

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (mansal).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 227. gr. a laganna:

a. 1. málslíður 1. mgr. orðist svo:

Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í þeim tilgangi að misnota annan mann í vændi eða á annan kynferðislegan hátt, í nauðungarhjöfnaband, í þrældóm eða ánauð, til nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu, þ.m.t. betl, til að fremja refsiverðan verknað eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að 12 ára fangelsi:

b. 1. tölulíður 1. mgr. orðist svo:

Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi og við það er beitt eða hefur verið beitt ofbeldi, nauðung, frelsissviptingu, brotnámi, hótun, ólögmaetum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður, eða með því að nota sér bága stöðu viðkomandi, fákunnáttu hans eða varnarleysi eða með því að hagnýta sér yfirburðastöðu sína.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af Svölu Ísfeld Ólafsdóttur, sérfræðingi í refsirétti, að beiðni dómsmálaráðherra í samræmi við *Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu*, sem kynntar voru í marslok 2019. Áhersluskjalið mælir fyrir um tíu nánar skilgreindar aðgerðir. Í þeirri þriðju er kveðið á um endurskoðun löggjafar á sviðinu og er þetta frumvarp liður í þeirri aðgerð. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um mansal til samræmis við lagabróun á Norðurlöndunum, alþjóðlega sáttmála og athugasemdir GRETA, eftirlitsnefndar með samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Baráttan gegn mansali á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Baráttan gegn mansali er sameiginlegt verkefni ríkja heims. Á vettvangi Sameinuðu þjóðanna samþykkti allsherjarþingið hinn 15. nóvember 2000 samning gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi (Palermó-samningurinn). Sama dag samþykkti allsherjarþingið sérstaka bókun við samninginn um að koma í veg fyrir, uppræta og refsa fyrir mansal, einkum kvenna og barna (Palermó-bókunin). Í samningnum eru settar fram grundvallarráðstafanir sem nauðsynlegar eru til forvarna gegn og í baráttu við alþjóðlega skipulagða glæpastarfsemi. Í bókuninni eru síðan útfærðar sérstakar ráðstafanir í baráttunni gegn mansali.

Palermó-samningurinn og Palermó-bókunin voru undirrituð af Íslands hálfu 13. desember 2000. Þá fullgiltu íslensk yfirvöld samninginn 13. maí 2010 og bókunina 22. júní 2010.

2.2 Baráttan gegn mansali á vettvangi Evrópuráðsins

Á vettvangi Evrópuráðsins var samningur um aðgerðir gegn mansali lagður fram til undirritunar 16. maí 2005. Hann tók síðan gildi 1. febrúar 2008. Evrópuráðssamningurinn styðst við Palermó-bókunina, en er mun ítarlegri og gildir bæði um mansal innan lands sem og fjölþjóðlegt mansal. Þá gildir hann jafnframt óháð því hvort skipulögð brotasamtök standa að baki mansali eða ekki, en Palermó-bókunin gildir aftur á móti eingöngu um mansal sem á sér stað milli landa fyrir tilstilli skipulagðra brotasamtaka. Þá geymir Evrópuráðssamningurinn ákvæði um all nokkur atriði sem ekki er að finna í Palermó-bókuninni, eins og ákvæði um vitna- og upplýsingavernd og ákvæði um refsiaðbyrgð lögaðila.

Evrópuráðssamningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 16. maí 2005 eða sama dag og hann var lagður fram til undirritunar. Íslensk stjórnvöld fullgiltu samninginn 23. febrúar 2012.

2.3 Aðgerðir íslenskra stjórnvalda gegn mansali

Íslensk stjórnvöld kynntu sína fyrstu heildstæðu aðgerðaáætlun gegn mansali 17. mars 2009. Henni var afmarkaður tímarammi frá 2009 til ársloka 2012. Við tók önnur aðgerðaáætlun, sem tók við af þeirri fyrri og gildi til ársloka 2016. Ekki var sérstakri aðgerðaáætlun til að dreifa frá því að gildistími þeirrar seinni rann út fyrr en dómsmálaráðherra kynnti áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu hinn 22. mars 2019. Áhersluskjalinu er ekki markaður tímarammi. Þar er mælt fyrir um margvíslegar aðgerðir er lúta í fyrsta lagi að forvörnum, í öðru lagi að vernd brotapolá, í þriðja lagi að rannsókn og saksókn mansalsbrota og í fjórða lagi að samstarfi og samráði innanlands og á alþjóðavettvangi á þessu sviði. Ein aðgerðin beinist sérstaklega að endurskoðun laga, reglna og stjórnvaldsfyrirmæla á sviði mansals og er frumvarp þetta liður í þeirri vinnu.

2.4 Eftirlit sérfræðinganevndar GRETA

Í kjölfar fullgildingar íslenska ríkisins á samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 23. febrúar 2012 hefur GRETA, sérfræðinganevnd á vegum Evrópuráðsins, sótt Ísland heim í tvígang. Nefndin hefur það hlutverk að hafa eftirlit með því hvort aðildarríki samningsins uppfylli skyldur sínar samkvæmt samningnum á fullnægjandi hátt. Í kjölfar hverrar úttektar skilar GRETA af sér skýrslu þar sem fram kemur mat nefndarinnar á stöðunni í viðkomandi ríki, gagnrýni á það sem betur má fara og tillögur til umbóta.

Fyrri skýrsla GRETA um Ísland var birt í september 2014 og sú seinni í mars 2019. Í seinni skýrslunni er sérstaklega gagnrýnt að ekki skuli vera kveðið á um nauðungarhjóraband, þvingað betl eða þvinguð afbrot í íslenskri löggjöf um mansal. Hefur verið tekið mið af þessum ábendingum GRETA við gerð þessa frumvarps.

2.5 Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi

Greiningardeild embættis ríkislögreglustjóra, sem tók starfa 2007, hefur fylgst með þróun skipulagðrar brotastarfsemi síðan 2008 og gefið út skýrslu næstum því árlega þar sem mat er lagt á hættuna af skipulagðri brotastarfsemi hérlandis. Það er fyrst í skýrslunni frá 2015 sem fjallað er um vinnumansal sem sérstakan flokk mansalsmála. Í eldri skýrslum er lítið sem ekkert minnst á vinnumansal, heldur fyrst fremst fjallað um skipulagt vændi í tengslum við mansal.

Í nýjustu áhættumatsskýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra, sem dagsett er í maí 2019, kemur fram að margt bendi til að skipulagt vændi hafi aukist hér á landi og að hluti þess tengist erlendum skipulögðum brotahópum. Þá séu uppi vísbendingar um að Ísland sé áfangastaður fyrir mansal og þá einkum vinnumansal innan byggingariðnaðar, veitingareksturs og ferðaþjónustu. Einnig séu vísbendingar uppi um að erlendir ríkisborgarar hafi verið fluttir til landsins með skipulögðum hætti til að sæta mansali og misneytingu. Stóraukin umsvif og vöxtur í byggingariðnaði og ferðaþjónustu hafi í för með sér ólöglegan innflutning á verkafólki og dæmi séu um að einstaklingar þræli myrkranna á milli við slæm kjör. Lögreglan meti það svo að mansal innan þessara greina atvinnulífsins hafi vaxið hratt á undanförunum árum. Þá er dregið fram í skýrslunni að mikil fjölgun hælisleitenda auki hættuna á mansali þar sem bág félagsleg staða þeirra geri þá útsetta fyrir misneytingu og kúgun.

Þegar skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru skoðaðar heildstætt yfir tímabilið 2008-2019 má sjá að fram til ársins 2015 var einkum horft til mansals í tengslum við vændi og kynlífsþjónustu, en frá og með 2015 verður sú breyting á að farið er að horfa til fleiri tegunda mansals, eins og vinnumansals, sérstaklega innan byggingariðnaðar, veitingareksturs og ferðaþjónustu og burðardýra í fíkniefnamálum.

2.6 Leiðbeiningar til lögreglu um rannsókn mansalsbrota

Árið 2010 gaf ríkislögreglustjóri fyrst út sérstakar upplýsingar og leiðbeiningar til lögreglu sem hafa bæri til hliðsjónar við rannsókn mansalsmála. Þessar upplýsingar og leiðbeiningar voru endurskoðaðar og uppfærðar árið 2020 og gerðar enn ítarlegri og nákvæmari. Er þetta til vitnis um aukna áherslu á þennan brotaflokk innan lögreglunnar.

2.7 Íslensk löggjöf

Ákvæði 227. gr. a um mansal kom nýtt inn í almenn hegningarlög, nr. 19/1940, með breytingalögum nr. 40/2003, sem tóku gildi 3. apríl 2003. Ákvæðið hefur í tvígang sætt breytingum, sbr. lög nr. 149/2009 og nr. 72/2011.

Breytingin á 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með 6. gr. laga nr. 149/2009 fól í sér umbætur til þess að mæta annars vegar ákvæðum samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og hins vegar ákvæðum Palermó-bókunarinnar. Frá því að 227. gr. a hafði upphaflega verið lögfest með lögum nr. 40/2003 hafði Ísland undirritað samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 16. maí 2005 og hafði hann tekið gildi 1. febrúar 2008. Einnig hafði bókunin við Palermó-samninginn til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, sem Ísland hafði undirritað 13. desember 2000, tekið gildi 26. desember 2003. Endurskoðun 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, var þannig liður í að tryggja að Ísland stæði við skuldbindingar sínar gagnvart bæði Evrópuráðssamningnum og Palermó-bókuninni, enda stóð til að íslenska ríkið fullgilti báða þessa alþjóðlegu sáttmála.

Seinni breytingin laut að því að hækka hámarksrefsingu fyrir mansal. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 149/2009 er vísað til dóms Hæstaréttar Íslands frá 16. júní

2010 í máli nr. 224/2010 þar sem í fyrsta og eina skipti hefur verið sakfelld fyrir mansal hér á landi. Fimm karlmenn voru dæmdir sekir fyrir hlutdeild í mansalsbroti gegn 19 ára stúlku. Sá, sem talinn var eiga stærstan hlut í brotinu, var dæmdur í 5 ára fangelsi en hinir fjórir í 4 ára fangelsi hver um sig. Kemur fram í greinargerðinni að af dóminum megi vera ljóst að í mansali felist alvarlegt brot gagnvart þeim einstaklingi sem gert er að þola að vera sviptur frelsi sínu með einum eða öðrum hætti. Í ljósi alvarleika mansalsbrota og með hliðsjón af refsingum sem liggja við brotum gegn 194. gr. (nauðgun) og 226. gr. (frelssvipting) almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, var hámarksrefsing fyrir mansal hækkuð úr 8 ára í 12 ára fangelsi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Sérstakt refsíákvæði um mansal í íslenskum hegningarlögum

Ákvæði 227. gr. a kom nýtt inn í almenn hegningarlög, nr. 19/1940, með lögum nr. 40/2003 um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (kynferðisbrot gegn börnum og mansal). Við lýsingu brotsins var tekið mið af 3. gr. bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningurinn) um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum kvenna og barna (Palermó-bókunin). Fram kemur í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 40/2003 að höfð hafi verið hliðsjón af sambærilegu ákvæði danskra hegningarlaga við samningu ákvæðisins.

Með lögum nr. 149/2009 voru gerðar breytingar á 227. gr. a og voru þær liður í undirbúningi að fullgildingu Palermó-samningsins og Palermó-bókunarinnar og samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali af hálfu íslenska ríkisins. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 149/2009 um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum (upptaka, hryðjuverk, skipulögð brotastarfsemi, mansal og peningabætti), kemur fram að með þessum breytingum á 227. gr. a sé fylgt með nákvæmari hætti 3. gr. Palermó-bókunarinnar og 4. gr. Evrópuráðssamningsins við skilgreiningu á hugtakinu mansal. Breytingarnar, sem gerðar voru á 227. gr. a með lögum nr. 149/2009, tóku áfram mið af framsetningu og hljóðan mansalsákvæðis dönsku hegningarlaganna. Til viðbótar var nýrri málsgrein bætt við 227. gr. a með lögum nr. 149/2009, sem geymir refsibýngingarástæðu ef brot beinist gegn barni, sbr. 24. gr. Evrópuráðssamningsins og lýst refsinaemi athafna sem tengjast ferða- eða persónuskilríkjum, sbr. 20. gr. Evrópuráðssamningsins.

Ákvæði 227. gr. a var breytt í annað sinn með lögum nr. 72/2011 um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (mansal). Annars vegar var kveðið á um að hækkan hámarksrefsingar úr 8 árum í 12 ár og hins vegar var gerð breyting á tilvísun í 226. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um frelsissviptingu.

3.2 Samanburður við norræna löggjöf

Við samningu þessa frumvarps var sérstaklega skoðuð þróun ákvæða um mansal í hegningarlögum hinna fjögurra Norðurlandanna frá því að þau voru upphaflega lögfest.

Svíþjóð	Noregur	Danmörk	Finnland	Ísland
Upphaflega lögfest með lögum nr. 436/2002	Upphaflega lögfest með lögum nr. 78/2003	Upphaflega lögfest með lögum nr. 380/2002	Upphaflega lögfest með lögum nr. 650/2004	Upphaflega lögfest með lögum nr. 40/2003

Lög nr. 406/2004	Lög nr. 48/2006	Lög nr. 275/2012	Lög nr. 1177/2014	Lög nr. 149/2009
Lög nr. 90/2005	Lög nr. 74/2009	Lög nr. 633/2012	Lög nr. 564/2015	Lög nr. 72/2011
Lög nr. 371/2010	Lög nr. 135/2020			
Lög nr. 601/2018				

Danmörk.

Danmörk undirritaði bæði Palermó-samninginn og Palermó-bókunina 2. desember 2000. Í tilefni af þeirri undirritun og vilja danska ríkisins til að fullgilda bæði samninginn og bókunina var nýtt ákvæði um mansal, 262. gr. a, sett í dönsk hegningarlög, nr. 126/1930, sbr. lög nr. 380/2002. Danmörk fullgilti síðan bæði Palermó-samninginn og Palermó-bókunina 30. september 2003. Þá undirritaði Danmörk samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 5. september 2006 og fullgilti hann 19. desember 2007.

Ákvæði 262. gr. a hefur tvisvar sinnum verið breytt, annars vegar með lögum nr. 275/2012 og hins vegar með lögum nr. 633/2012. Fyrri breytingunni var ætlað að mæta tilskipun Evrópusambandsins 2011/36/ESB og í samræmi við hana var þeim tilgangi að misnota mann „til að fremja refsiverða verknaði“ (*d. ved strafbare handlinger*) bætt við ákvæðið, auk þess sem hámarksrefsing var hækkuð úr 8 ára í 10 ára fangelsi. Með seinni breytingunni var orðalag er laut að því að misnota mann í kynferðislegum tilgangi fært í nútímalegra horf og „vændi“ (*d. prostitution*) sérstaklega tekið fram.

Noregur.

Noregur undirritaði bæði Palermó-samninginn og Palermó-bókunina 13. desember 2000 og fullgilti bæði samninginn og bókunina 23. september 2003. Í tilefni af vilja norska ríkisins til að fullgilda Palermó-samninginn og Palermó-bókunina voru gerðar verulegar breytingar á 224. gr. norsku hegningarlaganna, nr. 10/1902, með lögum nr. 78/2003 á þann veg að hún tæki til mansals. Þá undirritaði Noregur samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 16. maí 2005 og fullgilti hann 19. desember 2007.

Mansalsákvæði 224. gr. norsku hegningarlaganna var síðan breytt með lögum nr. 48/2006 í þeim tilgangi að berjast gegn nauðugu og skipulögðu betli. Var „nauðungarþjónusta“ bætt við sem hagnýtingartilgangi í b-lið 1. mgr. ákvæðisins og tekið fram að „betl“ ætti þar undir (*n. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging*).

Norsku hegningarlögin, nr. 10 frá 1902, voru endurskoðuð heild sinni upp úr aldamótunum sem leiddi til þess að sett voru ný heildarlög, nr. 28/2005. Nýju hegningarlögin tóku gildi í nokkrum áföngum. Sá kafli sem geymir ákvæði um mansal, friðhelgiskaflinn, var innleiddur í nýju hegningarlögin með lögum nr. 74/2009. Nokkrar breytingar voru gerðar á mansalsákvæðinu við flutning þess yfir í nýju hegningarlögin. Tóku þær til orðalags, efnis og framsetningar. Í nýju hegningarlögunum var kveðið á um mansal í tveimur sjálfstæðum lagagreinum í stað einnar áður, sbr. 237. gr. (*n. menneskehandel*) og 238. gr. (*n. grov. menneskehandel*). Hámarksrefsing fyrir brot gegn 237. gr. er 6 ára fangelsi, í stað 5 ára áður, meðan hámarksrefsing fyrir brot gegn 238. gr. er 10 ára fangelsi. Þá var sögninni „neyða/þvinga“ (*n. tvinger*) bætt við upptalningu á verknaðaraðferðum í 1. mgr. 257. gr. og samhliða fjarlægt forskeytið „nauðung“ í orðunum „nauðungarvinna og nauðungarþjónusta“ í ákvæði b-liðar 1. mgr. 237. gr. Það var ekki talið ganga upp málfarslega að tala um að neyða einhvern til nauðungarvinnu eða nauðungarþjónustu. Eftir stóð „vinna eða þjónusta, þ.m.t. betl“ (*n. arbeit eller tjenester, herunder tigging*). Var þessu breytt aftur í fyrra horf með lögum

nr. 135/2020 til samræmis við orðalag 3. gr. Palermó-bókunarinnar og þeirri staðreynd að sýna yrði fram á nauðung af einhverju tagi til að hægt væri að sakfella fyrir brot gegn b-lið 1. mgr. 257. gr. norskra hegningarlaga, nr. 28/2005.

Svíþjóð.

Svíþjóð undirritaði bæði Palermó-samninginn og Palermó-bókunina 12. desember 2000. Í tilefni af þeirri undirritun og vilja sænska ríkisins til að fullgilda bæði samninginn og bókunina var nýtt ákvæði um mansal, 1. gr. a, lögfest í 4. kafla, þ.e. friðhelgiskafla, sænsku hegningarlaganna, nr. 700/1962, sbr. lög nr. 436/2002. Svíþjóð fullgilti síðan Palermó-samninginn 30. apríl 2004 og Palermó-bókunina 1. júlí 2004. Þá undirritaði Svíþjóð samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 16. maí 2005 og fullgilti hann 31. maí 2010.

Ákvæði 1. gr. a í 4. kafla sænsku hegningarlaganna var upphaflega takmarkað við mansal í kynferðislegum tilgangi (s. människohandel för sexuella ändamål) og hét brotið „mansal í kynferðislegum tilgangi“. Lágmarksrefsing var 2 ára fangelsi, en hámarksrefsing 10 ára fangelsi. Ákvæðið hefur fjórum sinnum sætt breytingum, sbr. lög nr. 406/2004, nr. 90/2005, nr. 371/2010 og nr. 601/2018. Verulegar umbætur voru gerðar á mansalsákvæðinu með lögum nr. 406/2004. Tóku þær til verknaðar, verknaðaraðferðar og tilgangs verknaðar. Heiti brotsins var ekki lengur „mansal í kynferðislegum tilgangi“ heldur var því breytt í „mansal“ (s. människohandel). Þá var jafnframt mælt fyrir um þá sérstöðu ef barn er þolandi mansals, bætt við fyrirvara um að samþykki brotaþola hefði engin áhrif á refsíabyrgð og kveðið á um 4 ára hámarksrefsingu fyrir minna alvarleg mansalsbrot (s. mindre grovt). Með lögum nr. 90/2005 var einungis gerð smávægileg breyting er laut að tilvísun í lagaákvæði í kynferðisbrotakafla laganna. Með lögum nr. 371/2010 voru gerðar efnislegar breytingar á ákvæðinu í þeim tilgangi að auka vernd brotaþola. Þannig var afnumið skilyrði um að verknaðaraðferð skyldi leiða til þess að brotaþoli væri undir stjórn eða á valdi brotamanns (s. tar kontroll över personen), sem kom inn með lögum nr. 406/2004. Skilyrðið var talið of strangt og þrengja verulega að beitingu ákvæðisins. Eins var framsetningu og uppbyggingu ákvæðisins breytt. Það varð styttra og hnitmiðaðra. Með lögum nr. 601/2018 voru gerðar breytingar á mansalsákvæði 1. gr. a í þeim tilgangi að auka enn frekar vernd þolenda. Í greinargerð kemur fram að afnám þess skilyrðis að verknaðaraðferð skyldi leiða til þess að brotamaður hefði brotaþola á valdi sínu/hefði stjórn yfir honum (s. kontrollrekvisitet), sbr. lög nr. 371/2010, hefði ekki náð tilætluðum tilgangi. Ákvæðið væri eftir sem áður flókið og innihéldi ströng skilyrði, sem gerðu það að verkum að því væri lítið beitt. Þá var lögfest nýmæli í sama kafla, 4. gr. b, um hagnýtingu á vinnuafli (s. människoexploatering). Ákvæðinu er fyrst og fremst ætlað að mæta hagnýtingu á vinnuafli verkafólks sem kemur erlendis frá og skilyrði mansals eru ekki uppfyllt.

Finnland.

Finnland undirritaði bæði Palermó-samninginn og Palermó-bókunina 12. desember 2000. Í tilefni af þeirri undirritun og vilja finnska ríkisins til að fullgilda bæði samninginn og bókunina var ákvæðum um mansal, 3. gr. og 3. gr. a, bætt inn í 25. kafla, þ.e. friðhelgiskafla, finnsku hegningarlaganna, nr. 39/1889, sbr. lög nr. 650/2004. Finnland fullgilti síðan Palermó-samninginn 10. febrúar 2004 og Palermó-bókunina 7. september 2006. Þá undirritaði Finnland samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali 29. ágúst 2006 og fullgilti hann 30. maí 2012.

Brot gegn 3. gr. í 25. kafla finnsku hegningarlaganna um mansal (s. människohandel) varðar fangelsi að lágmarki í 4 mánuði og að hámarki í 6 ár. Gróft mansalsbrot, sem varðar við 3. gr. a í 25. kafla laganna (s. grov människohandel), varðar fangelsi að lágmarki í 2 ár og

að hámarki í 10 ár. Ákvæðum finnsku hegningarlaganna um mansal hefur tvisvar sinnum verið breytt, annars vegar með lögum nr. 1177/2014 og hins vegar lögum nr. 564/2015. Með fyrri breytingunni voru gerðar þrjár efnisbreytingar á 1. mgr. 3. gr. Með þeirri seinni var sérstökum lið bætt við ákvæði 3. gr. a um gróft mansal þar sem kveðið er um alvarleika þess ef mansalsbrot er framið í tengslum við í skipulagða brotastarfsemi.

3.3 Beiting mansalsákvæðisins í framkvæmd

Mansal er flókið og margþætt brot. Umfjöllun um mansal í íslensku samfélagi hefur að miklu leyti verið bundin við mansal í vændi og tengsl mansals við skipulagða brotastarfsemi. Ákvæði 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hefur lítið verið beitt í framkvæmd og hafa einungis þrjú mansalsmál komið til kasta dómstóla. Í þeim öllum var ákært fyrir misnotkun í kynferðislegum tilgangi, þ.e.a.s. vændi. Tvö af þessum málum voru dæmd í Hæstarétti Íslands og féllu dómur í þeim báðum í júní 2010. Sýknað var af ákæru um mansal í öðru þeirra, en sakfelld fyrir innflutning ólöglegra fíkniefna og hagnýtingu vændis, sbr. Hrd. 3. júní 2010 í máli nr. 105/2010. Í hinu voru fimm karlmenn sakfelldir fyrir hlutdeild í mansali og dæmdir til fangelsisrefsingar, sbr. Hrd. 16. júní 2010 í máli nr. 224/2010. Þriðja málið var dæmt í héraði 9. júlí 2010, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjaness í máli nr. S-190/2010. Var sýknað af sakargiftum um mansal, en sakfelld fyrir hagnýtingu vændis. Sami einstaklingur var sakborningur í tveimur málanna.

3.4 Tilgangur breytinga með frumvarpi þessu

Á undanförunum árum hafa efnahagsþrengingar, stríðsátök og pólitískur óstöðugleiki ýtt undir fólksflutninga í leit að betri lífskjörum. Samhliða hefur umræða um vinnumansal og misnotkun á erlendu vinnuafli aukist. Í nýjustu áhættumatsskýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi (maí 2019) er sagt frá því að vísbendingar séu uppi um að erlendir ríkisborgarar hafi verið fluttir til landsins með skipulögðum hætti til að sæta mansali og misneytingu. Stóraukin umsvif og vöxtur í byggingariðnaði, veitingarekstri og ferðaþjónustu hafi í för með sér ólöglegan innflutning á verkafólki og að lögreglan meti það svo að mansal innan þessara greina atvinnulífsins hafi vaxið hratt á undanförunum árum. Þá er bent á að fjölgun þeirra, sem leita alþjóðlegrar verndar á Íslandi, kunni að auka hættuna á mansali þar sem bág félagsleg staða þeirra geri þá auðveldlega að þolendum misnotkunar og kúgunar.

Í þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 227. gr. a er lúta að refsinaemi mansals í þeim tilgangi að bæta enn frekar vernd þolenda brotanna og auðvelda málsókn á hendur þeim sem ábyrgir eru fyrir brotunum. Við breytingarnar hefur sérstaklega verið tekið mið af þróun löggjafarinnar annars staðar á Norðurlöndunum, annarri skýrslu GRETA um Ísland, tilskipun Evrópusambandsins 2011/36/ESB til að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali og vernd þolenda og samþykktum Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar, annars vegar nr. 29 frá 1930 um nauðungarvinnu (Nauðungarvinnusamþykktin), sem íslenska ríkið fullgilti 1958 og hins vegar nr. 105 frá 1957 um afnám nauðungarvinnu, sem íslenska ríkið fullgilti 1960, auk bókunar við samþykkt stofnunarinnar um afnám nauðungarvinnu frá 11. júní 2014, sem íslensk stjórnvöld fullgiltu í júní 2017.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði um mansal er í samræmi við ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og mannréttindasáttmála Evrópu sem mæla fyrir um að allir skuli njóta friðhelgis einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 71. gr. laga nr. 33/1944 og 1. mgr. 8. gr.

mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994. Með breytingunum, sem lagðar eru til í frumvarpinu, er leitast við að fullnægja með enn skýrari hætti skuldbindingum þeim, sem íslenska ríkið hefur undirgengist í alþjóðlegu samstarfi með því að fullgilda samninga sem hafa að markmiði að berjast gegn skipulagðri brotastarfsemi og mansali á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins, sbr. samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi (Palermó-samningurinn), sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York 15. nóvember 2000 og bókun um að koma í veg fyrir, uppræta og refsa fyrir mansal, einkum kvenna og barna, sem er viðbót við hann (Palermó-bókunin) og samþykkt var á allsherjarþinginu sama dag og samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali, sem samþykktur var og lagður fram til undirritunar í 16. maí 2005.

5. Samráð.

Við undirbúning og gerð þessa frumvarps var haft samráð við fulltrúa frá eftirfarandi embættum: Ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, héraðssaksóknara, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og héraðsdómi Reykjavíkur, auk fulltrúa frá Vinnumálastofnun, Vinnueftirlitinu og Alþýðusambandi Íslands.

Þá voru drög að frumvarpinu send samráðshópi um mansal, en hann skipa aðilar sem eru ábyrgir fyrir aðgerðum á grundvelli áhersluskjals stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu.

6. Mat á áhrifum.

Meginefni frumvarpsins lýtur að því að treysta enn frekar vernd þolenda mansals, ekki síst kvenna og barna, sem á heimsvísu eru seld í vandi eða misnotuð á kynferðislegan hátt með öðrum hætti. Þá hafa efnahagsþrengingar, stríðsátök og pólitískur óstöðugleiki í heiminum ýtt undir fólksflutninga í leit að betri lífskjörum. Hefur það leitt til þess að þörf er á að treysta enn frekar vernd hælisleitenda, flóttafólks, farandverkafólks og erlends vinnuafls til að berjast gegn nauðungarvinnu og nauðungarþjónustu, þrælkun eða ánauð. Frumvarpið er þannig til þess fallið að styrkja enn frekar vernd mansalsþolenda og spyrna gegn því að fólk sé svipt þeim grundvallarmannréttindum að ráða yfir lífi sínu og líkama.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Mansal er gróft mannréttindabrot, sem felst í að brjóta gegn friðhelgi einstaklings. Brotastarfsemin beinist gegn frjálssræði hans og helgustu persónuréttindum í þeim tilgangi að hagnýta líkama viðkomandi, vinnukrafta eða þekkingu í annars þágu. Með lögfestingu 227. gr. a með lögum nr. 40/2003 var mansal gert að sérstöku broti í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Með því var lögð sérstök áhersla á þessi brot og aukin refsivernd gegn þeim. Ákvæðinu var breytt annars vegar með lögum nr. 149/2009 og hins vegar með lögum nr. 72/2011. Þær breytingar á ákvæði 1. mgr. 227. gr. a, sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, hafa þann tilgang að styrkja enn frekar refsivernd þolenda brotanna, ekki síst hælisleitenda, farandverkafólks, erlendra ríkisborgara og fólks af erlendum uppruna sem sífellt fjölgar hér á landi og auðvelda yfirvöldum að sækja þá til saka sem ábyrgð bera á brotunum.

Verknaðarlýsing 1. mgr. 227. gr. a er þríþætt og skiptist í verknað, verknaðaraðferð og tilgang verknaðar. Með þessu frumvarpi eru annars vegar lagðar til breytingar á upptalningu á tilgangi mansals og hins vegar á verknaðaraðferð. Fyrsta þætti verknaðarlýsingar,

verknaðinum sjálfum, er ekki breytt. Hann felst í að „útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi“ og er 3. gr. Palermó-bókunarinnar fylgt í því efni. Með orðunum að „taka við einstaklingi“ er ekki einvörðungu vísað til þess þegar maður tekur við þolanda mansals í eigin persónu, heldur á það einnig við um þær aðstæður þegar maður tekur við umráðum þolanda í þeim tilgangi að hagnýta hann.

Í þessu frumvarpi eru í *fyrsta lagi* lagðar til breytingar á upptalningu á tilgangi mansals. Mismunandi tilgangur mansals hefur það sameiginlega markmið að gerandi annað hvort hagnýtir brotþola í fjárhagslegum tilgangi eða hagnýtir hann persónulega á einhvern hátt. Bætt er við tegundum hagnýtingar í samræmi við þekktar birtingarmyndir mansals, tekið er mið af alþjóðasáttmálum sem Ísland er bundið af og alþjóðlegu samstarfi. Þá er brugðist við athugasemdum í skýrslu GRETA um Ísland frá því í mars 2019, þar sem kallað er sérstaklega eftir því að íslensk refsilöggjöf veiti þeim brotþolum vernd sem hagnýttir eru í nauðungarhjónaband (*e. forced marriage*), til að betla (*e. forced begging*) eða til að fremja refsiverðan verknað (*e. forced criminality/exploitation of criminal activities*). Í samræmi við ábendingar GRETA var þessum tegundum hagnýtingartilgangs bætt við upptalningu í ákvæðinu. Einstaklingar sem misnotaðir eru til að fremja refsiverðan verknað eru t.d. neyddir til að stunda búðarhynpl, vasahjófnað, innbrot, framleiða eða selja falsaðan varning eða þeir hagnýttir sem burðardýr fíkniefna eða til að flytja peninga á milli landa (*e. money mule*). Víða eru börn misnotuð í þessu skyni þar sem brotamennirnir njóta góðs af því að þau má ekki sækja til saka sökum ungs aldurs.

Þá er „nauðungarþjónusta“ (*e. servitude*) bætt við í samræmi við 3. gr. Palermó-bókunarinnar, norska ákvæðið um mansal og athugasemdir GRETA. Tekið er sérstaklega fram að betl falli þar undir. Undir það fellur einnig nauðungarþjónusta inni á heimilum, t.d. vegna aðstoðar við heimilisstörf. Þá hefur „þrældómi eða ánauð“ verið bætt við upptalninguna í samræmi 3. gr. Palermó-bókunarinnar og athugasemdir GRETA. Ánauð getur t.d. falist í skuldaánauð, þannig að viðkomandi er látinn vinna upp í skuld sem jafnvel aldrei er fullgreidd eða búsetuánauð, þannig að viðkomandi er háður brotamanni með húsnæði. Vinnumannsal nær yfir nauðungarvinnu, þrælkun, þrældóm eða aðra misnotkun á vinnuafli að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 227. gr. a. Þá er „vændi“ tilgreint sérstaklega í samræmi við framsetningu á kynferðislegum tilgangi mansals í danska og norska ákvæðinu.

Í *öðru lagi* eru lagðar til breytingar á 1. tl. 1. mgr. 227. gr. a er lúta að verknaðaraðferð. Annars vegar er tilvísun í einstök ákvæði í almennum hegningarlögunum, nr. 19/1940, afnumin og hins vegar er fleiri aðferðum bætt við upptalninguna, eins og ofbeldi og brotnámi. Ekki þykir ástæða til að vísa til refsíákvæða þar sem verknaðaraðferð er skilgreind sem sjálfstætt brot þar sem það þykir of takmarkandi. Hægt er t.d. að beita hótun án þess að það sé hótun um að fremja refsiverðan verknað, eins og krafist er í 233. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þannig er hægt að hóta fíkniefnaneytanda að hann fái ekki næsta neysluskammt, hóta því að tilkynna viðkomandi til barnaverndarnefndar, hóta að hann verði kærður til lögreglu, hóta að hann þurfi að þola eitthvað sem hann er hræddur við og hagnýta sér þannig t.d. vatnshræðslu hans eða lofthræðslu eða hóta erlendum ríkisborgara að honum verði „hent úr landi“, þ.e.a.s. að dvalarleyfi hans verði afturkallað. Þá getur ofbeldi verið andlegt eða fjárhagslegt, svo dæmi séu nefnd.

Í stað orðanna „eða með því að hagnýta sér bága stöðu viðkomandi“ kemur „eða með því að nota sér bága stöðu viðkomandi, fákunnáttu hans eða varnarleysi eða með því að hagnýta sér yfirburðastöðu sína“. Sú verknaðaraðferð að gerandi noti sér bága stöðu þolanda mansals, fákunnáttu eða varnarleysi eða hagnýti sér yfirburðastöðu sína svarar til „abuse of power or of a position of vulnerability“ í 3. gr. Palermó-bókunarinnar. Í lögskýringargögnum með

bókuninni er verknaðaraðferðin túlkuð svo að hún eigi við um þau tilvik þegar þolandi mansals hefur enga aðra möguleika en að gangast undir vilja geranda. Með því að bæta við „fákunnáttu“, „varnarleysi“ og „hagnýtingu á yfirburðastöðu“ ættu yfirvöld að eiga auðveldara með að berjast gegn vinnumansali, en þetta eru aðstæður sem gjarnan einkenna mansalsbrot gegn hælisleitendum, flóttafólki, farandverkafólki eða erlendum ríkisborgurum. Þá getur yfirburðastaða t.d. falist í því að þolandi mansals er fjárhaglega háður þeim sem brýtur á honum.

Hvað varðar refsíábyrgð þolenda mansalsbrota hafi þeir verið neyddir til að fremja refsiverðan verknað, þá er tekin afstaða til þess í frumvarpi með breytingarlögum nr. 149/2009. Í því frumvarpi er farið í gegnum hverja og eina grein Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali með hliðsjón af íslenskri löggjöf. Segir á bls. 11 í frumvarpinu: „Í 26. gr. samningsins er kveðið á um undanþágu frá refsingu. Samkvæmt henni skal fórnarlömbum ekki refsað fyrir aðild sína að ólöglegri starfsemi, enda hafi þau verið þvinguð til hennar. Hér má líta til 74. gr. almennra hegningarlaga.“ Við þetta má bæta að samkvæmt d-lið 3. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008 er ákærvaldinu heimilt að falla frá saksókn ef „brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulega miklum þjáningum eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því að fallið sé frá saksókn, enda verði að telja að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar“. Þannig er að finna ákvæði bæði í sakamálalögum og almennum hegningarlögum er mæta aðstæðum þolenda mansalsbrota sem eru í þessari stöðu.

Um 2. gr.

Ákvæði þarfnast ekki skýringa.