



Aðgerðaáætlun gegn mansali fyrir árin 2026- 2030

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Aðgerðaáætlun gegn mansali fyrir árin 2026-2030

September 2026

dmr@dmr.is

Umbrot og textavinnsla:

Dómsmálaráðuneytið

©2026 Dómsmálaráðuneytið

ISBN 978-9935-496-12-6



Efnisyfirlit

Inngangur	5
Mansal á Íslandi í dag.....	5
Aðgerðir og árangur stjórnvalda gegn mansali.....	5
Markmið aðgerðaáætlunarinnar og áherslur	6
Aðgerðir annarra áætlana stjórnvalda gegn mansali.....	8
1. Samstarf og samráð	9
1. Tilvísunarkerfi mansalsmála komið á	9
2. Aukin samfella í gagnasöfnun um mansal.....	9
3. Úttekt á samræmingu í mansalsmálum	10
4. Virk þátttaka í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali.....	11
2. Færni og forvarnir	12
5. Grunnþekking um mansal tryggð	12
6. Sérhæfing í mansalsmálum efld	13
7. Áfallamiðuð nálgun tryggð í samskiptum við hugsanlega þolendur mansals.....	13
8. Verklag Eystrasaltsráðsins um rannsókn mansalsmála þýtt	14
9. Gátlisti lögreglu um einkenni mansals.....	14
10. Eftirlit með stöðu þekkingar hjá lögreglu.....	15
11. Viðhorf til vændis könnuð	15
12. Refsivæðing þess að nýta sér þjónustu mansalsþolenda	16
13. Aukin þekking réttarvörslukerfisins á meginreglunni um refsileysi þolenda mansals	16
3. Stuðningur og vernd	18
14. Refsivernd þolenda mansals tryggð enn frekar	18
15. Aðgengi þolenda mansals að upplýsingum um réttindi sín tryggt.....	18
16. Aðstoð og stuðningur við þolendur og hugsanlega þolendur mansals í atvinnuleit.....	19
17. Markviss fræðsla um réttindi og úrræði við veitingu dvalarleyfis.....	19

18. Örugg heimför þolenda mansals	20
4. Eftirfylgni og innleiðing.....	21
19. Stýrihópur Stjórnarráðsins um aðgerðir gegn mansali.....	21
20. Stuðningur við einstaka aðgerðir gegn mansali.....	22
21. Mælaborð um framfylgd aðgerða	22



Inngangur

Mansal á Íslandi í dag

„Mansal er gróft mannréttindabrot sem felst í að brjóta gegn friðhelgi einstaklings. Brotastarfsemin beinist gegn frjálssræði brotþola og helgustu persónuréttindum í þeim tilgangi að hagnýta líkama viðkomandi, vinnukrafta eða þekkingu í annars þágu.“

Birtingarmyndir mansals, eins og því er lýst í almennum hegningarlögum, eru vændi eða kynferðislegt mansal, nauðungarhjólaband, þrældómur eða ánaud, nauðungarvinna, nauðungarþjónusta, þ.m.t. betl, þvinguð afbrot og brottám líffæra. Gerendur beita ýmsum aðferðum, s.s. hótunum eða notfæra sér bága stöðu eða varnarleysi þolenda, svo þeir eiga enga aðra möguleika en að gangast undir vilja gerenda. Hótanir kunna til að mynda að lúta að því að tilkynna viðkomandi til barnaverndarnefndar, hóta að hann verði kærður til lögreglu eða dvalarleyfi hans afturkallað. Í lagatæknilegum skilningi er möguleikum þolenda til að samþykka verknað gerenda spillt þegar aðferðum af þessu tagi er beitt. Börn geta hins vegar aldrei samþykkt hagnýtingu sína.²

Nær öll skráð mansalsmál á Íslandi varða kynferðislega hagnýtingu eða nauðungarvinnu. Í árlegum mansalsskýrslum Bjarkarhlíðar sem gefnar hafa verið út frá árinu 2024 kemur fram að nánast öll mál sem komið hafi á borð Bjarkarhlíðar varði ýmist kynferðislega hagnýtingu eða nauðungarvinnu.³ Kynjahlutföll þolenda mansals sem leitað hafi til Bjarkarhlíðar séu nánast jöfn þó að brotþolar í vændismansalsmálum séu í öllum tilfellum konur. Tölfræðin nær ekki til barna sem þolenda mansals þar sem Bjarkarhlíð hefur ekki komið að þeim málum. Þau vinnumansalsmál sem komið hafa upp hafa einkum tengst byggingariðnaði, veitingageiranum, ýmsum þjónustustörfum og snyrtistofum. Í skýrslum Bjarkarhlíðar kemur fram að þolendur vinnumansals séu af erlendum uppruna og í leit að betra lífi. Í skýrslu Bjarkarhlíðar frá 2025 kemur fram að sterkur grunur leiki á að nauðungarhjólabönd og kynferðisleg ánaud tíðkist á Íslandi, auk þess sem vændi virðist mun algengara en opinber tölfræði gefi til kynna. Þá séu einnig dæmi um að þolendur sem leitað hafi til Bjarkarhlíðar hefðu verið þvingaðir í afbrot sem gerandi hagnaðist á, svo sem innbrot, þjófnað eða fíkniefnainnflutning, samhliða því að vera neyddir í vændi.

Aðgerðir og árangur stjórnvalda gegn mansali

Aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali fyrir árin 2026-2030 er sú fjórða sinnar tegundar en sú fyrsta var samþykkt þann 17. mars 2009. Hún tekur við af áherslum stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu frá árinu 2019.⁴

¹ [Frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 \(mansal\), 151. löggjafarþing 2020-2021.](#)

² Sjá 227. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940, þá sérstaklega 2. tölul. 1. mgr. varðandi börn sem þolendur.

³ Sjá nánar í mansalsskýrslum Bjarkarhlíðar fyrir árin 2024 og 2025, aðgengilegar [hér](#). Árið 2024 leituðu 55 einstaklingar til Bjarkarhlíðar sem þolendur mansals. Á sama tíma voru 24 mál rannsökuð sem mansal hjá lögreglu en 171 mál skráð sem hugsanlegt mansal. Árið 2025 kom Bjarkarhlíð að 44 mansalsmálum. Á sama tíma voru 13 mál rannsökuð sem mansal hjá lögreglu en 76 mál skráð sem hugsanlegt mansal.

⁴ Fyrri aðgerðaáætlanir stjórnvalda má nálgast hér: [Aðgerðaáætlun fyrir árin 2009-2012](#), [aðgerðaáætlun fyrir árin 2013-2016](#) og [aðgerðaáætlun frá árinu 2019](#).

Á grunni fyrri áætlunar hefur náðst árangur á fjölmörgum sviðum. Mansalsákvæði almennra hegningarlaga, 227. gr. a., var breytt árið 2021 til að tryggja enn frekar vernd þolenda mansals. Auknu fjármagni hefur verið varið til að styrkja viðbrögð lögreglu við skipulagðri brotastarfsemi, ekki síst mansali, með 500 m.kr. varanlegu viðbótarfjármagni árið 2023 og 50 viðbótarstöðugildum til lögreglu á landsvísi árið 2025. Mansalsteymi lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu hefur fimmfaldast frá árinu 2022. Aðgengilegar upplýsingar um mansal og vændi hafa verið birtar á vefsvæði Neyðarlínunnar 112.is. Þekking og samstarf fagstétta hefur verið aukið, t.a.m. með þátttöku í hermipjálfun ÖSE og Eystrasaltsráðsins árið 2023. Samstarf og eftirlit með brotastarfsemi á vinnumarkaði hefur verið formgert með breytingum á lögum sem tóku gildi í ársbyrjun 2025, m.a. með það að markmiði að koma í veg fyrir og berjast gegn vinnumansali.⁵ Ísland hefur í auknum mæli lagt sitt af mörkum í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali en undir formennsku Íslands í norrænu ráðherranefndinni árið 2023 var komið á fót norrænu lögreglusamstarfi til að deila mætti upplýsingum og reynslu af aðferðum skipulagðra glæpahópa.

Frá árinu 2020 hefur Bjarkarhlíð, miðstöð fyrir þolendur ofbeldis, sinnt samræmingu í mansalsmálum á grundvelli samnings við stjórnvöld. Árið 2024 var miðstöðinni gert kleift að ráða starfsmann í fullt stöðugildi til þess að sinna mansalsverkefnum. Frá þeim tíma hefur starfað samræmingaraðili í mansalsmálum í Bjarkarhlíð, sem hefur kallað þá til sem á þarf að halda hverju sinni og sett á fót teymi sem er sniðið að hverju máli fyrir sig, veitt þolendum mansals stuðning og ráðgjöf og sinnt öðrum verkefnum tengdum mansali.

Í júní 2026 undirrituðu stjórnvöld langtímasamning við Bjarkarhlíð til fjögurra ára þar sem umboð samræmingaraðila í mansalsmálum er styrkt enn frekar.

Markmið aðgerðaáætlunarinnar og áherslur

Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að vinna gegn mansali, hvort sem er innanlands eða milli landa, og hvort sem mansalið tengist skipulagðri glæpastarfsemi eða ekki með fullgildingu ýmissa alþjóðasamninga. Þar má helst nefna Evrópuráðssamning um aðgerðir gegn mansali og Palermóbókunina.⁶ Þessar skuldbindingar endurspeglar tvö höfuðmarkmið baráttunnar gegn mansali. Annars vegar að þolendur megi öðlast nýtt og mannsæmandi líf þar sem virðing sé borin fyrir mannréttindum þeirra og hins vegar að gerendur mansals séu sóttir til saka fyrir mannréttindabrot sín. Aðgerðaáætlunin tekur mið af markmiðunum tveimur. Bjarkarhlíð gegnir lykilhlutverki við að fylgja því fyrra eftir þó að verkefninu komi fjölmargir aðrir aðilar innan og utan kerfis. Á grundvelli samnings við dómsmálaráðuneyti og félags- og húsnæðismálaráðuneyti samræmir Bjarkarhlíð viðbrögð þeirra aðila sem veita velferðarþjónustu eða aðra þjónustu sem lýtur að stuðningi við þolendur mansals eða snýst um að tryggja réttindi þeirra. Bjarkarhlíð ábyrgist að gæta þess að þjónustan sé eingöngu veitt þeim sem Bjarkarhlíð telur á grundvelli þekkingar sinnar að hafið sé yfir skynsamlegan vafa að séu þolendur mansals. Réttur þolenda mansals til verndar og stuðnings er þannig óháður rannsókn eða framgangi mála innan réttarvörslukerfisins. Seinna markmiðinu

⁵ Sjá lög nr. 105/2024 um breytingu á ýmsum lögum vegna samstarfs og eftirlits á vinnumarkaði.

⁶ Evrópuráðssamningurinn var samþykktur í Varsjá þann 16. maí 2005, fullgiltur fyrir Íslands hönd 23. febrúar 2012 og tók gildi á Íslandi 1. júní sama ár. Palermóbókunin (bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi um að koma í veg fyrir, uppræta og refsa fyrir mansal, einkum kvenna og barna) var samþykkt af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna þann 15. nóvember 2000 og fullgilt fyrir Íslands hönd 22. júní 2010.

um að sækja gerendur mansals til saka er fylgt eftir af réttarvörslukerfinu og þar hafa lögregla, ákærvald og dómstólar lykilhlutverki að gegna.

Aðgerðaáætlun þessi er unnin í dómsmálaráðuneytinu í samstarfi við stýrihóp Stjórnarráðsins um aðgerðir gegn mansali sem leiddur er af ráðuneytinu en þar eiga sæti fulltrúar heilbrigðisráðuneytis, félags- og húsnæðismálaráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis.⁷ Til undirbúnings áætluninni var haldin vinnustofa með samráðshópi stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu í janúar 2026. Þar var farið yfir fyrri áherslur stjórnvalda í málaflokknum og áskoranir og helstu tækifæri til umbóta næstu árin voru rædd. Sérstakur fulltrúi ÖSE í baráttunni gegn mansali, dr. Kari Johnstone, opnaði vinnustofuna í gegnum fjarfundarbúnað og sérfræðingur ÖSE hélt erindi um gerð aðgerðaáætlana. Á vinnustofunni kom fram að þrátt fyrir að árangur hefði náðst á ýmsum sviðum væri margt enn óunnið.

Á grundvelli reynslu af fyrri aðgerðaáætlunum stjórnvalda gegn mansali er megináhersla lögð á að efla enn frekar seiglu og samhæfingu kerfa og stofnana í baráttunni gegn mansali með aðgerðaáætlun þessari. Samstarf verður aukið milli kerfa og boðleiðir skýrðar, ekki síst þegar kemur að börnum sem þolendum mansals. Stuðlað verður að markvissari fræðslu meðal fagfólks um mansal og hvernig bregðast megi við þegar grunur leikur á að einstaklingur sé þolandi mansals. Þá verður sérstaklega stuðlað að fræðslu og færniuppbyggingu meðal lögreglu og annarra aðila innan réttarvörslukerfisins með það að markmiði að þannig fjölgi málum til rannsóknar og dómum yfir gerendum mansals.

Aðgerðaáætlunin skiptist í fjögur svið:

- 1) Samstarf og samráð
- 2) Færni og forvarnir
- 3) Stuðningur og vernd
- 4) Eftirfylgni og innleiðing

Aðgerðaáætlunin er unnin út frá því leiðarljósi að hver aðgerð sé skýr, sértæk, raunhæf, viðeigandi og tímasett. Tekið er fram með eins skýrum hætti og unnt er hvaða aðili sé ábyrgur, hvaða aðilar komi að framkvæmd og hvaða aðilar verði til samstarfs við framkvæmd hvernar aðgerðar fyrir sig. Við gerð áætlunarinnar var leitast við að byggja á gagnreyndri þekkingu og afla sem flestra sjónarhorna. Fanga var leitað í handbók Mannréttinda- og lýðræðisstofnunar ÖSE frá 2022⁸, sem unnin var í samstarfi við sérfræðinga, stofnanir og þolendur mansals. Tekið var mið af tilmælum í þriðju úttektarskýrslu GRETA-nefndarinnar, sérfræðinganefndar Evrópuráðsins í mansalsmálum (e. *Group of Experts on Action against*

⁷ Haustið 2025 voru gerðar skipulagsbreytingar innan dómsmálaráðuneytis og samhæfing í mansalsmálum þvert á stjórnskiptið færð á skrifstofu jafnréttismála sem fer jafnframt með mannréttindamál. Flutningi mansalsmála á skrifstofu jafnréttismála var ekki síst ætlað að tryggja að sjónarhorn mannréttinda yrði í forgrunni við stefnumótun í mansalsmálum.

⁸ [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights: National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook – Second Edition.](#)

Trafficking in Human Beings), frá árinu 2023.⁹ Enn fremur var leitast við að taka mið af lokaathugasemdum eftirlitsnefnda með mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna.¹⁰

Við innleiðingu aðgerða þvert á sviðin fjögur verður tekið mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum í samræmi við 30. gr. laga nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, og meginreglunni um það sem barninu er fyrir bestu í samræmi við 1. mgr. 3. gr. laga nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Aðgerðir annarra áætlana stjórnvalda gegn mansali

Aðgerðaáætlun þessi er liður í framfylgd stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 þar sem segir m.a. að tekið verði fast á skipulagðri glæpastarfsemi, netbrotum, mansali og kynbundnu ofbeldi. Brotaflokkarnir fjórir skarast á ýmsa vegu og aðgerðir gegn mansali er þegar að finna í öðrum áætlunum stjórnvalda. Til að tryggja yfirsýn er hér vikið stuttlega að þeim helstu.

Dómsmálaráðuneyti birti í janúar 2026 stefnu og aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi.¹¹ Á grundvelli hennar verður skoðað hvort rétt sé að innleiða heimild til refsihækkunar í tilvikum þar sem brot felur í sér hagnýtingu barna eða ungmenna. Jafnframt verður aukin beiting sérskilyrða samkvæmt 3. mgr. 57. gr. almennra hegningarlaga skoðuð til að draga úr líkum á því að ungir brotamenn taki þátt í starfsemi skipulagðra brotahópa. Auk þess verður fýsileiki þess að koma á fót sérstökum úrræðum sem veita einstaklingum sem tengjast skipulögðum brotahópum raunhæfa útgönguleið.

Í febrúar 2026 var birt stefna og aðgerðaáætlun gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði.¹² Ein aðgerðanna, aðgerð 8, hefur breiðari skírskotun en til vinnumarkaðarins og vinnumansals og felur í sér að dómsmálaráðuneyti muni á árinu 2026 vinna að breytingum á ákvæðum laga nr. 80/2016 um útlendinga. Annars vegar verði gerðar breytingar á dvalarleyfum fyrir þolendur mansals og hugsanlegum þolendur mansals til að styrkja stöðu þeirra og auka líkur á að þeir leiti réttar síns. Hins vegar verði útfært sjálfstætt dvalarleyfi fyrir þolendur misneytingar á vinnumarkaði og alvarlegra vinnumarkaðsbrota þannig að þolendur verði ekki í veikari stöðu við að fá ný leyfi.

Í apríl 2026 var birt landsáætlun gegn kynbundnu ofbeldi gagnvart konum.¹³ Á grundvelli hennar, sbr. aðgerð 21, vinnur dómsmálaráðuneytið nú að breytingum á 1. og 2. mgr. 206. gr. almennra hegningarlaga þar sem sektir fyrir vændiskaup yrðu afnumdar svo vændiskaupamál fengju ákærumeðferð líkt og flest önnur hegningarlagabrot. Markmiðið er að auka fælingarmátt vændiskaupabrota og þar með draga úr eftirspurn eftir vændi og mansali í kynferðislegum tilgangi.

⁹ GRETA: [Evaluation Report: Iceland. Third evaluation round: Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.](#)

¹⁰ Sjá lokaathugasemdir mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2024, lokaathugasemdir kvennanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2023, lokaathugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, lokaathugasemdir pyndinganeftir Sameinuðu þjóðanna frá 2022 og lokaathugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um afnám alls kynþáttamisréttis frá 2019.

¹¹ [Öruggara Ísland: Stefna og aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi.](#)

¹² [Stefna og aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði.](#)

¹³ [Landsáætlun gegn kynbundnu ofbeldi gagnvart konum.](#)

1. Samstarf og samráð

1. Tilvísunarkerfi mansalsmála komið á

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti og Bjarkarhlíð.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. fjarskiptamiðstöð, gagnavísinda- og upplýsingadeild, greiningardeild og mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, lögregluembættin, Fangelismálastofnun, Útlendingastofnun, heilbrigðisráðuneyti, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, félags- og húsnæðismála-ráðuneyti, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið, mennta- og barnamála-ráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, barnaverndarnefndir, Neyðarlínan, Alþýðusamband Íslands, Hjálpræðisherinn, Rauði krossinn og Stígamót.

Markmið: Tryggja að allir þolendur mansals fái þá aðstoð sem þeir eiga rétt á.

Tímaáætlun: 2026-2027.

Komið verður á innlendu tilvísunarkerfi (e. *National Referral Mechanism*) mansalsmála með það að markmiði að tryggja mannréttindi allra þolenda mansals, óháð tegund þess.

Kerfið mun fela í sér skýra lýsingu á hlutverki og ábyrgð allra þeirra aðila sem koma að því að bera kennsl á hugsanlega þolendur mansals og/eða veita þolendum mansals stuðning og þjónustu með einum eða öðrum hætti. Jafnframt mun aðgerðin fela í sér að útbúið verður flæðirit þar sem skýrt kemur fram hvert þolendum mansals skuli vísað áfram þar sem ábyrgðarsvið hvers þrýtur, svo þolendur fái nauðsynlega aðstoð og þjónustu í öllum aðstæðum og óháð tíma dags.

Til þess að tilvísunarkerfið þjóni tilgangi sínum er mikilvægt að það sé gagnsætt og aðgengilegt. Það verður þróað í nánú samráði við alla þá aðila sem það snertir og með hliðsjón af tólf meginreglum um gerð og innleiðingu tilvísunarkerfis, sem koma fram í handbók Mannréttinda- og lýðræðisstofnunar ÖSE um tilvísunarkerfi.¹⁴

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 163, um að koma á tilvísunarkerfi mansalsmála þar sem hlutverk allra aðila sem kunna í störfum sínum að eiga samskipti við þolendur mansals er skýrt.

2. Aukin samfella í gagnasöfnun um mansal

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti, Bjarkarhlíð, Barna- og fjölskyldustofa, gagnavísinda- og upplýsingadeild Ríkislögreglustjóra, Neyðarlínan og Útlendingastofnun.

¹⁴ [National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons](#).

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir, Héraðssaksóknari og Dómsstólasýslan.

Markmið: Kortleggja betur umfang og eðli mansals á Íslandi.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Bjarkarhlíð mun halda tölfræði yfir fjölda þolenda mansals sem þangað leita, frá hvaða aðila þeim hefur verið vísað og hvers kyns þjónustu þeir fá. Tölfræðin verður sundurliðuð eftir tegund mansals, kyni þolenda, aldri og upprunaríkis. Auk þess mun Bjarkarhlíð halda tölfræði yfir fjölda þeirra sem er vísað frá.

Barna- og fjölskyldustofa mun safna tölfræði frá barnaverndarnefndum yfir fjölda hugsanlegra þolenda mansals meðal barna og hvernig var aðhafst í málum þeirra. Tölfræðin skal sundurliðuð eftir tegund mansals, kyni þolenda, aldri og upprunaríkis.

Árlega verður tölfræði safnað frá Bjarkarhlíð, Barna- og fjölskyldustofu, Ríkislögreglustjóra, Héraðssaksóknara og Dómsstólasýslunni um fjölda mansalsmála, auk tölfræði frá Ríkislögreglustjóra, Héraðssaksóknara og Dómsstólasýslunni um fjölda vændiskaupamála. Þá verður safnað tölfræði frá Útlendingastofnun varðandi veitingu dvalarleyfa til þolenda mansals og hugsanlegra þolenda mansals. Tölfræðin verður birt á ofbeldisgátt 112 að lokinni yfirferð gagnavísindadeildar Ríkislögreglustjóra og henni deilt með þeim aðilum sem koma að málaflöknum.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 138, um að þróa áfram söfnun og greiningu tölfræðigagna um aðgerðir til að vernda og efla réttindi þolenda mansals, sem og lokaathugasemd mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2024 um að tryggja kerfisbundna söfnun sundurliðaðra tölfræðilegra gagna um öll tilvik mansals.

3. Úttekt á samræmingu í mansalsmálum

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti og félags- og húsnæðismálaráðuneyti.

Markmið: Tryggja samfellu í þjónustu við þolendur mansals.

Tímaáætlun: 2029-2030.

Fram til 31. júlí 2030 sinnir Bjarkarhlíð á grundvelli samnings við dómsmálaráðuneyti og félags- og húsnæðismálaráðuneyti samræmingu viðbragða þeirra aðila sem veita velferðarþjónustu eða aðra þjónustu sem lýtur að stuðningi við þolendur mansals eða snýst um að tryggja réttindi þeirra. Bjarkarhlíð ábyrgist að gæta þess að þjónustan sé eingöngu veitt þeim sem hafið er yfir skynsamlegan vafa að séu þolendur mansals. Til þess að tryggja samfellu í þjónustu við þolendur mansals skal fara fram úttekt á vegum dómsmálaráðuneytis- og félags- og húsnæðismálaráðuneytis fyrir 1. febrúar 2030 þar sem metið skal heildstætt hvernig til hafi tekist á samningstímanum. Á grundvelli úttektarinnar verður tekin ákvörðun um framhald verkefnisins.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 172, um að tryggja langvarandi og sjálfbæra fjármögnun frjálsra félagasamtaka sem þjónusta þolendur mansals til að tryggja samfellu í þjónustu við þolendur, og lokaathugasemd pyndinganefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2022, sbr. efnisgrein 22 (b) um að meta árangur aðgerða sem miða að því að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali.

4. Virk þátttaka í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti, Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin, Héraðssaksóknari, Ríkissaksóknari, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, utanríkisráðuneyti, þ.m.t. sendiráð og fastanefndir Íslands, einkum í Strassborg, Vín og Varsjá.

Dæmi um samstarfsaðila: Norræna ráðherranefndin (Nordic Council of Ministers), Eystrasaltsráðið (Council of Baltic Sea States), Evrópuráðið (Council of Europe), Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (OSCE, Organisation for Security and Cooperation in Europe), þ.m.t. sérstakur fulltrúi ÖSE í baráttunni gegn mansali, Stofnun Sameinuðu þjóðanna gegn skipulagðri glæpastarfsemi (UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime), Refsivörslusamvinnustofnun Evrópu (Eurojust, European Union Agency for Criminal Justice Cooperation), Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation), Alþjóðasamband sakamálaögreglu (Interpol, International Criminal Police Organisation), Alþjóðafólksflutningastofnunin (IOM, International Organisation for Migration).

Markmið: Íslensk stjórnvöld leggi sitt af mörkum í baráttunni gegn mansali óháð landamærum og dragi lærdóm af reynslu annarra ríkja í því samhengi.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Íslensk stjórnvöld munu leggja sitt af mörkum með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi gegn mansali og með því að setja mansal og mannréttindi þolenda mansals á dagskrá í alþjóðlegu samstarfi gegn skipulagðri brotastarfsemi. Samráðsfundir stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali, sbr. aðgerð 19, verða nýttir sem vettvangur til að miðla yfirsýn yfir alþjóðlegt starf gegn mansali, auk þekkingar og reynslu sem ólíkir aðilar hafa öðlast á alþjóðavettvangi.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 121, um að styrkja frekar alþjóðlegt samstarf við rannsókn og saksókn mansalsmála og vernd þolenda en þar er þátttöku íslenskra stjórnvalda í fjölþjóðlegu og tvíhliða samstarfi í tengslum við baráttuna gegn mansali fagnað.

2. Færni og forvarnir

5. Grunnþekking um mansal tryggð

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Bjarkarhlíð.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. fjarskiptamiðstöð, gagnavísinda- og upplýsingadeild, greiningardeild og mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, lögregluembættin, þ. á m. landamæraeftirlit, Héraðssaksóknari, Ríkissaksóknari, Dómsstólasýslan, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun, heilbrigðisráðuneyti, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið, mennta- og barnamálaráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, barnaverndarnefndir, Umbra – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins, Neyðarlínan, Alþýðusamband Íslands, Hjálpræðisherinn, Rauði krossinn og Stigamót.

Markmið: Tryggja reglubundna fræðslu til þess starfsfólks sem kemur að því að bera kennsl á þolendur mansals eða kann að eiga samskipti við þolendur mansals.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Tiltækt fræðsluefni verður kortlagt, þróað áfram og gert aðgengilegt öllum aðilum sem koma að því að bera kennsl á þolendur mansals eða kunna að eiga við þá samskipti. Í fræðsluefninu sé fjallað um mansal, hvernig borin séu kennsl á þolendur þess og hvað eigi að gera leiki grunur á að einstaklingur sé þolandi mansals. Jafnframt verði fjallað um þolendamiðaða nálgun og hvers vegna hún skipti máli í samskiptum við þolendur mansals.

Á grunni efnisins verður haldið námskeið um mansal að lágmarki einu sinni á ári, sem verður opið öllum þeim aðilum sem koma að málaflöknum innan kerfis sem utan, þar með töldum frjálsum félagasamtökum. Tölfræði um þátttöku á námskeiðinu verður haldið til haga.

Árlega verður gerð könnun meðal starfsfólks sem kemur að mansalsmálum um mat þess á þekkingu sinni á mansali miðað við starfssvið. Niðurstöður verða nýttar við uppfærslu og þróun fræðsluefnis.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 115, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja að þeir hópar fagfólks sem þurfa fá reglulega þjálfun við að koma í veg fyrir mansal, bera kennsl á þolendur, vísa þeim í viðeigandi þjónustu og gera þeim kleift að njóta réttinda sinna. Með aðgerðinni er jafnframt komið til móts við lokaathugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, sbr. efnisgrein 44 (a), um að tryggja að fagfólk sem vinnur með og fyrir börn hljóti viðeigandi þjálfun, og lokaathugasemd pyndinganeftar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (d), um að halda áfram sérstakri fræðslu fyrir viðeigandi aðila um hvernig á að greina og bera kennsl á þolendur mansals, með sérstakri áherslu á einstaklinga í viðkvæmum aðstæðum.

6. Sérhæfing í mansalsmálum efla

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti, Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. fjarskiptamiðstöð, gagnavísinda- og upplýsingadeild, greiningardeild og mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, lögregluembættin, þ. á m. landamæraeftirlit, Héraðssaksóknari, Ríkissaksóknari, Dómstólasýslan, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun, heilbrigðisráðuneyti, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið, mennta- og barnamálaráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, barnaverndarnefndir og Umbra – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins.

Dæmi um samstarfsaðila: Neyðarlínan, Alþýðusamband Íslands, Hjálpræðisherinn, Rauði krossinn og Stígamót.

Markmið: Tryggja sérhæfingu í mansalsmálum.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Framkvæmdaraðilar skulu leggja mat á það hvaða starfsfólk eða hvaða hópar starfsfólks innan þeirra vébanda skuli búa yfir grunnþekkingu um mansal, sbr. aðgerð 5, tryggja því aðgang að námskeiðinu og upplýsa dómsmálaráðuneyti og Bjarkarhlíð um fjöldann.

Telji framkvæmdaraðilar þá grunnþekkingu ekki nægja starfsfólki sínu til að tryggja mannréttindi þolenda mansals skulu þeir gera áætlun um reglulega fræðslu til þeirra hópa starfsfólks sem þarf og upplýsa dómsmálaráðuneyti og Bjarkarhlíð. Með því er átt við nauðsynlega sérhæfingu með tilliti til starfsemi aðilanna.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 115, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja að þeir hópar fagfólks sem þurfa fái reglulega þjálfun í að koma í veg fyrir mansal, bera kennsl á þolendur, vísa þeim í viðeigandi þjónustu og gera þeim kleift að njóta réttinda sinna. Með aðgerðinni er jafnframt komið til móts við lokaathugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, sbr. efnisgrein 44 (a), um að tryggja að fagfólk sem vinnur með og fyrir börn hljóti viðeigandi þjálfun, og lokaathugasemd pyndinganeftdar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (d), um að halda áfram sérstakri fræðslu fyrir viðeigandi aðila um hvernig á að greina og bera kennsl á þolendur mansals, með sérstakri áherslu á einstaklinga í viðkvæmum aðstæðum.

7. Áfallamiðuð nálgun tryggð í samskiptum við hugsanlega þolendur mansals

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti og Bjarkarhlíð.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, lögregluembættin, þ. á m. landamæraeftirlit, Héraðssaksóknari, Ríkissaksóknari, Dómstólasýslan, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun, heilbrigðisráðuneyti, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið, mennta- og barnamálaráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, barnaverndarnefndir, Alþýðusamband Íslands, Hjálpræðisherinn, Rauði krossinn og Stígamót.

Markmið: Þolendur mansals mæti virðingu og skilningi í samskiptum við stjórnvöld.

Tímaáætlun: 2026-2027.

Unninn verður einblöðungur um áfallamiðaða nálgun í samskiptum við hugsanlega þolendur mansals sem dreift verður til allra aðila sem eiga samskipti við þolendur mansals. Tólkum, réttargæslumönnum og öðrum aðilum skal gefið rými til að fara yfir einblöðunginn áður en þeir hitta hugsanlegan þolanda mansals eins og við á.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 115, um að tryggja m.a. að þeir hópar fagfólks sem þurfa fá reglulega þjálfun í að gera þolendum mansals kleift að njóta réttinda sinna, efnisgrein 44, um fræðslu til tólka sem kunna að eiga samskipti við þolendur mansals, og efnisgrein 55 um fræðslu til lögmanna til að tryggja að þolendur mansals fái sérhæfðan réttargæslumann.

8. Verklag Eystrasaltsráðsins um rannsókn mansalsmála þýtt

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Eystrasaltsráðið, Dómsstólasýslan, Ríkissaksóknari, Héraðssaksóknari, Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, og lögregluembættin.

Markmið: Fjölga málum til rannsóknar hjá lögreglu og auka þekkingu innan réttarvörslukerfisins á meðferð mansalsmála.

Tímaáætlun: 2026-2027.

Verklag Eystrasaltsráðsins um rannsókn mansalsmála, sem var meðal annars unnið í samstarfi við Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol), verður þýtt á íslensku og því dreift til allra aðila innan réttarvörslukerfisins til vitundarvakningar og hliðsjónar við mótun verklags og þjálfun.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 97, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja skilvirka rannsókn og saksókn mansalsmála, lokaathugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, sbr. efnisgrein 44 (b), um skilvirka rannsókn og saksókn mála sem varða mansal á börnum, og lokaathugasemd pyndinganeftdar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (c), um að tryggja að öll mál sem varða mansal séu rannsökuð til hlítar.

9. Gátlisti lögreglu um einkenni mansals

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin, Héraðssaksóknari og Ríkissaksóknari.

Markmið: Greiða fyrir skimun eftir þolendum mansals og fjölga málum til rannsóknar hjá lögreglu.

Tímaáætlun: 2026-2027.

Útbúinn verður gátlisti um einkenni mansals fyrir lögreglumenn til að hafa á sér í störfum sínum. Gátlistinn innihaldi upplýsingar um mismunandi tegundir mansals og einkenni þess. Þá verði einnig

útbúinn spurningalisti ef ákveðin greiningarmerki eru til staðar sem hægt verði að styðjast við á vettvangi. Markmiðið er að einfaldara verði fyrir lögreglu að skima eftir þolendum mansals, sérstaklega þeim sem lenda í kasti við lögin fyrir innflutning á fíkniefnum, þjófnað eða aðra brotastarfsemi sem gæti tengst skipulagðri brotastarfsemi og mansali.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 97, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja skilvirka rannsókn og saksókn mansalsmála, lokaathugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, sbr. efnisgrein 44 (b), um skilvirka rannsókn og saksókn mála sem varða mansal á börnum, og lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (c), um að tryggja að öll mál sem varða mansal séu rannsökuð til hlítar.

10. Eftirlit með stöðu þekkingar hjá lögreglu

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Ríkislögreglustjóri.

Samstarfsaðilar: Lögregluembættin.

Markmið: Tryggja nauðsynlega sérhæfingu lögreglu í mansalsmálum.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Í árlegri könnun meðal lögreglumanna verður spurt hvernig þeir meta þekkingu sína á mansali miðað við starfssvið og hvers konar þekkingu þeir telja sig skorta eftir atvikum. Niðurstöður verða nýttar við þróun fræðslustarfs og hjá fagræði mennta- og starfsþróunarseturs lögreglu um mansal.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 97, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja skilvirka rannsókn og saksókn mansalsmála, lokaathugasemd nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 2022, sbr. efnisgrein 44 (b), um skilvirka rannsókn og saksókn mála sem varða mansal á börnum, og lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (c), um að tryggja að öll mál sem varða mansal séu rannsökuð til hlítar.

11. Viðhorf til vændis könnuð

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Stígamót og Bjarkarhlíð.

Markmið: Draga úr eftirspurn með aukinni vitund almennings um tengsl vændis og mansals.

Tímaáætlun: 2026.

Kynferðislegt mansal þrífst á eftirspurn eftir vændi en lögregla telur meiri hluta vændis á Íslandi hluta af skipulagðri starfsemi. Mikilvægt er að almenningur sé upplýstur þar um.

Þegar ákvæði 1. og 2. mgr. 206. gr. almennra hegningarlaga um vændiskaup tóku gildi árið 2009, sbr. lög nr. 54/2009, hafði verið framkvæmd könnun skömmu áður um viðhorf fólks til þess að kaup á vændi væru

gerð refsiverð.¹⁵ Áður en frumvarp dómsmálaráðherra um breytingu á vændiskaupaákvæði almennra hegningarlaga verður lagt fram á haustmánuðum 2026 verður framkvæmd könnun um þekkingu og viðhorf fólks til vændis og tengsla þess við mansal. Kalli niðurstöður á vitundarvakningu um tengsl vændis við mansal og skipulagða brotastarfsemi verður ráðist í hana árin 2027-2028.

Með aðgerðinni er komið til móts við lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna, sbr. efnisgrein 22 (e), um að halda áfram innlendu forvarnarstarfi sem varpar ljósi á saknæmt eðli mansals.

12. Refsivæðing þess að nýta sér þjónustu mansalsþolenda

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Ríkissaksóknari, Héraðssaksóknari, Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin og fræðasamfélagið.

Tímaáætlun: 2028.

Markmið: Auka fælingarmátt og draga úr eftirspurn eftir þjónustu sem þrífst á mansali.

Í júní 2024 tók tilskipun 2011/36/EU um forvarnir og baráttu gegn mansali og vernd þolenda breytingum með tilskipun 2024/1712. Meðal breytinga var það nýmæli að það sé sjálfstætt brot að nýta sér þjónustu mansalsþolenda af ásetningi, sbr. 18. gr. a. Sambærilegt ákvæði er að finna í 19. gr. Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali, þar sem ríki eru hvött til að íhuga að gera slíka háttsemi refsiverða.

Refsivæðing þess að nýta sér þjónustu þolenda mansals er liður í heildrænni nálgun til að draga úr eftirspurn eftir þjónustu sem þrífst á mansali, auk þess sem hún er til þess fallin að efla meðvitund hins almenna borgara. Rýnt verður hvort bæta skuli við sérstöku refsíákvæði um að nýta sér þjónustu þolenda mansals af ásetningi í almenn hegningarlög eða hvort einhver gildandi ákvæði hegningarlaga taki á háttseminni.

13. Aukin þekking réttarvörslukerfisins á meginreglunni um refsileysi þolenda mansals

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Dómsstólasýslan, Ríkissaksóknari, Héraðssaksóknari, Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin og fræðasamfélagið.

Markmið: Tryggja betur innleiðingu meginreglunnar um refsileysi þolenda mansals.

Tímaáætlun: 2027.

¹⁵ Niðurstöður könnunarinnar voru þær að 46,6% sögðust mjög hlynnt því að kaup á vændi yrðu gerð refsiverð og 23,4% frekar hlynnt því. Tuttugu prósent voru frekar eða mjög andvíg því en tíu prósent hvorki hlynnt því né andvíg. Munur var á afstöðu kynjanna en 82,5% kvenna sögðust hlynnt því og 57% karla en 11% kvenna og 29% karla andvíg.

Ákvæði 26. gr. Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali mælir fyrir um meginreglu um refsileysi þolenda mansals, sem gerast sekir um refsiverðan verknað enda hafi þeir verið neyddir til hans. Í meginreglunni felst að tiltæk úrræði þurfa að vera til staðar í réttarkerfi til að tryggja þolendum mansals refsileysi við tiltekna aðstæður.

Í íslenskum rétti hefur refsilækkunarheimild 74. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 verið talin fullnægjandi í þessu samhengi. Henni nátengd er undanþágureglan í d-lið 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, þar sem kveðið er á um að falla megi frá saksókn þegar brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulega miklum þjáningum eða aðrar ástæður hníga í þá átt, að því gefnu þó að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.

GRETA-nefndin, sérfræðinganefnd Evrópuráðsins í mansalsmálum, hefur kallað eftir því að íslensk stjórnvöld grípi til frekari aðgerða til að tryggja innleiðingu 26. gr. Evrópuráðssamningsins, ýmist með breytingum á löggjöf eða setningu leiðbeinandi reglna fyrir ákærvald og lögreglu. Af því tilefni verður skipaður starfshópur með fulltrúum ólíkra aðila réttarvörslukerfisins, auk fulltrúa fræðasamfélagsins, sem meti núgildandi regluverk og þörf á aðgerðum til að tryggja innleiðingu meginreglunnar um refsileysi þolenda mansals.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 101.

3. Stuðningur og vernd

14. Refsivernd þolenda mansals tryggð enn frekar

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Ríkissaksóknari, Héraðssaksóknari, Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin og fræðasamfélagið.

Tímaáætlun: 2028.

Markmið: Tryggja refsivernd þolenda mansals.

Ákvæði 227. gr. a almennra hegningalaga um refsinaemi mansals hefur verið breytt þrívægis frá gildistöku þess þann 3. apríl 2003.¹⁶ Með setningu ákvæðisins á sínum tíma var sérstök áhersla lögð á mansalsbrot og refsivernd gegn þeim aukin en breytingar á ákvæðinu hafa miðað að því að bæta enn frekar vernd þolenda og auka fylgni við alþjóðlegar skilgreiningar mansalsbrota, sbr. einkum 3. gr. Palermo-bókunarinnar og 4. gr. Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali.

Í síðustu úttekt GRETA, sérfræðinganefndar Evrópuráðsins í mansalsmálum, kallaði nefndin eftir því að skilgreiningarþáttur mansalsbrotsins varðandi réttaráhrif samþykkis þolenda væri sérstaklega skýrður í ákvæði 227. gr. a til að gæta fyllilega að samræmi við b-lið 4. gr. Evrópuráðssamningsins. Þar er tekið fram berum orðum að samþykki þolenda mansals skipti ekki máli hafi þeim aðferðum sem lýst er í ákvæðinu verið beitt, svo sem hótunum eða notfæra sér bága stöðu eða varnarleysi, svo þolendur mansals eiga enga aðra möguleika en að gangast undir vilja geranda. Í þessu samhengi hefur verið bent á mikilvægi þess að sameiginlegur skilningur ríki um réttaráhrif samþykkis þolenda mansals á öllum stigum til að tryggja réttláta málsmeðferð.

Brugðist verður við tilmælum GRETA með rýni ákvæðisins í þessu tilliti en því samhliða verður metið hvort tilefni sé til frekari breytinga með hliðsjón af nýlegri löggjöf Evrópusambandsins til að tryggja sambærilega refsivernd fyrir þolendur mansals hér á landi og í öðrum Evrópuríkjum.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. síðasta lið efnisgreinar 97.

15. Aðgengi þolenda mansals að upplýsingum um réttindi sín tryggt

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti, Neyðarlínan og Bjarkarhlíð.

Samstarfsaðilar: Alþýðusamband Íslands, Vinnumálastofnun og Vinnueftirlitið.

Markmið: Tryggja upplýsingarétt þolenda mansals.

¹⁶ Ákvæðið var lögfest með gildistöku laga nr. 40/2003. Því hefur síðar verið breytt með lögum nr. 149/2009, lögum nr. 72/2011 og lögum nr. 79/2021.

Tímaáætlun: 2027-2030.

Upplýsingar um réttindi þolenda mansals verða teknar saman og gerðar aðgengilegar á Ofbeldisgátt Neyðarlínunnar um mansal, m.a. varðandi rétt til dvalarleyfis fyrir þolendur og hugsanlega þolendur mansals, rétt á vinnumarkaði og rétt til velferðarþjónustu.

Þegar er vísað á gáttina í QR-kóða í bæklingi dómsmálaráðuneytis, *Vísbendingar um mansal*. Unnið verður að því að vísa á gáttina af öðrum upplýsingasíðum sem þolendur mansals kunna að eiga leið um, svo sem *Landnemanum*, kennsluvef í samfélagsfræðum fyrir fullorðna innflytjendur á Íslandi; *Labour.is*, réttindavef Alþýðusambands Íslands; og *Posting.is*, vef Vinnueftirlitsins um starfsmannaleigur.

Tölfræði um mansalsmál verður birt á gáttinni árlega, sbr. aðgerð 2 um aukna samfellu í gagnasöfnun um mansal. Samhliða því verður efni gáttarinnar yfirfarið til að tryggja áreiðanleika upplýsinga en að öðru leyti uppfært eftir þörfum.

16. Aðstoð og stuðningur við þolendur og hugsanlega þolendur mansals í atvinnuleit

Ábyrgðaraðili: Félags- og húsnæðismálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Vinnumálastofnun.

Dæmi um samstarfsaðila: Útlendingastofnun.

Markmið: Veita þolendum og hugsanlegum þolendum mansals markvissa aðstoð og stuðning við atvinnuleit.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Vinnumálastofnun mun veita þolendum og hugsanlegum þolendum mansals sem hafa þurft að hætta störfum vegna aðstæðna tengdum atvinnurekanda sérstaka aðstoð og stuðning við atvinnuleit.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 63, um að styðja við aðgengi þolenda mansals að vinnumarkaðnum.

17. Markviss fræðsla um réttindi og úrræði við veitingu dvalarleyfis

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðili: Útlendingastofnun.

Markmið: Tryggja upplýsingarétt þolenda mansals.

Tímaáætlun: 2027.

Við veitingu dvalarleyfis verða einstaklingum veittar upplýsingar um réttindi og skyldur á Íslandi, þ. á m. um dvalarleyfi fyrir þolendur og hugsanlega þolendur mansals og þann stuðning og velferðarþjónustu sem þeim býðst. Tekið verður mið af mismunandi þörfum fólks, t.a.m. eftir því á hvaða grundvelli dvalarleyfi fæst veitt, og þess gætt að það viti hvar sækja megi upplýsingarnar síðar meir.

Með aðgerðinni er komið til móts við tilmæli GRETA-nefndarinnar frá 2023, sbr. efnisgrein 43, um að grípa til frekari aðgerða til að tryggja að hugsanlegum þolendum mansals séu veittar upplýsingar með forvirkum hætti.

Aðgerðin er sambærileg aðgerð 13 um fræðslu um réttindi og skyldur fyrir þau sem hljóta atvinnuleyfi í aðgerðaáætlun gegn brotastarfsemi á vinnumarkaði.

18. Örugga heimför þolenda mansals

Ábyrgðar- og framkvæmdaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Útlendingastofnun og Alþjóðafólksflutningastofnunin (IOM).

Markmið: Tryggja örugga heimför þolenda mansals.

Tímaáætlun: 2027.

Gildissvið reglugerðar nr. 607/2023 um fjárhagsaðstoð við sjálfviljuga heimför á grundvelli laga um útlendinga nær aðeins til þeirra ríkisborgara þriðju ríkja í ólögmætri dvöl hér á landi, sem hafa fengið synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Til að tryggja örugga sjálfviljuga heimför allra þolenda mansals, með ríkisfang í þriðju ríkjum í ólögmætri dvöl hér á landi, þarf því að endurskoða gildissvið reglugerðarinnar þannig að aðstoð við sjálfviljuga heimför og veiting enduraðlögunarstyrkja¹⁷ sé ekki aðeins í boði fyrir þolendur sem hafa fengið synjun á umsókn um alþjóðlega vernd.

Til viðbótar verður kannað hvort þeir enduraðlögunarstyrkir sem Útlendingastofnun veitir í samstarfi við viðurkenndar alþjóðastofnanir, svo sem Alþjóðafólksflutningastofnunina (IOM) og Landamæraastofnun Evrópu (Frontex), séu miðaðir að þörfum þolenda mansals og bætt úr ef þörf krefur.

¹⁷ Með enduraðlögunarstyrk er átt við styrk sem stuðla á að árangursríki enduraðlögun viðkomandi í heima- eða viðtökuríki og styðja hann við að koma þar undir sig fótunum á nýjan leik. Styrkurinn er almennt greiddur út í því ríki og getur t.d. nýst í húsaleigu, nám, atvinnu eða önnur verkefni í samstarfi við alþjóðastofnun. Sjá 3. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 607/2023 um fjárhagsaðstoð við sjálfviljuga heimför á grundvelli laga um útlendinga.

4. Eftirfylgni og innleiðing

19. Stýrihópur Stjórnarráðsins um aðgerðir gegn mansali

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Framkvæmdaraðilar: Dómsmálaráðuneyti, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti.

Dæmi um samstarfsaðila: Bjarkarhlíð, Ríkislögreglustjóri, þ.m.t. fjarskiptamiðstöð, gagnavísinda- og upplýsingadeild, greiningardeild og mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu, Jafnréttisstofa, lögregluembættin, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun, heilbrigðisráðuneyti, Embætti Landlæknis, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, félagsþjónusta sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitið, mennta- og barnamálaráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofa, barnaverndarnefndir, Samband íslenskra sveitarfélaga, Neyðarlínan, Alþýðusamband Íslands, Hjálpræðisherinn, Rauði krossinn og Stígamót.

Markmið: Tryggja samhæfingu við innleiðingu aðgerðaáætlunarinnar.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Stýrihópur Stjórnarráðsins um aðgerðir gegn mansali, skipaður fulltrúum allra þeirra ráðuneyta sem bera ábyrgð á framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar, hefur það hlutverk að fylgja eftir innleiðingu aðgerðaáætlunarinnar og Evrópuráðssamningsins um aðgerðir gegn mansali. Stýrihópurinn hefur umboð til að gera rökstudda tillögu til dómsmálaráðherra um uppfærslu áætlunarinnar.

Stýrihópurinn mun boða samráðsfund um aðgerðir gegn mansali með helstu aðilum sem koma að málaflokknum innan kerfis sem utan, þar með töldum frjálsum félagasamtökum, að jafnaði tvisvar á ári. Á fundunum verður farið yfir framvindu aðgerða, nýrri þekkingu miðlað á markvissan hátt og ljósi varpað á áskoranir í málaflokknum. Samráðsfundir um aðgerðir gegn mansali taka við af fundum samráðshóps stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu.¹⁸

Með aðgerðinni er komið til móts við lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna frá 2022, sbr. efnisgrein 22 (a) um að hafa eftirlit með framkvæmd aðgerða sem miða að því að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali.

¹⁸ Samráðshópur stjórnvalda um aðgerðir gegn mansali og annars konar hagnýtingu starfaði á grunni áhersluskjals stjórnvalda frá 29. mars 2019 en í hann voru skipaðir aðilar sem voru ábyrgir fyrir framkvæmd aðgerða á grundvelli áhersluskjalsins og aðrir með sérþekkingu á sviðinu. Til þess að lágmarka skrifinnsku og stuðla að skilvirkni og sveigjanleika er ekki skipaður sérstakur hópur grundvelli þessarar aðgerðaáætlunar.

20. Stuðningur við einstaka aðgerðir gegn mansali

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Ábyrgðaraðilar aðgerða.

Markmið: Styrkja innleiðingu aðgerða í landsáætlun þessari umfram það sem gert er árlega með fjárlögum og styrkjum til opinberra aðila og félagasamtaka.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Dómsmálaráðuneytið mun styðja við innleiðingu einstakra aðgerða með 15 millj. kr. árlegu framlagi sem veitt er í gegnum sérstakan aðgerðasjóð, samtals 75 millj. kr. af fjárlögum á tímabilinu 2026-2030. Auglýst verður árlega eftir umsóknum frá öðrum ráðuneytum, undirstofnunum og frjálsum félagasamtökum sem koma að mansalsmálum. Að undangengnu faglegu mati ráðuneytisins verður úthlutað. Reglur sjóðsins og umsóknareyðublöð verða kynnt samhliða kynningu aðgerðaáætlunarinnar haustið 2026.

Með aðgerðinni er komið til móts við lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna frá 2022, sbr. efnisgrein 22 (a) um að veita nægilegu fjármagni til aðgerða sem miða að því að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali.

21. Mælaborð um framfylgd aðgerða

Ábyrgðaraðili: Dómsmálaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Ábyrgðaraðilar aðgerða.

Markmið: Að tryggja yfirsýn yfir stöðu aðgerða í landsáætluninni og auðvelda eftirfylgni.

Tímaáætlun: 2026-2030.

Komið verður upp mælaborði á vef Stjórnarráðs Íslands, með yfirliti yfir aðgerðir áætlunarinnar og stöðu þeirra. Mælaborðið verður uppfært samhliða samráðsfundum um aðgerðir gegn mansali, sbr. aðgerð 19.

Með aðgerðinni er komið til móts við lokaathugasemd pyndinganeftndar Sameinuðu þjóðanna frá 2022, sbr. efnisgrein 22 (a) um að hafa eftirlit með framkvæmd aðgerða sem miða að því að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali.

