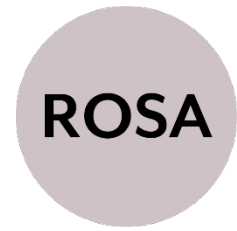


ROSA
Rådhusgata 4
0151 OSLO



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 13.04.2023

Hørings svar – NOU 2022: 21, kapittel 35.3.3

ROSA takker for muligheten til å komme med innspill til Straffelovrådets NOU 2022: 21 – Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten.

ROSA opererer den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel og bistår voksne menneskehandelsutsatte over hele landet. Tiltaket administreres av Krisesentersekretariatet og ble etablert i 2005. På mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet bistår ROSA voksne utsatte av alle utnyttelsesformer.

I dette hørings svaret vil ROSA adressere Straffelovrådets anbefaling om å avkriminalisere kjøp av seksuelle tjenester for voksne (kap. 35.3.3). ROSA mener konsekvensene av forslaget for arbeidet mot menneskehandel i Norge ikke er godt nok vurdert, da formålet med loven var å begrense menneskehandel til prostitusjon. Relevante folkerettslige forpliktelser fra Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel (heretter Europarådskonvensjonen) er heller ikke diskutert. Forslaget er ikke basert på ny kunnskap om hvordan loven fungerer, og vier lite oppmerksomhet til menneskehandel til prostitusjon som en kriminalitetsform som særlig rammer kvinner og derfor anses som kjønnsbasert vold.

Forslaget er prinsipielt forankret og tar utgangspunkt i vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten og skadefølgeprinsippet. ROSA mener forslaget ikke tar høyde for forholdene i tvungen prostitusjon og de store skadevirkningene det kan ha for utsatte. Først og fremst virker målet å være å sikre kundenes selvbestemmelsesrett.

Risikoen for menneskehandel til prostitusjon i Norge og Europa er økende som følge av invasjonen av Ukraina og en flerårig økonomisk krise. Hvis loven oppheves, fremstår det som sannsynlig at flere vil utsettes for menneskehandel i Norge. ROSA vil derfor fraråde at rådets anbefaling følges.

Kjøp av sex fra menneskehandelsutsatte

I lovforarbeidene beskrives formålet med forbudet slik: «... departementet [mener] at det er nødvendig med et generelt forbud mot kjøp av seksuelle tjenester for å kunne ramme kjøp av seksuelle tjenester fra ofre for menneskehandel.»¹

Rådet mener at ved avkriminalisering vil andre bestemmelser, som voldtekt og misbruk av overmaktsforhold mv., være aktuelle for å ramme disse sexkjøpene. Men der vil det være et krav om

¹ Ot.prp. nr. 48 (2007-2008), s. 8

at handlingen er forsettlig.² Utover å notere dette, diskuteres verken om forbudet møter denne målsetningen eller Europarådskonvensjonens artikkel 19 om kriminalisering av bruk av et offers tjenester:

Hver part skal vurdere å vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbare lovbrudd i nasjonal lovgivning det å benytte seg av tjenester som er objekt for utnytting som nevnt i artikkel 4 bokstav a i denne konvensjon, med kunnskap om at personen er et offer for menneskehandel.³

Artikkelen, som altså ikke er et bindende påbud, men en klar oppfordring, har, i likhet med rådets standpunkt om at andre bestemmelser vil være aktuelle for disse sexkjøpene, en vesentlig utfordring i spørsmålet om gjerningspersonen har 'kunnskap om at personen er et offer'.⁴ Skillet mellom ufrivillig og frivillig prostitusjon er komplekst. Over tid har det blitt større forståelse for de ulike tvangsmekanismene som holder noen i en utnyttelsessituasjon. I det enkelte sexkjøp vil imidlertid grad av frivillighet være umulig for kunden å avgjøre. Menneskehandelsutsatte fremstår ikke nødvendigvis som ofre, men må tvert imot gjøre seg attraktive for å møte menneskehandlernes krav om inntjening. Dette understøtter departements vurdering om at det trengs et generelt forbud for å ramme disse sexkjøpene.

Grunnen til at disse sexkjøpene må rammes er at de innebærer alvorlige seksuelle krenkelser med alvorlige helsemessige følger for de utsatte. Rådet mener at det enkelte sexkjøp ikke nødvendigvis er skadelig, og at kriminalisering er problematisk i lys av den seksuelle selvbestemmelsesretten og skadefølgeprinsippet. Det er derfor frivillige sexkjøp som skal bli lovlig. Sexkjøp fra noen i en menneskehandelssituasjon er ufrivillige og dermed i strid med deres seksuelle selvbestemmelsesrett; videre vil det for kunden altså ikke være mulig å avgjøre om personen er i en menneskehandelssituasjon, da dette beror på en kompleks, juridisk vurdering. Å selge sex ufrivillig kan være svært traumatiserende, og må anses som å bli utsatt for grov vold.

Slik ROSA forstår det, vil forslaget i praksis gjøre det lovlig å kjøpe sex av menneskehandelsutsatte. Dette problematiseres ikke i utredningen og ses ikke i sammenheng med internasjonale forpliktelser eller skadevirkningene for de utsatte.

Etterspørsel etter menneskehandel

Om Europarådskonvensjonens artikkel 19 står det i Europarådets forklarende rapport at: «Several considerations prompted the drafters to include this provision in the Convention. The main one was the desire to discourage the demand for exploitable people that drives trafficking in human beings.»⁵

På samme måte var lovens andre mål, ifølge lovforarbeidene, å: «... bidra til å svekke rekrutteringen av nye kunder, og dermed hindre at prostitusjonsmarkedet stadig øker.»⁶ Dette er altså ikke uttrykk for en naiv forestilling om at prostitusjon vil forsvinne, men et forsøk på å begrense en praksis der «potensialet for utnyttelse er stort»,⁷ som rådet skriver, gjennom å motvirke etterspørselen.

Siden «etterspørsel er en underliggende årsak til menneskehandel»,⁸ er også dette et konkret tiltak mot menneskehandel. Begrenses etterspørselen, bidrar det til å forebygge menneskehandel. Derfor krever artikkel 9-5 i FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, at: «Statspartene skal vedta eller styrke lovgivningsmessige eller andre tiltak, for

² NOU 2022: 21, s. 296

³ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, artikkel 19

⁴ For diskusjon av artikkelen, se Planitzer og Sax (red.) (2022) *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, s. 269 – 277

⁵ Council of Europe (2005) *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, s. 36

⁶ Ot.prp. nr. 48 (2007-2008), s. 8

⁷ NOU 2022: 21, s. 248

⁸ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, artikkel 6-b

eksempel utdanningstiltak, sosiale tiltak eller kulturelle tiltak, blant annet gjennom bilateralt eller multilateralt samarbeid, for å motvirke etterspørselen som fremmer alle former for utnyttning av personer, særlig kvinner og barn, som igjen fører til handel med mennesker.»⁹

Europarådskonvensjonens artikkel 6 om tiltak for å motvirke etterspørselen utdyper denne forpliktelsen og nevner eksplisitt at Norge er forpliktet til å iverksette: «forebyggende tiltak, herunder undervisningsprogrammer for gutter og jenter som ledd i skolegangen som fremhever at kjønnsdiskriminering er uakseptabelt og har svært alvorlige konsekvenser, viktigheten av likestilling mellom kjønnene og alle menneskers verdighet og integritet.»¹⁰

Et annet sted i utredningen slutter rådet seg til Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), hvor det står at: «For handlinger som har vært straffbare over lengre tid, vil en avkriminalisering lettere skape inntrykk av at samfunnet aksepterer handlingen, enn tilfellet er ved en manglende nykriminalisering.»¹¹ På tross av dette diskuteres ikke konsekvensene av avkriminalisering for etterspørselen etter menneskehandel eller hvordan Norge da skal møte forpliktelsen om å redusere den, særlig blant yngre, i et likestillingsperspektiv.

Hovedfunnet i Vista Analyses evaluering av forbudet fra 2014, at etterspørselen er redusert, diskuteres heller ikke. Vista Analyse skriver: «Forbudet i kombinasjon med straffelovens §202 (hallikparagrafen) og § 224 (lov mot menneskehandel) bidrar til å gjøre Norge til et mindre attraktivt land for prostitusjonsbasert menneskehandel enn det som ville vært tilfelle uten disse tre lovene og håndhevingen av dem.»¹² Omfanget av både prostitusjon og menneskehandel i Norge er usikre størrelser, og evalueringen har blitt kritisert. Funnet harmonerer imidlertid med erfaringer fra bl.a. Sverige, som f.eks. uttrykt av Europarådets parlamentarikerforsamling: «Sweden was the first country to criminalise the purchase of sexual services, with proven positive results in terms of reducing the demand for trafficking.»¹³

Skulle sexkjøp igjen bli lovlig, er det vanskelig å se for seg annet enn at etterspørselen etter prostitusjon vil øke i Norge, og med det risikoen for utnyttelse og menneskehandel.

Nedgang i avdekking og straffeforfølgning av menneskehandel til prostitusjon

Rådet skriver:

Forhold som taler i retning av å bruke kriminalisering for å ramme de delene av prostitusjonsmarkedet som er preget av utnyttelse, spesielt menneskehandel, er at dette kan gi politiet virkemidler de trenger for å identifisere, og derfor motarbeide, slik utnyttelse ... Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er slik forbudet brukes. Siden innføringen av bestemmelsen har mindre menneskehandel for prostitusjonsformål enn tidligere blitt avdekket og straffeforfulgt, og så langt rådet har kjennskap til, er ikke denne framgangsmåten beskrevet som bakgrunn for sakene i rettspraksis om straffebestemmelsen mot menneskehandel i straffeloven § 257.¹⁴

ROSA har i perioden det er snakk om bistått mange personer utnyttet til prostitusjon, hvorav mange har anmeldt forholdet, og ser at det er en rekke ulike grunner som kan forklare denne nedgangen, eksempelvis: streng håndhevelse av utenlendingslovgivningen overfor personer som selger sex; prioriteringer hos politi- og påtalemyndighet, blant annet om å fokusere på menneskehandel til tvangsarbeid og nedleggelse av operative enheter i prostitusjonsmiljøene; at utsatte ikke ser på hjelpen som tilbys av det offentlige som trygg eller tilpasset deres situasjon. Ikke minst fremstår det sannsynlig for ROSA at sexkjøpslovens etterspørselsdempende effekt kan ha spilt en rolle.

⁹ FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, artikkel 9-5

¹⁰ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, artikkel 6-d

¹¹ Sitert i NOU 2022: 21, s. 197

¹² Vista Analyse (2014) *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*, s. 7

¹³ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution (2014) *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*, pkt. 5

¹⁴ NOU 2022: 21, s. 249

Myndighetenes prioriteringer

Norges innsats mot menneskehandel er forankret i politietterforskning og utlendingsforvaltning. Denne tilnærmingen er kritikkverdig, har negative konsekvenser for personer som selger sex, og ROSA har lenge fremmet at den må erstattes av et menneskerettslig fokus. Rådet trekker fram at:

I evalueringen fra 2014 beskriver også personer som selger seksuelle tjenester at de etter at bestemmelsen ble innført opplevde mer usikkerhet og frykt for vold, og at de av hensyn til kundenes behov for ikke å bli identifisert av politiet, måtte operere på mer skjulte måter. Dette medførte også at de nølte med å henvende seg til politiet om de ble utsatt for lovbrudd. Politianmeldelse ville avsløre prostitusjonsaktiviteten deres, og derfor gjøre kundene sårbare, noe som igjen kunne svekke inntektsgrunnlaget. Det forhold at kriminalisering av sexkjøp fra voksne kan ha medført at personer som av ulike grunner selger sex har fått vanskeligere levekår og er henvist til samfunnets gråsoner taler også for avkriminalisering.¹⁵

De aller fleste menneskehandelsutsatte i Norge, og personer som selger sex for øvrig, har utenlandsk bakgrunn. Utlendingsloven har lenge blitt brukt mot sexselgere, og mange ROSA møter vegrer seg, med rette, for kontakt med politiet av den grunn. Men dette er ikke nødvendigvis på grunn av sexkjøpsloven: For eksempel ble personer som selger sex utvist fra landet under pandemien, mens kundene gikk fri.¹⁶ Det må være et ufravikelig prinsipp at personer som selger sex ikke skal straffes eller på annen måte trakasseres. ROSAs erfaringer tilsier at dette fremdeles er en blindsoner hos politi- og påtalemyndighet.

Selv om prostitusjon er mindre synlig i det offentlige rom, kjenner ikke ROSA seg igjen i oppfatningen om at forbudet har ført til at prostitusjon har blitt mer skjult i Norge. Et stort antall annonser for kjøp av sex er lett tilgjengelig på nett. ROSA har bistått utsatte for menneskehandel til prostitusjon siden 2005. Også før loven ble innført var levekårene vanskelige for mange personer som selger sex og voldsbelastningen stor.

Det var derfor en forutsetning for forbudet at det skulle iverksettes sosiale tiltak for å bedre situasjonen for personer som selger sex. Det innebærer å gjøre noe med de underliggende årsakene til prostitusjon, som ofte er økonomiske. ROSA kan ikke se at dette har blitt fulgt opp av myndighetene. For at loven skal fungere, er det svært viktig at det nå tas grep på disse områdene og at arbeidet mot menneskehandel, og myndighetenes kontakt med personer som selger sex, forankres i en menneskerettslig tilnærming.

Menneskehandel til prostitusjon er kjønnsbasert vold

Som nevnt, er anbefalingen prinsipielt forankret. I vurderingen av forbudet mot hallikvirksomhet settes imidlertid skadefølgeprinsippet til side på grunnlag av «... risikobetraktninger med hensyn til hvor alvorlige krenkelser som står på spill.»¹⁷ ROSA støtter at dette forbudet opprettholdes, men mener at det samme hensynet bør gjelde for forbudet mot kjøp av sex.

Det sentrale prinsipielle grunnlaget for loven, nemlig likestillingsperspektivet, får lite oppmerksomhet. Kvinner og jenter utgjør over 90 % av personer utsatt for menneskehandel til prostitusjon i EU-landene.¹⁸ FNs Kvinnekomité uttrykte nylig bekymring for omfanget av kvinner og jenter utsatt for menneskehandel til prostitusjon i Norge.¹⁹ Menneskehandel til prostitusjon anses som en form for

¹⁵ NOU 2022: 21, s. 249

¹⁶ NRK (2021) *Aksjonerte mot flere prostituerte: - Kan ha hatt flere hundre kunder*

¹⁷ NOU 2022: 21, s. 248

¹⁸ European Commission (2020) *Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2020) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, s. 4

¹⁹ CEDAW (2023) *Concluding observations on the tenth periodic report of Norway – advance unedited version*, s. 8

kjønnsbasert vold.²⁰ Menneskehandel, og forbudet mot sexkjøp, må derfor forstås i et likestillingsperspektiv, noe alle internasjonale konvensjoner gjør svært tydelig.²¹

Utredningen diskuterer ikke formålet med sexkjøpsloven eller konsekvensene av å fjerne den grundig nok. Loven har ikke blitt evaluert siden 2014, og forslaget er ikke basert på ny kunnskap om hvordan den fungerer. De internasjonale forpliktelsene loven bygger på er ikke godt nok vurdert. Som et minimum må det gjennomføres en ny evaluering før en beslutning tas, hvor også risikobetraktninger inkluderes.

Forslaget om å oppheve loven kommer mens FN, OSSE og andre advarer om at krig og økonomisk krise øker risikoen for menneskehandel i Europa, særlig for kvinner. At loven har en normdannende og dermed preventiv effekt for mulige kunder, og slik er viktig i et likestillingsperspektiv, drøftes altså ikke.

Med avkriminalisering risikerer vi mer menneskehandel til prostitusjon, særlig av kvinner, og at flere kjøper sex fra personer utsatt for tvungen prostitusjon. ROSA mener derfor Straffelovrådets anbefaling må avvises.

Med vennlig hilsen

ROSA

²⁰ Se f.eks. UN General Assembly (2022) *Trafficking in women and girls: Crises as a risk multiplier – Report of the Secretary-General*, s 15 og GRETA (2020) *Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection*, s. 8-9

²¹ Se f.eks. Europarådskonvensjonen, artikkel 5-3 og FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, artikkel 2-a