refsiverðu broti upptækan. Ákvæðið er í 7 liðum og er allítarlegt og tekur á eignaupptöku vegna ýmiss konar háttsemi og heimilar eignaupptöku á eignum allmargra aðila sem tengjast broti að einhverju leyti, s.s. maka og lögaðila.¹⁶⁶ Þetta ákvæði er mjög rúmt og efast má til dæmis um að maki sé ávallt meðvitaður eða þátttakandi á einhvern hátt í broti maka síns. Sömuleiðis er í frumvarpinu lagt til að ákvæði 227. gr. a. verði breytt og gert ítarlegra og líkara skilgreiningu mansals í 3. gr. mansalsbókunarinnar og 4. gr. samnings Evrópuráðsins gegn mansali.¹⁶⁷ Lagt er til að ákvæðið orðist þannig;

Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í þeim tilgangi að misnota 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, afhenda, hýsa eða taka við einhverjum og við það er beitt eða hefur verið beitt ólögmætri nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólögmætum blekkingum með því að vekja, styrkja eða

¹⁶⁴ Skipulögð brotastarfsemi er skilgreind í 2. gr. glæpasamningsins sem; „að hún feli í sér samvinnu tveggja eða fleiri manna, í langan eða óskilgreindan tíma í formi alvarlegra brota með það að markmiði að hagnast fjárhagslega eða skapa sér völd.“

¹⁶⁵ Þskj. 33, 136. löggjafarþing 2008-2009. (Enn óbirt í A-deild Alþt.). Er búið að fara í gegnum 1. umræðu og allsherjarnefnd hefur lagt fram breytingartillögur og lagt til að frumvarpið verði samþykkt þannig. Bls. 17-18

¹⁶⁶ Þskj. 33, 136. löggjafarþing 2008-2009. (Enn óbirt í A-deild Alþt.). Er búið að fara í gegnum 1. umræðu og allsherjarnefnd hefur lagt fram breytingartillögur og lagt til að frumvarpið verði samþykkt þannig. Bls. 19-24.

¹⁶⁷ Ibid. Bls. 26-27.

hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða með því að hagnýta sér bága stöðu viðkomandi.

2. Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára.

3. Að láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis til misnotkunarinnar hjá manni sem ræður gerðum annars manns.

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 3. tölul. 1. mgr.

Beinist brot skv. 1. mgr. gegn barni skal taka það til greina til þyngingar refsingunni.

Sömu refsingu skal hver sá sæta sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í því skyni að greiða fyrir mansali:

1. Að falsa ferða- eða persónuskilríki.

2. Að annast milligöngu um slík skilríki eða útvega þau.

3. Að halda eftir, fjarlægja, skemma eða eyðileggja ferða- eða persónuskilríki annars einstaklings.

Þannig yrði ákvæðið mun líkara ákvæðum norsku og dönsku hegningarlaganna og tæki betur á öllum gerendum mansals, sjá kafla 3.5.

4.5 Eftirlit og eftirfylgni með mansali og fórnarlömbum þess hér á landi.

Skipulögð glæpastarfsemi hefur verið vaxandi öryggisvandamál hér á landi undanfarin ár. Er fíkniefnasmygl algengast en ofbeldi, peningabætti og mansal er einnig hluti af skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi. Íslenskir ríkisborgarar eru enn umsvifamestir í þessum málum en aðkoma erlendra ríkisborgara hefur aukist talsvert með auknum fjölda erlends vinnuafis hér á landi og opnari landamæra. Er það staðreynd að íslenskir og erlendir glæpamenn eru í samstarfi og eru líkur taldar á að athafnasvæði íslenskra glæpamanna nái til annarra landa með sama hætti og erlendir glæpamenn hafa búið um sig á Íslandi.¹⁶⁸ Grunur leikur á að erlendir aðilar komi í auknum mæli að skipulögðu vændi á Íslandi og að sú starfsemi tengist mansalshringjum, einkum í Austur-Evrópu. Talið er víst að íslenskir ríkisborgarar eigi í samstarfi við erlenda aðila í þessum málefnum einkum í þeim tilgangi að fá stúlkur hingað til lands í vændi.¹⁶⁹ Stjórnvöld á Íslandi eru sannfærð um að mansal eigi sér stað hér á landi og að Ísland sé bæði gegnumstreymisland og áfangastaður en engin staðfest tilvik eru þekkt um að Ísland sé upprunaland fórnarlamba mansals.¹⁷⁰ Nokkuð öruggt er talið að hér á landi hafi farið fram mansal til kynlífsþrælkunar og er

¹⁶⁸ Utanríkisráðuneytið: Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnatrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir. Bls. 84-85

¹⁶⁹ Ibid. Bls. 88-89. Sjá einnig um sama efni; Rannsóknir og greining: *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess – áfangaskýrsla*. Bls. 40-41

¹⁷⁰ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 15 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

það einkum tengt við nektardansstaði og vændi.¹⁷¹ Nokkur dæmi eru um að útlendingar hafi verið seldir mansali til Íslands til að vinna, en engin tilfelli mansals til líffærastuldar eru þekkt.¹⁷²

Þrátt fyrir þessar áhyggjur stjórnvalda og staðfestingu upplýsinganna síðust ár í skýrslum Ríkislögreglustjórans þá eru ekki til staðar neinar sérstakar verklagsreglur vegna mansals hjá þeim aðilum sem fara með málefni barna, útlendinga eða hjá lögreglunni hér á landi. Þegar fyrirspurnir voru sendar á þessa aðila, m.a. Ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnun, Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Utanríkisráðuneytið, Barnaverndarstofu og landamæravörsluna var fát um svör og benti hver á annan. Helst er frá að segja að hjá Útlendingastofnun er í gangi vinna við að semja verklagsreglur vegna vegalausra barna sem að þá myndi eiga að taka yfir börn sem orðið hafa fórnarlömb mansals hér á landi einnig. Þær verklagsreglur eiga að liggja fyrir núna í byrjun maímánaðar. Annars staðar voru ekki til neinar verklagsreglur sem þótti vert að segja frá.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum og landamæravarslan á Keflavíkurflugvelli eru þeir aðilar sem helst eiga kost á því að bera kennsl á börn sem hugsanlega eru fórnarlömb mansals við eftirlit þeirra með komum og brottförum farþega til landsins. Þar voru settar ákveðnar vinnureglur, í kringum aldamótin síðustu, sem unnið var eftir ef að ástæða þótti til að hafa afskipti af börnum sem voru ein á ferð, voru ekki í fylgd með foreldrum eða forsjáraðilum eða eitthvað annað benti til þess að ekki væri allt með felldu. Einnig unnu þessir aðilar samkvæmt leiðbeiningareglum flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1997.¹⁷³ Þær leiðbeiningareglur fjölluðu um meðhöndlun og réttarstöðu vegalausra barna sem og leiðir til að koma auga á eitthvað vafasamt ef barn er í fylgd með öðrum en foreldrum (e. Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum).¹⁷⁴ Áhersla var lögð á að gæta hagsmuna barna í hvívetna og veita þeim nauðsynlega þjónustu s.s. heilbrigðisþjónustu, tulkþjónustu, fæði og húsnæði og önnur réttindi sem þeim eru tryggð með Barnasáttmálanum og lögum hér á landi. Vinnureglur lögreglustjórans á Suðurnesjum og landamæravörslunnar tóku m.a. á leit á börnum og þar var gætt ákvæða þáverandi Barnaverndarlaga nr. 58/1992 (sem nú hafa verið felld úr gildi með lögum nr. 80/2002), laga um

¹⁷¹ Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Bls. 4. Sjá einnig; Rannsóknir og greining: *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess - Áfangaskýrsla*. Bls. 51-57.

¹⁷² Utanríkisráðuneytið: Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnattrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir Bls. 19-20. Þskj. 754, 136. lögb. 2008-09, Bls. 15-16 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

¹⁷³ Upplýsingar fengnar hjá Ellisif Tinnu Víðisdóttur 2. apríl 2009, bæði munnlegar svo og prentuð blöð með vinnureglunum og eyðublaðinu.

¹⁷⁴ Office of the High Commissioner for Refugees: *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*.

meðferð opinberra mála nr. 19/1991 (sem nú hafa verið felld úr gildi með lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008) og reglugerðar nr. 395/1997 um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu. Ef að það þótti líklegt að leit á barni yrði umfangsmeiri en eðlilegt var þar að kalla til fulltrúa barnaverndarnefndar og gefa honum kost á að vera viðstaddur leitina, skv. 14. gr. þáverandi bvl. (nú 18. gr.). Þeir sem að höfðu afskipti af börnum sem komu hingað til lands áttu að fylla út sérstakt eyðublað sem svo var sent til barnaverndarnefndar Sandgerðisbæjar þar sem m.a. kom fram nafn, aldur, þjóðerni, nafn foreldra/forráðamanna og hvaðan barnið kom. Við leitina átti svo að gæta fyllstu tillitsemi og hún mátti ekki vera víðtækari en nauðsynlegt þótti.¹⁷⁵ Samstarf er á milli lögreglustjórans á Suðurnesjum, landamæravörslunnar, Útlendingastofnunar og fjölskyldu- og félagsþjónustu Reykjanesbæjar sem starfar skv. samningi við Útlendingastofnun. Á vegum þjónustunnar er hælisleitendum séð fyrir húsnæði, mat, almennri lækniþjónustu, vasapeningum og afþreyingu að einhverju leyti. Fjölskyldu- og félagsþjónustan tók við þessu hlutverki af Rauða krossi Íslands árið 2003 þegar samskonar samningur á milli Rauða krossins og Dómsmálaráðneytisins rann út.¹⁷⁶

Rauði krossinn er fulltrúi Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og kemur þannig að málefnum útlendinga með ýmsum hætti og sinnir m.a. málsvarahlutverki og réttindagæslu fyrir hælisleitendur. Einnig veitir Rauði krossinn þeim útlendingum er á þurfa að halda, aðstoð við að nálgast upplýsingar um rétt sinn og skyldur í íslensku þjóðfélagi, og þar með talið í samskiptum við Útlendingastofnun.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Upplýsingar fengnar hjá Ellisif Tinnu Víðisdóttur 2. apríl 2009, bæði munnlegar svo og prentuð blöð með vinnureglunum og eyðublaðinu.

¹⁷⁶ Upplýsingar fengnar á heimasíðu Útlendingastofnunar; <http://www.utl.is>

¹⁷⁷ Upplýsingar fengnar á heimasíðu Rauða krossins á Íslandi; <http://www.redcross.is>

5 Ráðstafanir ríkja til þess að vinna gegn mansali

5.1 Almenn

Vegna þeirra fjölmörgu aðila sem koma að baráttunni gegn mansali, s.s. stjórnvalda, frjálsra félagasamtaka og stofnana Sameinuðu þjóðanna og stofnana ríkja, og fjölbreytileika umboðs þeirra og nálgunar hefur það reynst ákveðin áskorun að samhæfa þær aðgerðir sem beitt hefur verið á alþjóðlegum sem á innanríkis grundvelli. Ríki leggja auk þess mismikla áherslu og fjármagn í baráttuna gegn mansali og aðstoð við fórnarlömb þess og það hefur bein áhrif á framkvæmdina í heild. Fjölbreytileg lög hafa verið sett og margvíslegar stefnur málaðar til að taka á því vandamáli sem mansal barna í heiminum er. Einnig hafa margskonar samstarfsverkefni, tvíhliða sem og marghliða, verið í gangi á milli ríkja sem að beinst hafa að ákveðnum þáttum í baráttunni gegn mansali.¹⁷⁸

Þessi lög, stefnur og samstarfsverkefni hafa þó aðallega beinst að skipulagðri glæpastarfsemi og kynferðislegri misnotkun en sjaldnast lítið í heild til þeirra mannréttindabrota sem felast í mansali barna. Einnig hefur sjónum í litlum mæli verið beint að fyrirbyggjandi ráðstöfunum heldur hafa þær aðgerðir sem beitt er beinst fyrst og fremst að tímabundinni aðstoð við fórnarlömb. Þessu þarf að breyta og meiri vinna þarf að fara í að vernda efnahafsleg, menningarleg, borgarleg og stjórnmalaleg réttindi barna, s.s. rétt til mannsæmandi lífs og menntunar. Svo virðist sem lítið mark sé tekið til reynslu barna og raddir þeirra ná ekki eyrum þeirra sem vinna að áætlunum og aðgerðum til að berjast gegn mansali og aðstoða börn sem hafa orðið fórnarlömb mansals.¹⁷⁹ Meira þarf að hlusta á börnin í þessum málum og hefur það verið eitt af baráttumálum umboðsmanns barna hér á landi, þ.e.a.s. að meira tillit sé tekið til skoðana barna og þeim gefið meiri vægi í öllum málefnum sem snerta þau.¹⁸⁰ Nálgast þarf mansal barna á yfirgrípsmeiri hátt og nauðsynlegt er að styrkja barnavernd á landsvísu sem og í samfélaginu í heild. Sú leið sem fyrir valinu verður þarf að virða mannréttindi barna og leggja aðaláherslu á að efla þátttöku barna á öllum stigum í baráttunni gegn mansali sem og allri annarri misnotkun og kúgun barna.¹⁸¹

¹⁷⁸ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. V.

¹⁷⁹ Ibid. Bls. V.

¹⁸⁰ Sjá t.d. SUB 2006-2007. Bls. 8, einnig almenn umfjöllun um starf Umboðsmanns barna á heimasíðu hans; http://barn.is/barn/adalsida/finna/adalsida_-_syna_meira/?ew_0_a_id=169986

¹⁸¹ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. V.

5.2 Þarf að breyta löggjöf, herða refsingar eða efla landamæraeftirlit?

5.2.1 Almennt um aðgerðir ríkja

Ríki geta gripið til margskonar aðgerða til að berjast gegn mansali barna. Aðgerðir sem miðast við styttri tíma gætu til að mynda verið fræðsla og vitundarvakning um mansal og þá áhrifaþætti sem til staðar eru. Langtímaaðgerðir gætu hins vegar til dæmis verið aðgerðir sem miða að því að uppræta grundvallar þætti mansals s.s. að bæta innflytjendalöggjöf og málefni flóttamanna. Þrátt fyrir að margir alþjóðlegir og svæðisbundnir samningar hafi verið gerðir til að berjast gegn og koma í veg fyrir mansal þá hafa ekki öll ríki heimsins fullgilt þá. Því hafa ríki misjafnar skilgreiningar á mansali og mismunandi leiðir til þess að takast á við vandamálið. Þessi oft ósamrýmanlega löggjöf leiðir til þess að það er vandkvæðum bundið að framfylgja alþjóðlegum samningum gegn mansali og vernd barna gegn því að verða fórnarlömb mansals verður ófullnægjandi. Annað vandamál við þá alþjóðlegu samninga sem eru til staðar er að þeir eru flestir miðaðir við fullorðna og einungis er litið á mansal barna sem hliðarvandamál frekar en að spjótum sé beint gegn þeirri miklu ógn sem mansal er velferð barna alls staðar í heiminum.¹⁸²

Fyrsta skylda ríkja sem bæði mansalsbókunin (5. gr.) og valfrjálsa bókunin við Barnasáttmálann um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám (1. gr.) leggja á aðildarríkin er að gera allar birtingarmyndir mansals refsiverð í löggjöf ríkisins. Árið 2007 höfðu aðeins 98 ríki í heiminum sett einhvers lags bann við mansali í refsilög ríkis síns. Þessi lög voru þó ekki öll jafn ítarleg og sum gerðu aðeins mansal til kynlífsþrælkunar refsivert.¹⁸³ Ljóst er því að enn er langt í land að mansal skv. skilgreiningu 3. gr. mansalsbókunarinnar eða þá mansal barna skv. Barnasáttmálanum og valfrjálsu bókuninni sé gert refsivert í öllum aðildarríkjunum og þessi skylda þannig uppfyllt. Því er enn mikilvægara að þau ríki þar sem mansal hefur þegar verið gert refsivert geri nauðsynlegar ráðstafanir til að koma á lögsögu sinni vegna þessara brota þegar brotið er framið af ríkisborgara þess ríkis eða fórnarlambið er ríkisborgari þess ríkis hvort sem brotið er refsivert í því ríki sem það er framið í eða ekki skv. 4. gr. valfrjálsu bókunarinnar við Barnasáttmálann.

Vernd fórnarlamba mansals er næsta skylda sem ofangreindir samningar leggja á aðildarríkin. Þar er ljóst að mikið verk er fyrir höndum. Lagaleg vernd barna sem seld hafa verið mansali í ríkjum Evrópu er til að mynda ófullnægjandi þar sem að mörg ríki veita ekki fullnægjandi vernd

¹⁸² UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. V. Sjá einnig: UNODC: *Global Report on Trafficking in Persons*. Bls. 13.

¹⁸³ UNODC: *Global Report on Trafficking in Persons*. Bls. 22

til barna sem orðið hafa fórnarlömb mansals. Í sumum ríkjum eru börnin jafnvel sótt til saka fyrir brot sem þau hafa framið á meðan á mansali þeirra stóð.¹⁸⁴ UNICEF gaf út í september 2006 leiðbeiningarreglur varðandi vernd barna sem orðið hafa fórnarlömb mansals (e. Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking). Þessum reglum er ætlað að setja ákveðna staðla um „góða“ framkvæmd í vernd og aðstoð við börn sem orðið hafa fórnarlömb mansals. Reglurnar eru samræmdar alþjóðlegum samningum svo sem Barnasáttmálanum og valfrjálsri bókun við hann og einnig samningi Evrópuráðsins gegn mansali.¹⁸⁵ Ríki skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda réttindi og hagsmuni barna sem eru fórnarlömb mansals á öllum meðferðarstigum sakamáls með því m.a. að vernda einkalíf og upplýsingar um hver þau eru og að skipa þeim réttargæslumann sem að gætir hagsmuna þeirra. Ríki skulu einnig tryggja alla viðeigandi aðstoð við fórnarlömb mansals svo sem til að þau aðlagist samfélaginu á ný og hljóti fullan líkamlegan og sálrænan bata. Einnig skulu ríki veita fórnarlömbum mansals húsnæði, fæði, heilbrigðisþjónustu, menntund, vinnu og starfsþjálfun og við mat á því hvað er við hæfi taka tillit til aldurs og sérstakra þarfa barnsins.

Aðgerðaráætlanir ríkja eru mikilvægt verkfæri í baráttunni gegn mansali og við vernd fórnarlamba mansals. Víðsvegar um Evrópu hafa aðgerðaráætlanir verið gerðar af ríkjum, þær eru hinsvegar misítarlegar og áherslur þeirra misjafnar. Aðgerðaráætlanir gefa góða mynd af stefnu ríkjanna í baráttunni gegn mansali og auðvelda eftirlit með framkvæmd þeirra. Til þess að aðgerðaráætlun beri raunverulegan árangur verður hún að lágmarki að innihalda ákveðna og raunhæfa lýsingu á þeim aðgerðum sem á að framkvæmd og markmiðum sem stefnt er að. Setja verður ákveðinn tímaramma fyrir aðgerðarpakkann, gera grein fyrir þeim aðilum sem framkvæma eiga aðgerðir áætlunarinnar og gera þarf fjárhagsáætlun og sýna fram á fullnægjandi fjármögnun á öllum liðum áætlunarinnar.¹⁸⁶ Örfá lönd hafa sett sér ákveðnar aðgerðaráætlanir gegn mansali barna en í flestum þeirra eru til staðar einhverjar áætlanir um vernd barna gegn ofbeldi og kúgun.¹⁸⁷ Sömuleiðis er það stórt vandamál að lagaleg skilgreining á mansali barna er ekki til í löndum Evrópu. Þetta skapar ekki aðeins vandamál fyrir alþjóðlega samvinnu ríkja heldur einnig flókin vandamál við það að koma auga á og skilgreina hvaða börn eru fórnarlömb mansals. Í sumum ríkjum er skilgreining mansals svo þröng að börn sem raunverulega eru

¹⁸⁴ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. V.

¹⁸⁵ UNICEF: *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*. Bls. 7.

¹⁸⁶ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 28-30

¹⁸⁷ Ibid. Bls. V.

fórnarlömb mansals eru ekki skilgreind sem slík. Jafnvel þar sem að börn eru uppgötvuð sem fórnarlömb mansals er ekki alltaf litið á þau sem slík, heldur er mál þeirra rannsakað og síðar ákært sem annars konar brot s.s. kynferðisleg misnotkun, brot á vinnulögum eða brot á innflytjendalögum.¹⁸⁸

Árið 2002 beindi Mannréttindafulltrúi Sameinuðu þjóðanna, Mary Robinson, því til aðildarríkja að leggja sérstaka áherslu á að aðgerðir gegn mansali hefðu ekki „óhagstæð áhrif“ á mannréttindi og að mannréttindi fórnarlambanna ættu ávallt að vera höfð að leiðarljósi í öllum aðgerðum til að berjast gegn mansali og í aðgerðum til að vernda fórnarlömb og veita þeim aðstoð. Þrátt fyrir þessa yfirlýsingu og útgáfu sérstakra leiðbeiningaregla sem gefnar voru út af Mannréttindaskrifstofu Sameinuðu þjóðanna, hafa ríkisstjórnir heimsins lagt megináherslu á að sækja til saka og refsans manseljendum frekar en að vernda mannréttindi þeirra einstaklinga sem hafa verið seldir mansali.¹⁸⁹

5.2.2 Sértaekar aðgerðir ríkja

Hinir margslungnu þættir mansals barna geta valdið því að erfitt er að greina á milli þess og annarskonar misnotkunar eða hagnýtingu barna. Slíkt sýnir að mikilvægt er að skilgreining mansals sé sem víðtækust og tekist sé á við vandamálið út frá hagsmunum barna og löggjöf þar um. Þannig er hægt að vernda öll börn sem orðið hafa fyrir einhverskonar hagnýtingu jafnt en ekki aðeins þau sem að geta sannað að þau hafi verið seld mansali. Þegar ekki er ákært fyrir brot á mansalsákvæðum hegningarlaga í mansalsmálum er ekki litið á þau sem mansalsmál og fórnarlömbin fá ekki þá vernd og aðstoð sem þau annars ættu að fá samkvæmt alþjóðlegum samningum. Af þessu leiðir að ekki er litið á einstaklingana, börn jafnt sem fullorðna, sem fórnarlömb heldur sem ólöglega innflytjendur eða jafnvel brotamenn sem sekir eru um brot er tengjast hagnýtingu þeirra sjálfra.¹⁹⁰

Ríki hafa tilhneigingu til að beina sjónum sínum aðeins að ákveðnum formum mansals eða einungis einum sérstökum þætti mansals í aðgerðum sínum gegn því. Slíkt takmarkar möguleika þeirra til að taka á og sporna nægilega vel gegn mansali barna með hliðsjón af hagsmunum og réttindum þeirra og í kjölfarið nær það ekki að vernda öll börn nægilega vel. Mikilvægt er að tekið sé sérstaklega á mansali barna og það aðgreint frá mansali fullorðinna. Til þess að vernda

¹⁸⁸ Ibid Bls. 25

¹⁸⁹ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, UN document E/2002/68/Add.1, 20 May 2002. Sjá einnig um þetta efni; Global Alliance Against Trafficking in Women: *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Bls. 12

¹⁹⁰ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 25

börn sem best þurfa lög, stefnur og aðgerðir að vera hnitmiðaðar og taka sérstakt tillit til réttinda barnanna sjálfra. Sú leið að nálgast mansal barna út frá mannréttindum þeirra merkir að börnin eru aðalatriðið í öllum íhlutunum í mál þeirra tengd mansali og að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi og skoðanir þeirra virtar í málum þeirra.¹⁹¹ Algengt er að ríki einblíni á hagnýtingu til kynlífsþrælkunar þegar þau ákvarða aðgerðir sínar í baráttunni gegn mansali barna. Slíkt hefur haft það í för með sér að mansal er í auknum mæli eingöngu tengt við kynlífsþrælkun og hefur valdið ruglingi á milli vændis og mansals. Mörkin á milli mansals og vændis eru mjög óljós og jafnvel engin þar sem að börn og konur eru í mörgum tilfellum seld mansali til að stunda vændi og því er mikilvægt að barist sé gegn vændi sem slíku. Lög og úrræði gegn vændi hafa mikið verið notuð til að berjast gegn mansali en þannig eru fórnarlömb mansals aðeins sett í einn flokk og um leið athygli í minna mæli beint að öðrum birtingarmyndum mansals þar sem börn eru fórnarlömb.¹⁹²

Ef aðeins er einblínt á mansal sem vandmál tengt vinnuþrælkun hefur áherslan einkum beinst að aðgerðum til að berjast gegn eftirspurn eftir ódýru vinnuafli og baráttu fyrir hertri vinnulöggjöf og bættri vinnuaðstöðu. Vinnulöggjöf nær hins vegar aðeins yfir hinn opinbera vinnumarkað en ekki hinn óopinbera markað og verndar því ekki fólk sem þar vinnur þar sem meiri líkur eru á að fórnarlömb mansals sé að finna. Við vernd barna gegn barnaþrælkun hefur áherslan verið lögð á að banna ákveðna tegund vinnu og að útbúa reglur varðandi vinnuaðstæður og sem takmarka vinnutíma. Verndin nær þó ekki nægjanlega vel yfir öll börn svo sem mjög ung börn eða börn sem seld hafa verið mansali til vinnu á hinum óopinbera vinnumarkaði til þess m.a. að betla, vinna inni á heimilum eða í annars konar nauðungarvinnu. Þrátt fyrir að mikilvægt sé að vernda börnin með öllum mögulegum ráðum er mikilvægt að muna að í sumum löndum er nauðsynlegt fyrir börnin að vinna og afla fjár til heimilisins til þess að tryggja lífsafkomu fjölskyldunnar. Í þannig aðstæðum má vinnulöggjöf ekki vera of ströng því að það takmarkar möguleika þessara barna til að vinna á löglegan hátt og eykur líkurnar á að þau leiti allra mögulegra leiða til betra lífs hvort sem það er að þræla í teppaverksmiðju frá morgni til kvölds fyrir lúsarlaun eða að grafa í námum við ómanneskjulegar aðstæður. Við þessar aðstæður er mikilvægara að vel sé fylgst með vinnuaðstöðum þessara barna og gætt að því að launin séu í

¹⁹¹ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 38-39

¹⁹² *Ibid.* Bls. 38-39

samræmi við vinnuframlag þeirra. Slíkt eftirlit getur farið fram á landsvísu en einnig með tvíhliða og marghliða samstarfi ríkja.¹⁹³

Þegar stjórnvöld einblína aðeins á að sakfella manseljendur í baráttu sinni gegn mansali þá eru lögregla og önnur lögreglufirvöld (e. law enforcement officials) megin framkvæmdaraðilar í þeirri baráttu. Þá er mikilvægt að þeir aðilar sem koma að mansals málum séu vel þjálfaðir til að geta brugðist við öllum þeim flóknu vandamálum sem upp geta komið. Sérstaklega verður að gæta þess að þeir séu þjálfaðir til að tala við og hlusta á börn og gæti þess ávallt að hafa réttindi þeirra og hagsmuni að leiðarljósi. Í sumum ríkjum er spilling innan lögreglufirvalda mikið vandamál sem getur haft slæmar afleiðingar fyrir fórnarlömbin og dregið verulega úr áhrifum þeirrar leiðar að hafa sakfellingu brotamanna í forgangi en gefa lítið fyrir hagsmuni fórnarlambanna. Hvort að þessi leið beri einhvern sýnilegan árangur hefur ekki verið leidd í ljós og ljóst er að aðeins brot þeirra mansals tilfella sem eiga sér stað fara fyrir dómstóla og fá þar fullnægjandi úrlausn.¹⁹⁴

5.3 Forvarnaraðgerðir

Í því samfélagi sem við lifum og hrærumst í er ávallt mikil eftirspurn eftir ódýru vinnuafli og hráefnum og því miður er einnig mikil eftirspurn eftir kynlífsþjónustu og klámi. Þessi eftirspurn skapar tækifæri fyrir óprúttna aðila til að nýta sér tækifærið. Þessir aðilar tryggja því stöðugt framboð ódýrs vinnuafls bæði til vinnu og til starfa á kynlífsmarkaðinum með því að stunda mansal á fólki og börnum. Ákveðinn greinarmunur er á venjulegri eftirspurn neytenda og afleiddri eftirspurn þeirra sem vísvitandi hagnýta fórnarlömb mansals og ljóst er að þær eiga sér stað á sitthvorum enda „mansalskeðjunnar“ (e. trafficking chain). Eftirspurn neytenda skapast þegar venjulegt fólk meðvitað eða ómeðvitað kaupir vörur eða þjónustu sem aflað er með vinnu fórnarlamba mansals, s.s. eiginmaður kaupir blóm fyrir konu sína sem týnd voru af barni sem selt hefur verið mansali eða ferðamaðurinn sem kaupir ódýran stuttermabol framleiddan í verksmiðju sem einungis er með ánauðug börn í vinnu. Í flestum tilfellum eru neytendur ómeðvitaðir um uppruna vörunnar eða hvernig hún var framleidd og hafa lítil sem engin áhrif á mansalið sem slíkt. Afleidd eftirspurn er hins vegar annað mál þar sem að hún myndast vegna fólks sem vill hagnast af mansali. Í þeim hópi eru melludólgar og vændishúsaegendur, spilltir verksmiðjueigendur og hinir ýmsu milliliðir sem nýta vinnu fórnarlamba mansals til þess að

¹⁹³ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 38-39

¹⁹⁴ *Ibid.* Bls. 38-39

halda kostnaði sínum niðri og hagnaði í hámarki. Til þess að draga úr eftirspurn eftir mansali þá er mikilvægt að bera kennsl á fjölbreytta áhrifaþætti hennar og móta aðgerðir eftir því. Til dæmis ber að taka mismunandi á aðila sem gefur betlandi barni pening til að bæta lífsgæði þess eða þeim sem borgar fyrir kynmök við börn. Til að berjast gegn afleiddri eftirspurn er svo ljóst að beita þarf ólíkum aðferðum t.d. gæti þurft að bæta lagaumhverfi og herða eftirlit með landamærum og vinnuáðstæðum. Slíkar aðgerðir geta haft veruleg áhrif á eftirspurn og um leið mansal í heild sinni.¹⁹⁵

Ein árangursríkasta leiðin til að takmarka eftirspurn eftir fórnarlömbum mansals er öflugt forvarnarstarf sem vinnur að vitundarvakningu um vandamálið hjá öllum almenningi sem og þeim markhópum sem taldir eru líklegri til að nýta sér þjónustu sem fórnarlömb mansals bjóða upp á svo sem vændi. Forvarnarstarf á að beinast að rótum vandans og þeim samfélagslegu- og efnahagslegu þáttum sem auka líkur þess að börn verði fórnarlömb mansals. Þessir þættir eru einkum mismunun, ofbeldi og misnotkun innan heimilis, skortur á menntunarræðum og mannsæmandi lífnaðarháttum, vopnuð átök og skipulögð glæpastarfsemi. Til þess að geta upprætt slíkt þarf að grandskoða félagshagfræðilegar aðstæður í upprunalöndum og greina lagalegu flækjur og þau grundvallar vandmál sem upp koma þegar fólk ferðast á milli landa vegna atvinnu. Einnig er mikilvægt að beina sjónum að umhverfi barna og greina mögulegar hættur sem leynst geta þar. Skilgreina þarf þá hópa fólks sem eru í sérstakri hættu á að verða fórnarlömb mansals og veita þeim nauðsynlega aðstoð sem fyrst.¹⁹⁶

5.3.1 Fræðsla um mansal

Það skapar óneitanlega ýmis vandmál varðandi lagasetningu, fræðslu og almenna kunnáttu um mansal hvað það er misjafnlega sýnilegt og áreiðanlegar upplýsingar eru af skornum skammti. Þær upplýsingar sem til staðar eru gefa ekki svigrúm til þess að draga ályktanir um hvaða form mansals er algengast eða hvernig það almennt fer fram. Þetta skapar til að mynda vandamál þegar unnið er að aðgerðaráætlunum, stefnum og áætlunum gegn mansali og reynt er að ákvarða hvaða hópar eru í sérstakri hættu á að verða fórnarlömb mansals.¹⁹⁷ Nauðsynlegt er að fræða allan almenning og einkum er mikilvægt að börnin sjálf séu frædd um þær hættur sem geta falist í mansali. Með því að gera börnin meðvituð um það hvernig mansal fer fram og hvað bera að

¹⁹⁵ International Labour Office: *Combating trafficking in children for labour exploitation: a resource kit for policy-makers and practitioners*. Bls. 30-31.

¹⁹⁶ UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe*. Bls. 40.

¹⁹⁷ Ibid. Bls. 28-30

varast verða þau betur í stakk búin að taka upplýstar ákvarðanir um framtíð sína og falla síður í gildur manseljenda sem reyna að lokka þau með gylliboðum. Nauðsynlegt er að tryggja að slík fræðsla nái jafnt til allra barna en sé ekki aðeins til staðar í skólum þar sem að viðkvæmustu fórnarlömb mansals eru þau börn sem ekki hafa möguleika til að stunda skólanám.¹⁹⁸ Fræðslu er einnig hægt að nota til að breyta hugsunarhætti fólks til dæmis að miða að því að í öllum löndum sé stúlkur metnar jafnt og drengir og þeim gefnir sömu möguleikar til að sækja sér menntun og vinnu. Til þess að fræðsla geti haft slík áhrif þarf hún að byggjast á skilningi á tengslum hugsunar og siða og venja í viðkomandi landi þeim aðgerðum sem þarf að framkvæma til að breyta áratuga gömlum hugsunarhætti.¹⁹⁹

5.4 Fullnægir Ísland alþjóðlegum skuldbindingum sínum vegna mansals barna?

5.4.1 Almennt

Baráttan gegn mansali er eitt af þeim atriðum sem íslensk stjórnvöld leggja áherslu á í mannréttindabaráttu sinni samkvæmt skýrslu Utanríkisráðuneytisins frá árinu 2007 um mannréttindi í íslenskri utanríkisþjónustu. Og af því tilefni hefur Ísland tekið þátt í ýmiss konar samstarfi bæði alþjóðlegu sem og svæðisbundnu vegna undanfarin ár.²⁰⁰ Til að mynda hefur Ísland einkum lagt áherslu á baráttuna gegn mansali á vettvangi ÖSE, t.d. með því að kosta störf sérfræðinga í sendinefnd ÖSE í Bosníu-Hersegóvínu sem vinna gegn mansali. Þá er ætlunin að leggja fram frekara fjármagn til verkefna gegn mansali á vegum ÖSE. Íslensk stjórnvöld lögðu fram tillögu tóku á utanríkisráðherrafundi í Sofía í desember 2004 að ÖSE helgaði sig sérstaklega baráttunni gegn verslun með börn og var hún samþykkt. Börn höfðu ekki áður verið sérstaklega til umfjöllunar þessu sambandi.²⁰¹

Íslensk stjórnvöld hafa að einhverju leyti brugðist við skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi. Löggæsla hefur verið endurskipulögð og aðgerðir sérsveita og greiningadeilda eflað. En ljóst er að efla þarf lögreglu enn frekar í rannsóknum og samstarfi við aðra aðila sem hafa með mansal barna að gera. Einnig hefur alþjóðasamstarf verið aukið. Lögð hefur verið áhersla á að styrkja lagalegar heimildir stjórnvalda til þess að vinna gegn skipulagðri glæpastarfsemi með setningu refsíákvæða um mansal og ofbeldi gegn börnum.²⁰² Nýjasta útspilið er nýsamþykkt

¹⁹⁸ International Labour Office: „Book 4: Taking Action against Child Trafficking” Bls. 20.

¹⁹⁹ Ibid. Bls. 23-25.

²⁰⁰ Utanríkisráðuneytið: *Mannréttindi í íslenskri utanríkisþjónustu*. Bls. 13-14 og 30.

²⁰¹ Utanríkisráðuneytið: *Mannréttindi í íslenskri utanríkisþjónustu*. Bls. 26

²⁰² Utanríkisráðuneytið: *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland; Hnattrænin, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* Bls. 88-89

aðgerðaráætlun félags- og tryggingamálaráðherra gegn mansali. Ýmisleg úrræði eru til staðar til verndar börnum og hagsmunum þeirra hér á landi svo sem embætti Umboðsmanns barna sem hefur það hlutverk að bæta hag barna og unglunga og gæta þess að fullt tillit sé tekið til réttinda þeirra, þarfa og hagsmuna á öllum sviðum samfélagsins. Umboðsmaður tekur hins vegar ekki á málum einstakra barna. Barnaverndarstofa fer með daglega umsjón barnaverndarmála hér á landi og fer með yfirumsjón barnaverndarnefnda á landsvísu. Einnig er Barnaverndarstofu ætlað fræðsluhlutverk þar sem stofnunin kemur upplýsingum til almennings sem og fagfólks varðandi ýmis barnaverndarmálefni. Einnig sinnir stofnunin rannsóknar- og þróunarverkefnum og vinnur að erlendum samstarfsverkefnum.²⁰³ Á vegum Barnaheilla (Save the Children á Íslandi) er starfrækt ábendingarlína þar sem hægt er að senda inn ábendingar um vefsíður sem innihalda myndir þar sem börn eru sýnd á kynferðislegan eða klámfenginn hátt. Barnaheill eru í samstarfi við lögreglu, netþjónustur á Íslandi og eru samtökin í alþjóðasamtökum ábendingarlína, INHOPE.²⁰⁴ Einnig er í gangi verkefni á vegum Heimilis og skóla er varðar örugga netnotkun er kallast SAFT. Verkefnið er hluti af Safer Internet Action Plan, aðgerðaáætlun Evrópusambandsins um öruggari netnotkun og er styrkt af ESB.²⁰⁵ Nauðsynlegt er þó að fjölga úrræðum og auka vernd t.d. með því að hafa sérstakan neyðarsíma þar sem fórnarlömb og aðrir geta hringt inn og tilkynnt um mansals.

Í júlí 2004 sendi Dóms- og kirkjumálaráðuneytið frá sér sína fyrstu skýrslu til Barnaréttarnefndarinnar samkvæmt 1.mgr. 12. gr. valfrjálsrar bókunar við Barnasáttmálann um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám. Þar er fjallað um íslenska löggjöf og aðgerðir sem taka á vernd barna og einkum þeim sem lúta að mansali, barnavændi og barnaklámi og gerð grein fyrir nýlegri þróun og breytingum á þeim lögum. Sérstaklega voru nefnd nýleg lög um börn (lög nr. 76/2003) og barnavernd (lög nr. 80/2002) sem voru mikil réttarbót þegar þau voru sett á sínum tíma og voru þau m.a. samin með hliðsjón af Barnasáttmálanum.²⁰⁶ Einnig var fjallað um stefnu stjórnvalda í málum er varða börn og unglunga, samþykkt ríkisstjórnarinnar til að vinna að gerð heildstæðrar stefnumörkunar í þeim málum, alþjóðlegt samstarf sem Ísland er aðili að og nýlegar rannsóknir um vændi á Íslandi.²⁰⁷ Þann 16. febrúar 2006 svaraði Barnaréttarnefndin og óskaði

²⁰³ Upplýsingar fengnar á heimasíðu Barnaverndarstofu; <http://www.bvs.is> 30. apríl 2009.

²⁰⁴ Upplýsingar fengnar á heimasíðu Barnaheilla; <http://www.barnaheill.is> 30. apríl 2009.

²⁰⁵ Upplýsingar fengnar á heimasíðu verkefnisins. <http://www.saft.is> 30. apríl 2009.

²⁰⁶ Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: *Skýrsla Íslands um framkvæmd valfrjálsrar bókunar við samninginn um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám*. Bls. 3

²⁰⁷ *Ibid.* Bls. 20-23

eftir frekari upplýsingum í 8 liðum m.a. tölulegum upplýsingum um mansal barna til og frá Íslandi, fjölda barna sem brotið hefur verið gegn skv. ákvæði 1. mgr. 3. gr. valfrjálsu bókunarinnar og nánari upplýsingar um atriði sem komu fram í upprunalegu skýrslu Íslands.²⁰⁸ Ísland sendi svar sitt í maí sama ár. Í svarinu kom fram að engin tilfelli mansals barna, hvorki til né frá landinu, væru skráð á árunum 2003-2005. Engin skráð tilfelli voru til vegna sölu á börnum eða barnavændi frá þessum tíma en hinsvegar voru til staðar upplýsingar um mál sem komið höfðu upp vegna barnakláms á árunum 1999-2005 sem voru alls 48. Einnig kom fram að lokið hafði verið við gerð stefnumörkunar í málefnum barna og unglinga og frekari vinna í þeim málefnum væri í gangi.²⁰⁹

Að lokum lagði Barnaréttarnefndin fram endanlegar athugasemdir við skýrslu Íslands þann 21. júní 2006. Fyrst fjallaði nefndin um það sem hún taldi jákvætt úr skýrslum Íslands sérstaklega hin nýju lög um börn og barnavernd, breytinguna á hegningarlögunum með lögum nr. 40/2003 þar sem ákvæði um mansal kom inn og tilkomu sérstakrar skrifstofu UNICEF á Íslandi.²¹⁰ Nefndin lýsti hinsvegar áhyggjum sínum vegna ýmissa atriða og lagði fram tillögur að úrbótum. Fyrst nefndi hún að áhyggjuefni væri að hér á landi væri ekki nein ákveðin stofnun sem sæi um að halda utan um og framfylgja ákvæðum valfrjálsu bókunarinnar um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám og hvatti til þess að sérstök aðgerðaráætlun vegna mansals barna, barnavændis og barnakláms yrði gerð sem fyrst. Nefndin hvatti auk þess til að rannsakað yrði sérstaklega hvort að í raun væri ekki til staðar mansal barna eða barnavændi hér á landi. Einnig setti nefndin út á það að heimilt væri að refsá börnum sem stunduðu vændi sér til framfærslu og taldi lágmarksaldur til kynmaka hér á landi of lágan og hvatti stjórnvöld að bæta úr því.²¹¹ Úr þessu hefur nú verið bætt að því leyti að nú er ekki refsáð fyrir það að stunda vændi og lágmarksaldur til kynmaka hefur verið hækkaður upp í 15 ár úr 14 árum. Nefndin lýsti einnig áhyggjum sínum yfir því að tvöföld refsíabýrgð yrði að vera til staðar til þess að heimilt væri að sakfella íslenska ríkisborgara fyrir brot sem þeir fremja erlendis skv. 5. gr. hgl. Taldi nefndin þetta takmarka möguleika á því að

²⁰⁸ Committee on the Rights of the Child: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the report of Iceland.* (CRC/C/OPSC/ISL/Q/1) 16. febrúar 2009.

²⁰⁹ Committee on the Rights of the Child: *Written replies from the Government of Iceland to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Iceland submitted under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.* (CRC/C/OPSC/ISL/Q/1/Add.1) 16. maí 2006. Bls. 1 og 4

²¹⁰ Committee on the Rights of the Child: *Consideration of Reports submitted by States Parties under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.* (CRC/C/OPSC/ISL/OC/1). 21. júní 2006. Bls. 1-2.

²¹¹ Ibid. Bls. 2-3

hægt væri að ákæra einstaklinga fyrir þau brot sem lýst eru refsiverð í 1., 2. og 3. gr. valfrjálsu bókunarinnar og þannig takmarka vernd barna gegn þessum brotum og lagði til að úr þessu yrði bætt. Nefndin taldi einnig frekari aðgerða væri þörf til að bæta vernd barna sem orðið hafa fórnarlömb þeirra brota sem lýst er í valfrjálsu bókuninni, s.s. tryggja fleiri úrræði við rannsókn máls og leggja meira fjármagn í slíkt starf s.s. til Barnahúss. Einnig lýsti nefndin ánægju sinni á samvinnu Íslands á alþjóðavettvangi en lagði til að Ísland styrkti löggjöf sína betur t.d. með því að fullgilda glæpasamninginn og mansalsbókunina.²¹² Af þessu er ljóst að þrátt fyrir að löggjöf sé til staðar til að vernda börn að einhverju leyti og Ísland sé virkt í alþjóðlegu samstarfi þá er mikilvægt að huga að því að gera löggjöf landsins hnitmiðaðri og aðgerðir verði samræmdar og tryggt verði að nægt fjármagn sé til staðar til þess að það starf sem er í gangi geti virkað og haldið áfram að þróast.

5.4.2 Nýlegar aðgerðir

Frá 25. nóvember til 10. desember 2007 stóðu 16 félagasamtök og stofnanir fyrir 16 daga átaki gegn kynbundnu ofbeldi í fimmta sinn. Átakinu lauk með því að yfirvöldum var afhent áskorun um að setja fram heildstæða aðgerðaráætlun gegn mansali á Íslandi sem hafi mannréttindi og vernd fórnarlamba að leiðarljósi. Ríkisstjórnin samþykkti í kjölfarið að setja af stað vinnu við að útbúa slíka áætlun og lögðu þessi 16 félagasamtök og stofnanir fram tillögur að atriðum sem þeim fannst vert að yrðu skoðuð og tekið tillit til í aðgerðaráætlun stjórnvalda. Var meðal annars lagt til að alþjóðlegir samningar um mansal yrðu innleiddir, aðstoð við fórnarlömb mansals yrði aukin, unnið yrði að forvörnum og að þjálfun og fræðslu þeirra fagstétta til að þær geti borið kennsl á þolendur og tryggt þeim viðunandi aðstoð og vernd.²¹³

Þann 17. mars 2009 samþykkti ríkisstjórn Íslands loks fyrstu aðgerðaráætlun íslenskra stjórnvalda gegn mansali. Aðgerðaráætlunin er afrakstur vinnu starfshóps sem var skipaður í janúar 2008 og er ætlað að gilda til ársins 2012. Starfshópurinn lagði fram tillögur um það hvernig hægt væri að standa að gerð og framkvæmd heildstæðrar áætlunar um aðgerðir gegn mansali á Íslandi, tillögur starfshópsins voru lagðar fyrir félags- og tryggingamálaráðherra 16. mars 2009 og eins og áður sagði lagðar fyrir ríkisstjórnina og samþykktar af henni daginn eftir. Helsta markmið aðgerðaráætlunarinnar er að koma betra skipulagi á þær aðgerðir sem talið er að

²¹² Ibid. Bls. 4-6

²¹³ Mannréttindaskrifstofa Íslands: *Tillögur vegna aðgerðaráætlunar gegn mansali á Íslandi*. 16 daga átak gegn kynbundnu ofbeldi <http://www.humanrights.is/servefir/16dagar>

séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir mansal hér á landi og til þess að mansal hér á landi verði rannsakað betur en gert hefur verið.

Aðgerðaráætlunin sem er í níu köflum inniheldur 25 aðgerðir sem ætlað er m.a. að bæta og efla forvarnir og fræðslu um mansal og áhersla lögð á vernd og aðstoð fórnarlamba mansals. Í fyrsta kafla eru aðgerðir sem miða að gerð lagabreytinga til þess að hægt verði að fullgilda glæpasamningin og mansalsbókunina við hann, samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og samning Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun frá árinu 2007.²¹⁴ Í öðrum kafla er fjallað um sérfræði- og samhæfingarteymi sem á að hafa yfirumsjón með mansalsmálum hér á landi og tryggja að „ætlunum“ fórnarlömbum mansals, þar á meðal börnum sé veitt aðstoð, öruggt skjól og vernd. Í teyminu munu eiga aðild fulltrúar þeirra sem starfa á þessum vettvangi, lögreglu, viðkomandi ráðuneyta og frjálsra félagasamtaka sem veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð, s.s. Stígamót og Kvennaathvarf. Teymið mun m.a. vinna að; fræðslu fagstétta og opinberra starfsmanna sem koma að mansalsmálum, fræðsluherferð og fara með yfirumsjón á rannsókn og skráningu mansalsmála. Til að byrja með verður teymið tilraunaverkefni og að þrem árum liðnum verður metið hvort festa eigi það í sessi með lögum. Innan teymisins á síðan að starfa neyðarteymi sem sé fært um að koma fórnarlömbum til aðstoðar innan sólarhrings. Neyðarteymið á að veita neyðarþjónustu s.s. túlkajónustu, lögfræðiráðgjöf og öruggt skjól.

Þriðji kafli fjallar um fræðslu fagstétta og opinberra starfsmanna. Nauðsynlegt er að viðeigandi fagstéttir fái fræðslu um mansal, einkenni þess, aðstoð við fórnarlömb og greiningaraðferðir samkvæmt viðurkenndum gátlistum sem sérfræði- og samhæfingarteymið gefur út. Slík þekking verður að vera þverfagleg þar sem ljóst er að hinir ýmsu aðilar gætu haft afskipti af fórnarlömbum mansals og málefnum þeirra.

Fjórði kafli aðgerðaráætlunarinnar ber heitið vernd fórnarlamba og aðstoð og er markmið hans að þolendum mansals verði veitt nauðsynleg heilbrigðisþjónusta, viðeigandi stuðningur og vernd sem og aðstoð til að tryggja örugga endurkomu til heimalands þess. Þar er lögð áhersla á að samvinna sé við frjáls félagasamtök sem veita fórnarlömbum mansals aðstoð og að hún verði eflað. Gert er ráð fyrir að gerð verði breyting á lögum um útlendinga þannig að heimilt verði að

²¹⁴ Vert er að taka það fram að samningur Evrópuráðsins gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun barna hefur ekki enn tekið gildi þar sem að ekki hafa nægilega margar þjóðir fullgilt hann. Sjá heimasíðu samningsins; <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=8&DF=2/18/2009&CL=ENG>

veita fórnarlömbum mansals sérstakt dvalarleyfi í skilgreindan umbóttunartíma til að gera upp hug sinn um framtíðardvalarstað og samstarf við lögreglu. Á þessum tíma á að veita fórnarlömbunum öruggt skjól, fjárhagslega og félagslega aðstoð ásamt nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu og sálgæslu.²¹⁵ Aðgerð 10 í áætluninni er sérstök aðgerð er lýtur að fórnarlömbum mansals undir 18 ára aldri. Þar er gert ráð fyrir að reglur sem Útlendingastofnun vinnur að varðandi hælisumsóknir barna taki til þess þegar mál barns sem grunur leikur um að sé fórnarlamb mansals kemur upp og að það sé unnið í samstarfi við hlutaðeigandi barnaverndarnefnd, lögreglu og Útlendingastofnun. Rannsókn og greining á barni og aðstæðum þess skal fara fram í samræmi við barnaverndarlög og tryggja verður að barnaverndarnefndir eigi greiðan aðgang að nauðsynlegri sérþekkingu. Taka skal tillit til hagsmuna og skoðana barnsins í öllu ferlinu og nota t.d. aðstöðuna í Barnahúsi til skýrslutöku og við rannsókn máls þess þegar grunur leikur á að það sé fórnarlamb mansals. Aðgerð 11 fjallar um örugga heimferð barna sem ætlað er að séu fórnarlömb mansals. Þar er lögð áhersla á að mikilvægt sé að finna foreldra eða forráðamenn barns í heimalandi og tryggja örugga heimferð þess með því að kanna aðstæður þess í heimalandinu. Því þarf að vera gott samstarf á milli barnaverndar- og útlendingayfirvalda á Íslandi og í heimalandi barnsins til að tryggja þetta.²¹⁶

Í fimmta kafla áætlunarinnar er fjallað um viðbúnað lögreglu og rannsókn ætlaðra mansalsmála og er markmið hans stutt og laggott, að gerendur í mansalsmálum verði sóttir til saka. Lögð er áhersla á að lögregla setji sér verklagsreglur sem m.a. tryggi að ætluð fórnarlömb séu upplýst um þau úrræði sem tiltæk eru fyrir þau. Efla þarf samvinnu lögreglu og einkaaðila sem sérhæfa sig í að nálgast og aðstoða fórnarlömb kynferðisbrota og mansals. Það er talið auka líkurnar á að fórnarlömb vilji starfa með lögreglu og yfirvöldum við að upplýsa mansalsmál. Lagt er til að sérhæfing og þjálfun innan lögreglunnar vegna eftirlits og rannsókna á málum sem tengjast vændi og mansali verði aukin. Einnig er stefnt að því að allar rannsóknarheimildir sakamála verði nýttar sem og að fórnarlömbum verði skipaður réttargæslumaður og veitt nafnleynd.²¹⁷

Sjötti kafli leggur áherslu á aðgerðir til að sporna gegn mansali með því að vinna gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði. Þannig er gert ráð fyrir því að lagt verði fram frumvarp að

²¹⁵ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 5-6 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

²¹⁶ Ibid. Bls. 7-8.

²¹⁷ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 8 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

lögum sem geri kaup á vændi refsiverð²¹⁸ og að felld verði út undanþáguheimild til starfrækslu nektardansstaða í 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007. Samkvæmt aðgerð 18 þarf að setja af stað fræðsluherferð sem beinist að kaupendum vændis, kláms og hvers konar kynlífsþjónustu og þeim þannig gerð grein fyrir því að kaup þeirra stuðla að hagnýtingu barna og annarra gegn vilja þeirra.

Í sjöunda kafla er markmiðið að íslensk stjórnvöld vinni að því á alþjóðavettvangi að koma í veg fyrir að fórnarlömb ánetjist manseljendum. Því markmiði sé best náð með því að íslensk stjórnvöld taki þátt í því alþjóðasamstarfi sem til staðar er og vinni í samvinnu við aðrar þjóðir að stefnumótun sem miðar að því að koma í veg fyrir að einstaklingar verði fórnarlömb mansals. Einnig er lagt til að forsætisráðuneytið hafi forgöngu að setningu siðareglna fyrir Stjórnarráðið og stofnanir ráðuneyta þar sem meðal annars er kveðið á um að kaup fulltrúa íslenskra stjórnvalda á hvers kyns kynlífsþjónustu verði ekki liðin. Í köflum átta og níu er svo lagt til að neyðarnúmerið 112 verði notað til þess að fólk geti hringt inn og tilkynnt um aðstæður þar sem það telur um mansal að ræða og að skráning á upplýsingum og rannsóknir á umfangi mansals hér á landi verði aukin.²¹⁹

Í greinagerð með aðgerðaráætlun gegn mansali er mansal skilgreint sem; „verslun með fólk með ábata að markmiði til að svara eftirspurn eftir konum, körlum og börnum til að starfa á kynlífsmarkaði, í nauðungarvinnu, við glæpastarfsemi og hernað og einnig í þeim tilgangi að nema úr því líffæri sem seld eru á ólöglegum markaði”.²²⁰ Í greinagerðinni var ennfremur fjallað um vændi á Íslandi og nýlegar skýrslur um vændismarkaðinn hér á landi. Horft var til þess að út frá skilgreiningu mansals í dag þá sé rétt að endurmeta þessar skýrslur þar sem ljóst þykir að menn hafa nýtt sér fíkn og bága stöðu ungmenna undir 18 ára aldri með því að selja að þeim kynferðislegan aðgang. Einnig eru settar miklar kröfur og röksemdir fyrir því að gera kaup á vændi refsivert hér á landi líkt og í Svíþjóð og Noregi. Ekki þykir mikil áhætta fólgin í því að vændi færist neðanjarðar hér á landi þar sem það er nú þegar einkum stundað þar.²²¹ Nefnt var að fyrir Alþingi lægi frumvarp sem fæli í sér breytingu á hegningarlögum á þann veg að vændi yrði gert refsivert. Þann 17. apríl 2009 var sú breyting samþykkt og einnig var 4. mgr. 202. gr. hgl. felld út þar sem að hún þótti vera efnislega samhljóða við seinni málsgrein þá sem bættist við 206. gr.hgl. og því óþörf. Sambærilegt frumvarp hafði nokkrum sinnum verið lagt fyrir Alþingi

²¹⁸ Frumvarp að slíkum lögum var samþykkt á Alþingi 17. apríl 2009. Sjá; þskj. 963. 136. löggjafarþing. 2008-09. (enn óbirt í A-deild Alþingistíðinda).

²¹⁹ Þskj. 754, 136. lögb. 2008-09, Bls. 11-12 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²²⁰ Þskj. 754, 136. lögb. 2008-09, Bls. 13 (enn óbirt í A-deild Alþt.)

²²¹ Ibid. Bls. 17-18.

áður. Ein breyting var gerð nú frá fyrri frumvörpum en nýrri málsgrein var bætt við sem kveður á um þyngri refsingu ef vændið beinist gegn barni yngra en 18 ára. Mikill fjöldi umsagna hefur borist um málið þau skipti sem það hefur verið lagt fram og hefur meiri hluti þeirra verið jákvæður um að málið nái fram að ganga. Umsagnaraðilar bentu m.a. á að vændi væri ein birtingarmynd kynferðisofbeldis, það væri oftast til komið vegna neyðar seljandans og að kaupandinn væri í mun betri aðstöðu. Bann við kaupum á vændi sendir jafnframt þau skilaboð út í samfélagið að það sé litið alvarlegum augum að kaupa sér aðgang að líkama fólks og að ekki sé ásættanlegt á Íslandi að nýta sér neyð annarra í kynferðislegum tilgangi.²²²

Í greinagerðinni með aðgerðaráætluninni er fjallað um mansal á börnum og þar er talið að birtingarmyndir þess hér á landi séu mestmegnis óbeinar og lýsi sér í neyslu á barnaklámi eða þá að Íslendingar stundi kynlífsferðamennsku og kaupum aðgang að börnum í kynferðislegum tilgangi erlendis. Sterk tengsl eru á milli mansals og framleiðslu á hvers kyns klámefni m.a. barnaklámi. Framleiðsla og dreifing hvers kyns klámefnis með þátttakendum innan 18 ára aldurs er í öllum tilfellum ólögleg og telst mansal í ljósi skilgreininga þess. Hér á landi er því miður einnig markaður og eftirspurn eftir barnaklámi og má segja að neytendur þess hér á landi séu einnig gerendur mansals í skilningi skilgreiningar 3. gr. mansalsbókunarinnar á mansali. Leggja verður mikla áherslu á samstarf í baráttunni gegn barnaklámi og lögðu ríkislögreglustjórar Norðurlandanna sameiginlegar tillögur fram í september 2008 til dómsmálaráðherra Norðurlanda um samstilltar aðgerðir gegn barnaklámi. Er mikil áhersla lögð á dreifingu í gegnum veraldarvefinn og aðgerðir til þess að rekja slíkt og sporna gegn því. Í janúar s.l. var undirritaður tímabundinn verksamningur á milli dómsmálaráðherra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og íslenska sprotafyrirtækisins Eff2 Technologies um þróun, uppsetningu og afnot á hugbúnaðarkerfi fyrir embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Hugbúnaðurinn gerir lögreglunni kleift að bera kennsl á barnaklám og annað ólöglegt efni í tölvum sem hafa verið haldlagðar og er Ísland fyrsta landið í heiminum sem notar slíka lausn í baráttunni gegn barnaklámi og ólöglegu efni.²²³ Dómsmálaráðuneytið hefur yfirumsjón með verkferlum varðandi úrlausn mála þar sem erlent barn yngra en 18 ára kemur til landsins án foreldra eða forsjármanna og óskar hælís eða er óskráð í landinu. Útlendingastofnun vinnur nú að gerð verklagsreglna um vegalaus börn sem mun þá verða beitt einnig um börn þar sem grunur leikur á

²²² Þskj. 583, 136. löggjafarþing 2008-2009. (Enn óbirt í A-deild Alþt.). Samþykkt á Alþingi 17. apríl 2009 þskj. 963.

²²³ Þskj. 754, 136. lögþ. 2008-09, Bls. 20-21 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

að um mansal barns sé að ræða.²²⁴ Ljóst er þó að mikið starf er enn fyrir hendi og nauðsynlegt að hraða því starfi eins og kostur er.

²²⁴ Ibid. Bls. 21. Sjá einnig; Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: Skýrsla starfshóps um vegalaus börn. Bls. 11-15

6 Niðurstöður

Í gegnum aldirnar hafa ríki gjarnan reynt að skapa sér ímynd hins fullkomna ríkis þar sem að ekkert slæmt hendir ríkisborgara og ekkert misjafnt gengur á. Því hefur verið erfitt fyrir ríki að viðurkenna að innan þeirra fari fram mansal, ekki aðeins á fullorðnum einstaklingum heldur einnig sala á börnum til hagnýtingar í myrkustu afkimnum samfélagsins. Hin síðustu ár hefur vitundarvakning hins vegar orðið þó nokkur um það hversu alvarlegt og víðfeðmt vandamálið er og ljóst er að mansal teygir anga sína til allra ríkja heims jafnt vestrænna sem annarra. Löggjöf er fyrsta skrefið í baráttunni gegn mansali og nauðsynlegt er að ríki setji sér skýr lög og reglur og geri mansal í öllum sínum myndum refsivert. Einnig er nauðsynlegt að sem mest samræmi sé á milli ríkja varðandi þessi ákvæði svo ekki geti skapast skálkaskjól fyrir óheiðarlega aðila til að stunda mansal. Í þessum tilgangi hafa ýmsir samningar litið dagsins ljós sem sporna eiga gegn mansali og efla aðildarríki í baráttunni gegn því. Þessir samningar hafa flestir fjallað almennt um mansal en ekki beint sjónum sínum sérstaklega að börnum. Um aldamótin síðustu var þó samþykkt valfrjáls bókun við Barnasáttmálann sem að efldi hann í vernd barna heimsins. Þannig skapar Barnasáttmállinn grundvallarramma utan um vernd allra barna og kallar eftir þverfaglegri nálgun í þeim málefnum. Börn sem eru fórnarlömb mansals geta verið hagnýtt á margvíslegan hátt og því þarf baráttan gegn mansali að byggjast á þekkingu sem skapast með rannsóknum sem skoða hinar ýmsu birtingarmyndir mansals barna og leggja áherslu á börnin sjálf en ekki aðeins á þau brot sem börnin verða fyrir eða glæpamennina sem hagnýta þau. Samkvæmt Barnasáttmálanum eiga stjórnvöld aðildarríkja að skapa langtímalausnir fyrir börn sem orðið hafa fórnarlömb mansals út frá hagsmunum og þörfum þeirra. Nauðsynlegt er að taka fullt tillit til skoðana barnanna og vilja þeirra í öllu ferlinu til að hægt sé að ákveða lausn sem hentar í hverju máli fyrir sig og fá innsýn í líf barna til þess að geta ákvarðað hvað hægt er að gera til að sporna gegn mansali barna almennt.

Næsta skref, framkvæmd löggjafarinnar, er ekki síður mikilvæg og er í raun erfitt verkefni sem reynst hefur þungt í vöfum og flókið þegar á reynir. Nauðsynlegt er að tryggja skilvirka framkvæmd laga í um mansal með því að efla stofnanir sem að vinna að málefnum barna, lögreglu og dómstóla í þeirra starfi og efla samstarf við frjáls félagasamtök. Ríki hafa gripið til misítarlegra og misskilvirkra aðgerða gegn mansali og mörg hafa ekki myndað heildstæða áætlun um þessa framkvæmd. Slíkt ósamræmi er ekki gott og getur þannig takmarkað vernd fórnarlambanna sérstaklega barna þegar t.d. er aðeins einblínt á eina birtingarmynd mansals

(vændi) eða aðeins ákveðinn hóp (konur). Þó er jákvætt að ríki heimsins hafa mörg hver tekið upp tvíhliða og marghliða alþjóðlegt sem og svæðisbundið samstarf sín á milli til að efla baráttuna gegn mansali. Slíkt samstarf byggir einkum á aðgerðum til þess að bera kennsl á fórnarlömb mansals og koma þeim til baka til heimalands síns. Meiri áhersla þarf að vera í slíku samstarfi á forvarnir og fræðslu. Öflugasta verkfærið gegn mansali er gott forvarnarstarf þar sem ráðist er að rótum vandans s.s. fátækt, menntunarskort og mismunun vegna kyns eða þjóðernis. Aðeins með því að uppræta slíkan vanda er hægt að draga úr viðkvæmni ákveðinna þjóðfélagshópa fyrir því að verða fórnarlömb mansals. Einnig er mikilvægt að dregið sé úr eftirspurn eftir þjónustu fórnarlamba mansals s.s. með því að fræða hugsanlega kaupendur vændis um þær aðstæður sem að vændiskonur og/eða börn sem stunda vændi eru í eða að lagt sé hart að verksmiðjueigendum, með eftirliti, að ráða ekki til sín börn eða þá að lágmarki að láta þau ekki vinna við ómannúðlegar aðstæður fyrir lítið eða ekkert kaup.

Ísland hefur tekið þátt í slíku svæðisbundnu samstarfi sem og alþjóðasamstarfi á ýmsum vettvöngum. En skort hefur upp á að það starf sem þar er unnið sé fært hingað til lands og virðist sem að hugsunin sé enn sú að hér á landi fari ekki fram mansal. Þó hefur verið viðurkennt í ýmsum skýrslum líkt og árlegum skýrslum Ríkislögreglustjóra að hér á landi fari fram mansal og sé það einkum tengt við nektardansstaði og að fórnarlömb mansals séu látin stunda vændi hér á landi. Talið hefur verið að Ísland sé einkum gegnumstreymisland og ýmislegt bendir til að svo sé en samt sem áður er Ísland skuldbundið á alþjóðavettvangi til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og stefnt er á að séu fullgiltir hér á landi. Og ber því að veita öllum mögulegum fórnarlömbum mansals fullnægjandi vernd. Þegar ákvæði um mansal kom inn í hegningarlögin með lögum nr. 40/2003 var það nefnt í frumvarpinu að það brot sem fælist í mansali væri þegar refsivert samkvæmt íslenskum lögum en nauðsynlegt þótti að leggja áherslu á mansal sem sérstakt brot og þar með að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum samkvæmd glæpasamningnum, mansalsbókuninni og valfrjálsu bókuninni við Barnasáttmálann.²²⁵ Virðist sem að á þeim tíma hafi verið talið að íslensk löggjöf væri fullkomlega í stakk búin til að refsa einstaklingum fyrir mansal en það gleymdist að líta til þess hvernig íslensk löggjöf og framkvæmd myndi fullnægja skuldbindingum Íslands skv. sömu samningum varðandi vernd fórnarlamba mansals.

²²⁵ Alþt. 1994-1995, A-deild. Bls. 2083

Hér á landi eru barnalög og barnaverndarlög sem taka eiga á vernd og málefnum barna en einnig eru starfræktar barnaverndarnefndir í flestum sveitarfélögum sem fara með eftirlit með málefnum barna í viðkomandi sveitarfélagi. Hér á landi er grunnskólanám frítt og öllum börnum tryggður réttur til menntunar og ákveðið eftirlit haft með því að börn stundi skólanám. Sérstaklega er fjallað um vinnu barna í vinnuverndarlögum og skorður settar við því hverslags vinnu barn má inna af hendi og fjöldi vinnustunda takmarkaðar með tilliti til aldurs barnsins. Jafnframt er til staðar sérstakur umboðsmaður barna sem líkt og kom fram í kafla 5.4.1 hefur það hlutverk að vekja athygli á málefnum barna hér á landi sem og að tryggja að raddir barna heyrast úti í þjóðfélaginu. Af þessu er ljóst að hér á landi er börnum veitt víðtæk vernd gegn hverskonar misnotkun og tryggð lágmarks menntun en þessar aðgerðir eru flestar miðaðar við vandamál sem koma upp í tengslum við fjölskyldu barnsins hér á landi eða þá brot sem framin eru hér á landi og tengjast ekki mansali. Ljóst er að nauðsynlegt er að ákveðin heildstæð áætlun sem miðar að því að virkja þessi úrræði í ákveðin farveg til að takast á við það ef upp kemur tilfelli um mansal barns hér á landi til þess að þeim sé veitt fullnægjandi vernd og Ísland fullnægi alþjóðlegum skuldbindingum sínum skv. Barnasáttmálanum um vernd fórnarlamba mansals.

Samkvæmt ofangreindu hefur ekki verið til staðar hér á landi nein heildstæð áætlun um það hvernig taka eigi á tilvikum þar sem grunur leikur á að um mansal sé að ræða og því hefur vernd fórnarlamba mansals verið ófullnægjandi. Samkvæmt þeim upplýsingum sem höfundur fékk við vinnu þessarar ritgerðar setti lögreglustjórinn á Suðurnesjum sér einhverslags vinnureglur á sínum tíma og er það allt og sumt sem að til staðar er varðandi framkvæmd á aðgerðum gegn mansal barna jafnt sem fullorðinna. Ljóst er að skortur á slíkum vinnureglum og samræmdum viðbragðsaðgerðum viðkomandi aðila getur aðeins leitt til þess að vernd barnanna verður ófullnægjandi. Þar sem að ekki er ljóst hver eigi að bera ábyrgð og hvernig eigi að bregðast við ef grunur kviknar á því að um mansal barns geti verið að ræða, hvort sem barnið millilendir aðeins hér á landi eða er komið hingað til lands til dvalar. Í framhaldi nýtilkominnar aðgerðaráætlunar um mansal þá ætti að verða talsverð breyting þar á. Að mati höfundar er þó fullmikið einblínt á vændi fullorðinna og upprætingu þess og ekki nógu mikil áhersla lögð á sérstöðu barna sem verða fórnarlömb mansals. Höfundur er þeirrar skoðunar eftir þá rannsóknarvinnu sem fór fram við gerð ritgerðarinnar að nauðsynlegt sé að gera sérstaka aðgerðaráætlun vegna mansals barna. Þar sem að börn hafa þó nokkra sérstöðu frá fullorðnum einstaklingum og til að mögulegt sé að koma í veg fyrir mansal þeirra þarf að virða skoðanir barna í hvívetna og tryggja og viðurkenna

þeirra sérstöku réttindi, vekja athygli á þeim hættum sem að þeim geta steðjað og veita þeim fullnægjandi tækifæri til að öðlast hæfni og sjálfstraust til þess að geta tekið upplýstar ákvarðanir sem virkir einstaklingar í samfélaginu. En hin nýja aðgerðaráætlun er þó skref í rétta átt og spennandi verður að fylgjast með hvernig það starf þróast og tekst til.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Árni Böðvarsson: *Íslensk orðabók – handa skólum og almenning*. Reykjavík 1983.

Commission on Human Rights: *Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/2004/9.5. janúar 2004.

Committee on the Rights of the Child: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the report of ICELAND*. (CRC/C/OPSC/ISL/Q/1) 16. febrúar 2009.

Committee on the Rights of the Child: *Written replies from the Government of Iceland to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Iceland submitted under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. (CRC/C/OPSC/ISL/Q/1/Add.1) 16. maí 2006

Committee on the Rights of the Child: *Consideration of Reports submitted by States Parties under article 12, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. (CRC/C/OPSC/ISL/OC/1). 21. júní 2006.

Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting”. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á Íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 29-88.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi – opinber útgáfa*. Júní 2008.
http://www.domsmalaraduneyti.is/media/frettir/skyrsla_um_opinbert_hattumat.pdf (upplýsingar sóttar 5. nóvember 2008)

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: *Skýrsla Íslands um framkvæmd valfrjálsrar bókunar við samninginn um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám*. Reykjavík 2004.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið: *Skýrsla starfshóps um vegalaus börn*. Reykjavík 2004.
http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla_um_vegalaus_born.pdf

Economic and Social Council: *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. E/CN.4/1999/71. 29. janúar 1999.

Elsbeth Guild: „Conclussions; The Variable Political and Legal Geography of People Smuggling and Trafficking in Europe.” *Immigration and Criminal Law in the European Union*. Ritstj.: Elspeth Guild, Paul Minderhoud Leiden 2006. Bls. 407-414.

European Commission: „Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings”. Brussel 2004.

Europol: *Child Abuse in Relation to Trafficking in Human Beings*. Haag 2008.

Europol: *Upplýsingablað um Europol*. 2008.

http://www.europol.europa.eu/atagance/Factsheets/Factsheets2008/Factsheets2008others/Factsheet_is.

Europol: *Trafficking in Human Beings in the European Union – A Europol Perspective*. Haag 2008.

Global Alliance Against Traffic in Women: *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*. Bangkok 2007.

Guðrún Gauksdóttir: „Bann við þrældómi og nauðungarvinnu”. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á Íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 136-142.

International Labour Office: *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation: A resource kit for Policy makers*. Genf 2008.

Jaro Bilocerkowycz: „The Problem of Sexual Trafficking in Postcommunist Europe”. *Children’s Human Rights: Progress and Challenges for Children Worldwide*. Ritsj.: Mark Ensalaco og Linda C. Majka. Oxford 2005. Bls. 85-110

Kaye Stearman: *Slavery Today. –Talking points*. Austur Sussex 1999.

Kevin Bales: *Understanding Global Slavery: a reader*. London 2005.

Lovbekendtgørelse 2008-11-06 nr. 1068 til Straffeloven. Kaupmannahöfn 2002.

Lovbekendtgørelse 2008-07-08 nr. 808 Udlændingeloven.

Mannréttindaskrifstofa Íslands: *Tillögur vegna aðgerðaráætlunar gegn mansali á Íslandi*. 16 daga átak gegn kynbundnu ofbeldi. Desember 2007. <http://www.humanrights.is/servefir/16dagar> (uppl. Sóttar síðast 15. apríl 2009)

Minister for Ligestilling o.fl. *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010*. Kaupmannahöfn 2007.

Nell Rasmussen: *Prostitution i Danmark*. Servicestyrelsen. Kaupmannahöfn 2007

Obi N.I. Ebbe: „Causes of Trafficking in Women and Children” *Global Trafficking in Women and Children*. Ritstj.: Obi N.I. Ebbe, Dilip K. Das New York 2008. Bls. 33-37

Patrick Belser, Michaëlle de Cock, Farhad Mehran: *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. Genf 2005.

Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík 2008.

Rannsóknir og greining: *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess – áfangaskýrsla*. Reykjavík 2001.

Registeringsskrivelse: 2007/08:167

Sameinuðu þjóðirnar: *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. New York 2004.
http://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative%20guides_Full%20version.pdf

Sharon Detrick: *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Haag 1999.

Silvia Scarpa: „Child Trafficking: International Instruments to Protect the Most Vulnerable Victims”. *Family Court Review*. 44,3. 2006. Bls. 429-447

Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur um aðgerðaáætlun gegn mansali.
http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla_um_adgerdaaatlun_gegn_mansali.pdf (uppl. sóttar 18. mars 2009).

Skýrsla starfshóps sem kynnti sér mismunandi löggjöf um vændi o.fl. á Norðurlöndum og víðar.
http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/DKM_vaendi_feb2006.pdf (upplýsingar sóttar 14. nóvember 2008)

Tom Obokata: „EU Actions Against Trafficking of Human Beings: Past, Present and the Future”. *Immigration and Criminal Law in the European Union*. Ritstj.: Elspeth Guild, Paul Minderhoud Leiden 2006. Bls. 387-406

Tom Obokata: „EU Council Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings: A Critical Appraisal”. *Common Market Law Review*. 40,4. 2003. Bls. 917-936.

Tom Obokata: *Trafficking in Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*. Boston 2006.

Umboðsmaður barna: „Skýrsla umboðsmanns barna fyrir tímabilið 1.janúar 2006 – 30. júní 2007”. Reykjavík 2007.

UNICEF: *Combating Child Trafficking: Handbook for parliamentarians no.9*. 2005.

UNICEF Innocenti Research Center: *Child Trafficking in Europe; A Broad Vision to put Children First*. Flórens 2008.

UNICEF: *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*. New York 2006.

UNICEF: *The State of the World's Children – 2006*. New York 2006.

United Nations High Commissioner for Human Rights: *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the UN High Commissioner for Human Rights. (E/2002/68/Add. 1). New York 2002.

United Nations Office on Drugs and Crime: *Legislative guides for the implementation of the United Nations convention against transnational organized crimes and the protocols thereto*. New York 2004.

United Nations Office on Drugs and Crime: *Global Report on Trafficking in Persons*. New York 2009. <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html#Reports>

United Nations Office on Drugs and Crime: *Travaux préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* New York 2006.

United States Department of State: *Trafficking in Persons Report*. 2008. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/>

Ursula Kilkelly: „Strengthening the Framework for Enforcing Children’s Rights: An Integrated Approach”. *Children’s Human Rights: Progress and Challenges for Children Worldwide*. Ritstj.: Mark Ensalaco, Linda C. Majka. Oxford 2005. Bls. 52-80

Utanríkisráðuneytið: *Áhættumatskýrsla fyrir Ísland; Hnattrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Mars 2009.

Utanríkisráðuneytið: *Mannréttindi í íslenskri utanríkisþjónustu*. Reykjavík 2007.

Þórhildur Líndal og UNICEF: *Barnasáttmálinn – Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík 2007.

LAGASKRÁ

Íslensk lög:

Lög nr. 19/1940, almenn hegningarlög

Lög nr. 33/1944, Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustað

Lög nr. 13/1984 um framsal sakamanna

Lög nr. 16/1991 um brottmál líffæra

Lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála (felld úr gildi með lögum 88/2008)

Lög nr. 58/1992, Barnaverndarlög (felld úr gildi með lögum 80/2002)

Lög nr. 69/1995 um greiðslur ríkissjóðs til þolenda afbrota

Lög nr. 130/1999 um ættleiðingar

Lög nr. 80/2002, Barnaverndarlög

Lög nr. 96/2002 um útlendinga

Lög nr. 76/2003, Barnalög

Lög nr. 88/2008, sakamálalög

Norsk lög:

Almendelig borgerlig straffelov 10/1902 með síðari breytingum.

Utlændinglov 64/1988

Sænsk lög:

Brottsbalken 1962:700

Lag nr. 1998:408

Lag nr. 2005:429

Lag nr. 2005:716

Dönsk lög:

Straffeloven 801/2001

Udlændingeloven nr. 808/2008

Reglugerðir

Reglugerð nr. 395/1997 um réttarstöðu handtekinna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu

Reglugerð nr. 426/1999 um vinnu barna og unglinga

Reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga.

Reglugerð nr. 238/2005 um ættleiðingar

ALÞJÓÐLEGIR SAMNINGAR

Alþjóðasamningur þrælահald 1927

Mannréttindasáttmáli Evrópu 1950.

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna 1948.

Samningur Sameinuð þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum 1979.

Evrópusamningur um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana varðandi forsjá barna og endurheimt forsjár barna 1980.

Haag-samningur um einkaréttarleg áhrif af brottnái barna til flutnings milli landa 1980.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. 1989

Valfrjáls bókun um sölu barna, barnavændi og barnaklám. 2000

Valfrjáls bókun um þátttöku barna í vopnuðum átökum. 2000

Samningurinn um Evrópusambandsið 1992.

Haag-samningur um vernd barnsins og samvinnu varðandi alþjóðlegar ættleiðingar 1993.

Samningur um Europol 1995.

Amsterdamsamningurinn 1997.

Samþykkt Alþjóðavinnuáráðs nr. 182 um bann við barnavinnu í sinni verstu mynd og tafarlaugar aðgerðir til að afnema hana. 1999

Samkomulag milli ráðs ESB, Íslands og konungsríkisins Noregs um aðild þeirra tveggja síðarnefndu í Schengen samstarfinu 1999.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um alþjóðlega skipulagða glæpastarsemi.

Bókun um að koma í veg fyrir, bæla niður og refsa fyrir mansal, sérstaklega kvenna og barna. 2000

Bókun um smygl á manneskjum um land, láð og loft. 2004.

Mannréttindaskrá Evrópusambandsins 2000.

Rammaákvörðun ráðs Evrópusambandsins um stöðu fórnarlamba 2001.

Rammaákvörðun ráðs Evrópusambandsins um aðgerðaráætlun gegn mansali 2002.

Reglugerð Evrópusambandsins sem setur mörk og framkvæmd varðanda ákvörðun um ábyrgð aðildarríkis vegna umsóknar þriðja lands ríkisborgar um hæli í einhverju aðildarríkinu (Dublin reglugerðin) 2003.

Aðgerðaráætlun ÖSE gegn mansali 2003.

Ákvörðun nr. 685 sem fylgir með aðgerðaráætlun ÖSE gegn mansali sem fjallar um sérstakar þarfir, vernd og aðstoð við börn sem orðið hafa fórnarlömb mansals 2005.

Tilskipun ráðs Evrópusambandsins um tímabundið dvalarleyfi fyrir ríkisborgara þriðjaríkis sem orðið hafa fórnarlömb mansals eða orðið fyrir aðgerðum í kjölfar ólögleggrar innkomu í ríki og sem að vinna með yfirvöldum 2004.

Samningur Evrópuráðsins gegn mansali 2005.

Áætlun ráðs Evrópusambandsins um bestu framkvæmd, staðla og aðgerðir til að berjast gegn mansali 2005.

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 2003:4492

Hrd. 2003:4498

Hrd. 2003:4504

Hrd. 2003:4510

Hrd. 2003:4516

Hrd. 2003:4522

Hrd. 25. febrúar 2009 (85/2009)

Dómar héraðsdóms:

Hérd. Reykn. 5. janúar 2006. (E-2498/2004)

Hérd. Reykn. 11. nóvember 2005. (S-1068/2005)

Norskir dómar:

Rt. 2008:1403

HEIMASÍÐUR

Umboðsmaður barna: <http://www.barn.is>

Félagsmálaráðuneytið: <http://www.felagsmalaraduneyti.is>

Utanríkisráðuneytið: <http://www.utanrikisraduneyti.is>

Útlendingastofnun: <http://www.utl.is>

Rauðikrossinn á Íslandi: <http://www.redcross.is>

Europol: <http://www.europol.europa.eu>

Interpol: <http://www.interpol.int>

UNODC: <http://www.unode.org>

UNICEF: <http://www.unicef.org>, <http://www.unicef.is> og <http://www.unicef-irc.org>

Eystrarsaltsráðið: <http://www.cbss.st>

Starfshópu um börn í áhættuhópum: <http://www.childcentre.info>

ÖSE: <http://www.osce.org>

ILO: <http://www.ilo.org>

Evrópuráðið, á þessari síðu er ítarlegur listi yfir heimildir varðandi mansal:

http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Docs/SeminarsConf/Misuse_Sources2_en.asp

Miðstöð gegn mansali í Danmörku: <http://www.centermodmenneskehandel.dk>