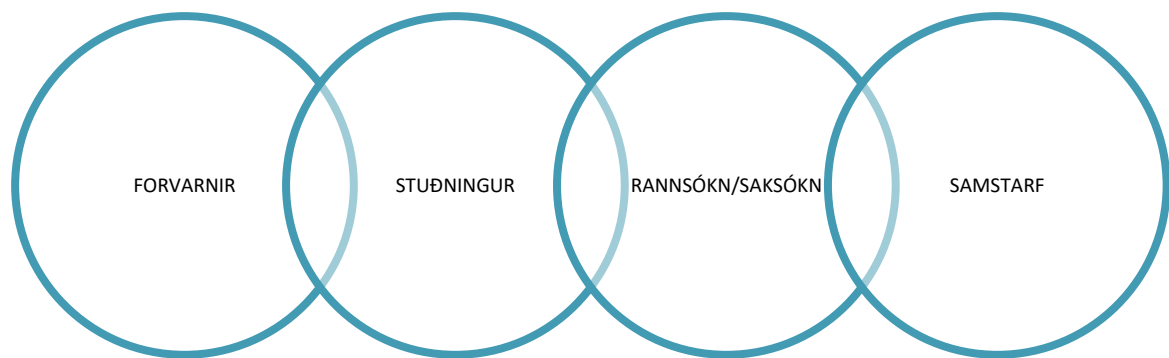


ÁHERSLUR STJÓRNVALDA Í AÐGERÐUM GEGN MANSALI OG ANNARS KONAR HAGNÝTINGU



Dómsmálaráðuneytið

Mars 2019

I

Hér eru birtar áherslur stjórnvalda í baráttunni gegn mansali og annars konar hagnýtingu í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali (*e. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*), sem Ísland fullgilti í febrúar 2012. Áhersluskjal þetta byggir í fyrsta lagi á tveimur fyrri aðgerðaráætlunum ríkisstjórnarinnar í mansalsmálum, sem giltu frá árunum 2009 - 2016. Í öðru lagi hefur verið tekið mið af nýrri skýrslu GRETA, sérfræðinganeftndar Evrópuráðsins í mansalsmálum (*e. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*), sem unnin var í kjölfar úttektar nefndarinnar á Íslandi 2018. Í þriðja lagi er tekið mið af athugasemdum í TIP-skýrslu bandarískra stjórnvalda um mansal (*e. Trafficking in Persons Report*) frá júní 2018.

II

Áhersla er lögð á að færa framkvæmd þeirra aðgerða, sem fram koma í áhersluskjalinu, frá ráðuneytum til stofnana sem standa mun nær verkefninu. Ábyrgð á því að aðgerðunum verði fylgt eftir og eftirlit með framkvæmd þeirra verður áfram hjá dómsmálaráðuneytinu. Er þetta fyrirkomulag í samræmi við verkaskiptingu milli ráðuneyta og stofnana á öðrum sviðum, sbr. einnig IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

III

Með áherslum þessum er sett fram stefna stjórnvalda í mansalsmálum. Aðgerðirnar eru almennt orðaðar í þeim tilgangi að veita þeim, sem eiga að sjá um framkvæmd þeirra, svigrúm til útfærslu. Ætlast er til að ábyrgðaraðilar vinni saman að útfærslu og framkvæmd aðgerðar þegar það á við. Með þessu er lögð áhersla á mismunandi hlutverk ábyrgðaraðila, mikilvægi samvinnu, samráðs og þverfaglegs samstarfs í baráttu gegn mansali. Ábyrgðaraðilar innan hversrar aðgerðar skulu taka höndum saman, skipta með sér verkum, útfæra og skilgreina hlutverk hvers og eins í þeim tilgangi að ná fram þeim markmiðum sem fram koma í lýsingu. Ábyrgðaraðilar skulu jafnframt leita eftir samstarfi og hafa samráð við aðra þá, sem búa yfir mikilvægri innsýn, þekkingu og reynslu á þessu sviði eða hafa hagsmuni af þeim umbótum sem unnið er að, eins t.d. launþegasamtök og þá sem haft var samráð við þegar unnið var að gerð áhersluskjals þessa og tilgreindir eru í kafla VII.

IV

Í samræmi við fyrri aðgerðaáætlanir byggja áherslur stjórnvalda, sem hér eru settar fram, á fjórum megináherslum eða flokkum, þ.e. hinum svonefndu „fjórum P“, sem eiga sér fyrirmynd á alþjóðlegum vettvangi í málefnum mansals:

- 1) **P**revention - Forvarnir
- 2) **P**rotection - Aðstoð, stuðningur og vernd
- 3) **P**rosecution - Rannsókn og saksókn
- 4) **P**artnership – Samstarf og samráð

Hver og ein þeirra tíu aðgerða, sem lýst er í áhersluskjalinu, fellur undir einn af þessum fjórum yfirflokkum. Fjöldi aðgerða innan hvers P-flokks er mismunandi. Til að tryggja framkvæmd aðgerða og innleiðingu þeirra mun dómismálaráðuneytið kalla alla ábyrgðaraðila á sinn fund og í samráði við þá skipuleggja vinnu við aðgerðir og aðkomu og verkefni hvers og eins. Innan hvernar aðgerðar verður einn ábyrgðaraðila í forsvari. Hann skal hafa heildarsýn yfir aðgerð og yfirumsjón með að unnið sé markvisst að þeim verkefnum sem lýst er til að ná þeim markmiðum sem aðgerð beinist að. Dómismálaráðuneyti kallar ábyrgðaraðila á sinn fund tvisvar sinnum á ári eða oftar ef þörf krefur í því skyni að fylgjast með framvindu aðgerða, hvað hefur áorkast, áskoranir og fyrirhugaðar úrbætur.

V

Mansal er mannréttindabrot og gengur í berhögg við mannlega reisn og friðhelgi einstaklingsins. Það er viðvarandi verkefni hvernar þjóðar að berjast gegn mansali og mikilvægt að sofna ekki á verðinum. Í samræmi við það er stefnuskjali þessu ekki afmarkaður tiltekinn tímarammi, heldur gildir þar til annað verður lagt fram. Aðgerðir eru almennt ekki tímasettar, en ætlast er til að unnið sé að þeim öllum á skilvirkan hátt og að þær sæti reglubundinni endurskoðun í umbótaskyni. Tilteknar aðgerðir eru tímasettar.

VI

Mikilvægt er að ábyrgðaraðilar aðgerða nýti ábendingar, athugasemdir og leiðbeiningar GRETA, sem fram kom í skýrslu nefndarinnar um stöðu Íslands og birt var 15. mars 2019 á vef Evrópuráðsins¹, til umbóta í þeim tilgangi að Ísland geti barist með markvissari og

¹Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against trafficking in Human Beings by Iceland. Second Evaluation Round, sbr. <https://rm.coe.int/greta-2019-02-fgr-isl-en/16809382d4>

árangursríkari hætti gegn mansali og uppfyllt enn betur alþjóðlegar skuldbindingar sem það hefur undirgengist.

VII

Drög að áhersluskjali þessu voru lögð fyrir þá sem tilgreindir eru ábyrgðaraðilar aðgerða um miðjan janúar 2018 og óskað eftir sjónarmiðum þeirra og athugasemdum. Þá var jafnframt haldinn fundur með ábyrgðaraðilum og samstarfsaðilum eins og ASÍ, Bjarkarhlíð, Kvænnaathvarfinu, Kvennaráðgjöfinni, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Stígamótum og velferðarsviði Reykjavíkurborgar í byrjun febrúar 2018, en allir þessir aðilar gegna mikilvægu hlutverki við þjónustu og aðstoð við mansalsþolendur og greiningu á þeim. Var höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum og ábendingum sem komu fram á fundinum og skriflega í kjölfar fundarins við endanlega gerð þessa áhersluskjals. Einnig var höfð til hliðsjónar skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði, dags. 28. janúar 2019, og tillögur hennar til úrbóta til að sporna gegn vinnuþrælkun. Á síðari stigum við vinnslu áhersluskjalsins var haft samband við bæði ríkisskattstjóra og fjármála- og efnahagsráðuneytinu um þátt þeirra í framkvæmd aðgerða.

VIII

Aðgerðir í áhersluskjali þessu eru að stórum hluta þáttur í lögbundnum verkefnum viðkomandi stofnana og embætta. Aftur á móti krefjast sumar aðgerðanna, eins og stofnun samhæfingarmiðstöðvar (*e. National Referral Center*), sérstaks fjármagns. Unnið er að því að kostnaðarmeta slíka aðgerð og tryggja henni fjármagn. Telji ábyrgðaraðilar að vinna við framkvæmd aðgerða kalli á aukið fjármagn þarf að sækja um það í samræmi við lög um opinber fjármál.

I. Forvarnir (Prevention)

Aðgerð 1

STUÐLA AÐ VITUNDARVAKNINGU OG AUKA SÉRÞEKKINGU

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Efla sérkunnáttu og færni fagstétta, eins og starfsmanna réttarvörslukerfisins, félagsþjónustu og heilbrigðiskerfisins, sem koma að mansalsmálum á eðli og einkennum hinna ýmsu birtingarmynda mansals.○ Stuðla að vitundarvakningu og fræðslu meðal launþega, með sérstakri áherslu á þá sem koma erlendis frá um lögbundin réttindi þeirra og skyldur atvinnuveitenda.○ Stuðla að vitundarvakningu meðal almennings í þeim tilgangi að draga úr eftirspurn eftir þjónustu sem þrífst oft á mansali.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Ríkissaksóknari, héraðssaksóknari, lögreglustjórar, Útlendingastofnun, Dómstólasýslan, Barnaverndarstofa, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, samhæfingarmiðstöð, heilbrigðisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

Aðgerð 2

KOMA Í VEG FYRIR HAGNÝTINGU Á STARFSFÓLKI (E. LABOUR EXPLOITATION)

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Komið verði á formlegu verklagi við greiningu á mögulegu mansali þegar umsóknir um dvalar- og atvinnuleyfi eru afgreiddar hjá Útlendinga- og Vinnumálastofnun.○ Efla eftirlit með starfsmannaleigum (<i>e. temporary work agencies</i>) og útsendum starfsmönnum (<i>e. posted workers</i>).○ Efla eftirlit innan tiltekinna starfsgreina þar sem mansal þrífst auðveldlega, eins og í byggingariðnaði, ferðamannaþjónustu, veitingarekstri og fiskiðnaði.○ Efla vitundarvakningu um samfélagslega ábyrgð fyrirtækja og keðjuábyrgð.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Vinnumálastofnun, Útlendingastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, lögregla, Ríkisskattstjóri, fjármála- og efnahagsráðuneyti, félagsmálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

Aðgerð 3

LÖGGJÖF, REGLUR OG STJÓRNVALDSFYRIRMÆLI

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Endurskoða löggjöf, stjórnvaldsfyrirmæli og reglur á þessu sviði með heildstæðum hætti innan tveggja ára.²○ Endurskoða reglur og verklag í tengslum við tímabundin dvalarleyfi, eins og t.d. leyfisveitingar á grundvelli vistráðninga (au-pair), sjálfbóðaliðastarfs og starfsnáms eða starfsþjálfunar innan árs.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Útlendingastofnun, Vinnuálastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, Ríkisskattstjóri.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

II. Aðstoð, stuðningur og vernd (Protection)

Aðgerð 4

STOFNUN SAMHÆFINGARMIÐSTÖÐVAR

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Sérstakri samhæfingarmiðstöð (<i>e.</i> National Referral Mechanism) verði komið á fót ekki síðar en á árinu 2020, sem hefur það meginhlutverk að samræma verklag og viðbrögð þegar grunur leikur á mansali, m.a. með því að kalla til nauðsynlega fagaðila, auk þess að sinna forvörnum og fræðslu og stuðla að vitundarvakningu innan samfélagsins.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Unnið að kostnaðarmati.

² Hér er t.d. átt við almenn hegningarlög nr. 19/1940, útlendingalög nr. 80/2016, lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda nr. 45/2007, lög um starfsmannaleigur nr. 139/2005, lög um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum nr. 42/2010, lög um opinber innkaup (keðjuábyrgð) nr. 120/2016, lög um fjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins nr. 105/2014, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987, lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988, lög um tekjuskatt nr. 90/2003 og lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980.

Aðgerð 5

GREINING Á ÞOLENDUM MANSALS OG ANNARS KONAR HAGNÝTINGU

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Skilgreina formlegt ferli við að bera kennsl á þolendur.○ Samræma skilgreiningar, leiðbeiningar og verklag á þessu sviði.○ Útbúa leiðbeiningar og verklagsreglur til að greina hvort umsækjandi um alþjóðlega vernd sé þolandi mansals.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Félagsmálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, samhæfingarmiðstöð, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, lögregla.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

Aðgerð 6

AÐSTOÐ OG VERND

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Þolendur mansals hafi aðgang að nauðsynlegri þjónustu, aðstoð og vernd sem sniðin sé að kyni þeirra og aldri.○ Þolendur mansals hafi skilyrðislausan aðgang³ að nauðsynlegum upplýsingum um réttindi sín, þjónustu og aðstoð sem þeim stendur til boða.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, samhæfingarmiðstöð, lögreglan.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Kostnaður vegna húsnæðis og annarrar þjónustu við þolendur.

Aðgerð 7

GREINING, AÐSTOÐ OG VERND BARNA

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Barnaverndaryfirvöld útbúi skýrt og skilvirkt verklag við greiningu á börnum sem grunur leikur á að gætu verið þolendur mansals.○ Útbúa leiðbeiningar og verklagsreglur fyrir fagfólk sem starfar með börnum þegar grunur leikur á að barn sé þolandi mansals.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Dómsmálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Barnaverndarstofa, barnaverndarnefndir, Útlendingastofnun.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

³ Með „skilyrðislausum aðgangi“ er átt við að þolandi þurfi ekki að hafa kært brot til lögreglu eða lofað liðsinni sínu við rannsókn sakamáls.

III. Rannsókn og saksókn (Prosecution)

Aðgerð 8

SKILVIRKAR RANNSÓKNIR

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Efla þekkingu á rannsókn mansalsbrota innan lögreglu og saksókn mansalsmála hjá ákærvaldi.○ Efla frumkvæðislöggæslu lögreglu.○ Mansalsrannsóknir og mansalsbrot verði sett í forgang.○ Endurskoða verklag við rannsókn og saksókn mansalsmála, m.a. til að tryggja aðkomu ákæranda á rannsóknarstigi.○ Auka færni innan réttarvörslukerfisins í að greina og leggja hald á ávinning af mansalsbrotum.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Ríkissaksóknari, héraðssaksóknari, lögreglustjórar.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

Aðgerð 9

TÖLFRÆÐI

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Tryggja skráningu upplýsinga um mögulega þolendur mansals og skráningu upplýsinga hjá lögreglu og ákærvaldi um kærur og tilkynningar vegna gruns um mansal og afgreiðslu þeirra.
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Samhæfingarmiðstöð, héraðssaksóknari, lögregla, Dómsstólasýslan.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.

IV. Samstarf og samráð (Partnership)

Aðgerð 10

SAMSTARF

Lýsing	<ul style="list-style-type: none">○ Lögregla efli og styrki alþjóðlegt samstarf og samskipti við erlendar löggæslustofnanir.○ Lögregla eigi frumkvæði að því að efla samstarf við innlenda aðila í þeim tilgangi að sporna gegn mansali og auka skilvirkni við rannsókn brotanna.○ Samhæfingarmiðstöð fyrir mansalsþolendur leggi áherslu á að leita samstarfs og samráðs við lykilaðila innanlands um nauðsynlega þjónustu og aðstoð þolendum til handa.○ Stjórnvöld styrki og efli alþjóðlegt samstarf við önnur ríki til aðstoðar og verndar þolendum mansals (<i>e. International Referral Mechanism</i>).○ Samhæfingarmiðstöð (<i>e. National Referral Mechanism</i>) stofni til samskipta og tengsla við hliðstæðar miðstöðvar erlendis og taki þátt í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði (<i>e. International Referral Mechanism</i>).
Ábyrgðaraðilar	<ul style="list-style-type: none">○ Lögregla, samhæfingarmiðstöð, dómsmálaráðuneyti, héraðssaksóknari.
Kostnaður	<ul style="list-style-type: none">○ Innan ramma.