

# **Frumvarp til laga**

## **um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96 15 maí 2002,**

### **með síðari breytingum**

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010)

#### 1. gr.

Á eftir 12. gr. g laganna koma tvær nýjar greinar, 12. gr. h og 12. gr. i, svohljóðandi:

##### a. (12. gr. h.)

Eftir umsókn þar um og að fenginni umsögn lögreglu skal Útlendingastofnun veita útlendingi, sem grunur leikur á að sé fórnarlamb mansals, dvalarleyfi í allt að sex mánuði, en þó ekki skemur en í þrjátíu daga, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. skal ekki vísa viðkomandi einstaklingi brott úr landi á þessu tímabili.

Nú er rökstuddur grunur um að gert sé tilkall til stöðu fórnarlamb í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis, og ekki er sýnt fram á annað með óyggjandi hætti, og veitir það þá ekki rétt til dvalarleyfis. Sama gildir ef veiting dvalarleyfis er andstæð allsherjarreglu.

Leyfi samkvæmt ákvæði þessu getur ekki verið grundvöllur búsetuleyfis.

##### b. (12. gr. i.)

Þegar sérstaklega stendur á er Útlendingastofnun heimilt að veita fórnarlambi mansals endurnýjanlegt dvalarleyfi til eins árs þótt skilyrðum 11. gr. sé ekki fullnægt þegar annað tveggja á við:

a. það telst nauðsynlegt vegna persónulegra aðstæðna viðkomandi, eða

b. það telst nauðsynlegt að mati lögreglu vegna samvinnu viðkomandi við yfirvöld við rannsókn og meðferð sakamáls.

Leyfi samkvæmt ákvæði þessu getur ekki verið grundvöllur búsetuleyfis.

#### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

A t h u g a s e m d i r v i ð l a g a f r u m v a r p þ e t t a .

### **I. Almenn atriði.**

Frumvarp þetta er samið í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu í tilefni af fyrirhugaðri fullgildingu samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005, samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölpjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samnings) frá 15. nóvember 2000 og bókunar við þann samning frá sama tíma um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn (Palermó-bókunar). Er fullgildingin í samræmi við aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda gegn mansali, sbr. skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um aðgerðaáætlun gegn mansali sem lögð var fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi, þskj. 754.

Sérstakt refsiakvæði um mansal var sett inn í almenn hegningarlög, sem 227. gr. a, með lögum nr. 40/2003. Í ákvæðinu er að finna sjálfstæða verknáðarlýsingu á mansali sem refsiverðri athöfn og var við lýsingu brotsins stuðst við 3. gr. Palermó-bókunarinnar. Ákvæðinu var breytt með lögum nr. 149/2009 betur til samræmis við orðalag 3. gr. Palermó-bókunarinnar og 4. gr. Evrópuráðssamningsins.

### **II. Alþjóðleg barátta gegn mansali.**

Um langt skeið hafa ríki heims barist gegn ýmsum birtingarmyndum mansals og eru þeir alþjóðlegu samningar og samþykktir sem gerð hafa verið liður í þeirri baráttu. Þessir samningar lúta að banni við þræla- eða nauðungarvinnu, vernd barna, vernd og réttindum kvenna, aðgerðum gegn vændi og banni gegn hvers konar verslun með fólk í þessu skyni. Þá hafa á seinni árum einnig verið samþykktir samningar sem beinast gegn skipulagðri, fjölþjóðlegri glæpastarfsemi og smygli á fólki.

Palermó-samningurinn var undirritaður af hálfu íslenska ríkisins 13. desember 2000 ásamt framangreindri bókun við hann. Í Palermó-bókuninni var í fyrsta sinn sett fram heildstæð skilgreining á mansali sem alþjóðasamfélagið hafði komið sér saman um. Markmið bókunarinnar skv. 2. gr. hennar er a) að koma í veg fyrir verslun með fólk, með sérstöku tilliti til kvenna og barna, b) að vernda og aðstoða fólk sem fyrir slíku verður, þannig að mannréttinda þess sé gætt til fulls, og c) að stuðla að samvinnu aðildarríkja í því skyni að ná þessum markmiðum. Gildissvið Palermó-bókunarinnar nær þó einungis til brota sem eru framin án tillits til landamæra og með þátttöku skipulagðs glæpahóps, sbr. 4. gr.

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali var samþykktur og lagður fram til undirritunar á þriðja leiðtogafundi ráðsins í Varsjá 16. maí 2005 og var Ísland í hópi þeirra ríkja sem undirrituðu samninginn sama dag. Samningurinn gengur töluvert lengra varðandi vernd fórnarlamba en aðrir alþjóðasamningar á þessu sviði, þar á meðal Palermó-bókunin. Samningurinn styðst að mörgu leyti við bókunina en er mun ítarlegri. Þannig er gildissvið hans víðtækara en gildissvið Palermó-bókunarinnar en samningurinn gildir bæði um mansal innan lands sem og mansal milli landa. Þá gildir samningurinn án tillits til þess hvort skipulögð glæpasamtök standa að baki brotinu eða ekki.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um að tvær nýjar greinar skuli bætast við lög um útlendinga, nr. 96/2002, 12. gr. h og 12. gr. i. Er í báðum tilfellum um nýmæli að ræða.

*Um a-lið (12. gr. h).*

12. gr. h mælir fyrir um að Útlendingastofnun skuli, eftir umsókn þar um og að fenginni umsögn lögreglu, veita útlendingi dvalarleyfi í allt að sex mánuði, en þó ekki skemur en þrjátíu daga, sé fyrir hendi grunur um að viðkomandi sé fórnarlamb mansals. Eins og fram kemur í 2. mgr. er þó ekki nægilegt að gera tilkall til dvalarleyfis á þessum grundvelli til að eiga rétt til þess heldur verður skilyrði 1. mgr. ákvæðisins, um að grunur leiki á að viðkomandi sé fórnarlamb mansals, að vera fyrir hendi. Þannig getur viðkomandi þurft að sýna fram á að skilyrðum 1. mgr. sé fullnægt sé fyrir hendi rökstuddur grunur um að tilkall til dvalarleyfis á þessum grundvelli sé gert í þeim tilgangi einum að afla sér dvalarleyfis án þess að nokkuð annað styðji við frásögn viðkomandi. Ef hin sérstöku skilyrði eru fyrir hendi skal veita dvalarleyfið jafnvel þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. laganna sem fjallar um grunnskilyrði þess að fá útgefið dvalarleyfi hér á landi. Þá er einnig mælt fyrir um að ekki skuli vísa viðkomandi aðila úr landi á þessum tíma, þrátt fyrir að brottvísunarheimildir 20. gr. laganna eigi við.

Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 13. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og uppfyllir jafnframt skuldbindingar skv. 2. mgr. 10. gr. samningsins og 1. mgr. 7. gr. Palermó-bókunarinnar. Mikilvægt er að fórnarlamb mansals fái tækifæri til að ná bata og losna undan áhrifum þeirra sem stunda mansal og er ákvæðinu ætlað að stuðla að því. Í Evrópuráðssamningnum er þetta tímabil nefnt afturbata- og umþóttunartímabil og er því jafnframt ætlað að stuðla að því að fórnarlamb mansals geti tekið upplýsta ákvörðun um samstarf við yfirvöld. Ákvæði þessu er ekki ætlað að hafa áhrif á rannsókn og saksókn vegna umræddra brota en í því felst að ákvörðun fórnarlamb um að vinna með yfirvöldum við að

upplýsa brot kemur ekki í veg fyrir skyldu þess samkvæmt lögum til að bera vitni í málinu. Gert er ráð fyrir því að hinu ætlaða fórnarlambi standi ýmis úrræði til boða á gildistíma dvalarleyfisins sem ætlað er að stuðla að uppbyggingu þess á meðan á afturbata- og umþóttunartímabilinu stendur.

Umsókn um dvalarleyfi getur borist Útlendingastofnun hvort sem er frá hinu mögulega fórnarlambi eða eftir öðrum leiðum, svo sem í gegnum lögreglu eða aðra aðila sem koma að mansalsmálum, svo sem eins og sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal sem starfar á grundvelli aðgerðaáætlunar gegn mansali sem samþykkt var á fundi ríkisstjórnar Íslands 17. mars 2009. Í einhverjum tilvikum getur þannig háttáð til að ekki sé hafin lögreglurannsókn á því máli sem um ræðir og er veiting dvalarleyfisins óháð því hvort slík rannsókn fari fram en eins og áður hefur komið fram er dvalarleyfinu meðal annars ætlað að gefa mögulegu fórnarlambi svigrúm til þess að taka upplýsta ákvörðun um samstarf við yfirvöld við rannsókn málsins. Vegna þessa þykir ekki rétt að takmarka veitingu dvalarleyfisins við þau fórnarlömb sem leitað hafa til lögreglu. Hins vegar þykir rétt, vegna alvarleika mansalsbrota, að Útlendingastofnun leiti umsagnar lögreglu um þær dvalarleyfisumsóknir sem stofnuninni berast. Það er þó ekki skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfisins að lögreglu sé kunnugt um mál umsækjanda eða telji ástæðu til að hefja sérstaka rannsókn á því. Stofnuninni getur jafnframt reynst nauðsynlegt, vegna skyldu sinnar til að upplýsa mál nægilega áður en ákvörðun er tekin í því, að leita umsagnar annarra aðila sem að máli fórnarlambins hafa komið. Slíkir aðilar geta til dæmis verið sérfræði- og samhæfingarteymi um mansal, félagsmálayfirvöld, heilbrigðisyfirvöld, Vinnumálastofnun eða frjáls félagasamtök.

*Um b-lið (12. gr. i).*

Í 12. gr. i er mælt fyrir um heimild Útlendingastofnunar til að gefa út endurnýjanlegt dvalarleyfi til eins árs, þegar talið er að dvöl fórnarlambmans mansals hérlendis sé nauðsynleg vegna persónulegra aðstæðna þeirra, og/eða vegna samvinnu þeirra við yfirvöld í tengslum við rannsókn eða við meðferð sakamáls. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 14. gr. samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali og fullnægir einnig skuldbindingum skv. 1. mgr. 7. gr. Palermó-bókunarinnar. Leyfið er endurnýjanlegt og uppfyllir því tilmæli bókunarinnar um að fórnarlambi sé gert kleift að vera um kyrrt á landsvæði ríkisins. Í því felst jafnframt að unnt er síðar, ef grundvöllur áframhaldandi dvalar fórnarlambmans hér á landi breytist, að veita aðra tegund dvalarleyfis, þar á meðal dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur búsetuleyfis, að uppfylltum sérstökum skilyrðum fyrir einstökum tegundum slíkra dvalarleyfa. Í greinargerð með samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali kemur fram að persónulegar aðstæður fórnarlambmans geti verið allt frá öryggi eða heilsufari þess til fjölskylduaðstæðna. Tafarlaus endursending fórnarlamba mansals til heimalands þeirra þykir leiða til þess að fórnarlömb greini síður frá reynslu sinni eða beri vitni gegn þrælasölum sínum. Vitnisburður fórnarlamba mansals þykir afar mikilvægur í baráttunni gegn mansali en sé hann ekki fyrir hendi er talið erfiðara að koma í veg fyrir að önnur fórnarlömb falli í sömu gildru. Talið er að eftir því sem unnt er að veita fórnarlömbum meiri vissu fyrir því að réttinda þeirra og hagsmuna sé gætt, þeim mun betri upplýsingar geti þau gefið yfirvöldum. Möguleiki á dvalarleyfi sé því hvati til frekari samvinnu af þeirra hálfu.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.