



Oslo kommune  
**Velferdsetaten**

Sentrums- og storbyavdelingen

HØRINGSUTTALELSE TIL REGJERINGENS FORSLAG OM ENDRING AV  
GJELDENE RETT VEDRØRENDE FORMIDLING AV PROSTITUSJON OG  
OPPHEVING AV KRAVET OM AT KUNNGJØRING "UTVETYDIG" MÅ GJELDE  
PROSTITUSJON.

### 1. Anbefaling

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om straffeloven 1902 § 202 bør endres slik at bestemmelsen rammer alle typer formidling av prostitusjon, herunder publisering av prostitusjonsannonser og hvordan dette bør gjennomføres.

Pro Sentret går ikke inn for endring av straffeloven § 202 i denne omgang og støtter derfor ikke departementets forslag om at man opphever kravet av at kunngjøringen må være *utvetydig*. Pro Sentret støtter heller ikke endringsforslagets alternativ 2, der man fjerner paragrafens andre ledd.

I stedet ønsker Pro Sentret at justisdepartementet gjennomfører en bredere og mer helhetlig vurdering av gjeldene rett på feltet. En eventuell endring av annonseforbudet i § 202 bør gjøres sammen med en klargjøring av nasjonale prostitusjonspolitiske målsetninger, der man også ser nærmere på politiets handlingsrom og praksiser knyttet til bekjempelse av prostitusjon og menneskehandel. Pro Sentret vil ikke gå inn for endringer i lovverket før en slik evaluering foreligger.

### 2. Begrunnelse for Pro Sentrets syn

Som nasjonalt kompetansesenter for prostitusjon og praktiske erfaringer med oppsøkende sosial- og helsefaglig lavterskeltilbud for personer i prostitusjon er det Pro Sentrets vurdering at departementet bør avvente en endring av hallikparagrafen.

Dersom man går inn for alternativ 1, slik departementet foreslår, og fjerner kravet om at offentliggjøringen må være *utvetydig* samtidig som man anvender det nye offentlighetsbegrepet frykter Pro Sentret at man skaper en lite hensiktsmessig og uklar lovgivning. Rettslig sett vil uklarheten skape juridiske avgrensingsproblemer som i det praktiske feltet kan ha svært omfattende negative konsekvenser, både for marginalisert grupper og for den allmenne befolkningen.

Ettersom den foreslåtte ordlyden «Den som offentliggjør tilbud om, formidling eller etterspørsel av prostitusjon, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder» i paragrafens andre ledd også kan ramme dem som tilbyr egne tjenester mener Pro Sentret at den nye ordlyden er for vid. Når man ikke fjerner denne muligheten – noe man kan gjøre ved å legge til at det er snakk om andres prostitusjon – og samtidig utvider strafferettsområdet, står departementet i fare for å lage en paragraf som kan anvendes mot sårbare grupper som livnærer seg gjennom prostitusjon. Da departementet tidligere har vært svært tydelig på at man ikke ønsker å straffeforfølge personer som selger sex er fremstår den nye ordlyden ikke i tråd med tidligere politiske signaler.

Det er ikke klart nok hvilke type offentlige handlinger politiet vil ha hjemmelsgrunnlag til å gripe inn overfor i forslaget, og hvilke offentliggjøringer man ikke har hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i. I praksis kan svært mange *offentliggjøringer* falle innunder den nye bestemmelsen, uten at det nødvendigvis dreier seg om prostitusjon eller utnyttning. I høringsforslaget viser departementet til at dersom det ikke kan bevises at det er snakk om prostitusjon vil dette føre til frifinnelse. Etter Pro Sentrets vurdering snur departementet her bevisbyrden, og legger ansvaret over på dem som må bevise uskyld heller enn dem som må bevise mistanke om prostitusjon. Når en tar stigmatiseringen og den kjønnete og etniske diskrimineringen som i dag preger offentlighetens syn på både prostitusjon og seksuelle relasjoner mer allment med i betraktning, kan man i verste fall skape en lovgivning som bifaller utbredte diskrimineringspraksiser i samfunnet og legger bevisbyrden over på sårbare grupper og individer som mistenkeliggjøres. Vi er alt kjent med at flere ikke-norske grupper diskrimineres fordi myndigheter og sivilsamfunn mistenker prostitusjonstilknytning, uten at det foreligger grunnlag for slik mistanke – utover det at man deler hudfarge og nasjonalitet med særlig stigmatiserte grupper.

Vi vet i dag svært lite om hvordan tilgang til internett og nye former for kontaktetablering endrer befolkningens seksualvaner. Når straffelovens definisjon av fenomenet prostitusjon samtidig kan beskrives som uklar og salg av tjenester formidles og etterspørres i noen tilfeller også utføres via internett, er det en fare for at offentlige myndigheter forstrekker seg med hensyn til å overvåke og regulere seksuelle handlinger og relasjoner blant befolkningen.

Velger departementet likevel å gå inn for alternativ 1, bør politiets praksiser knyttet til paragrafen følges nøye opp med klare retningslinjer, kompetanseheving og opplæringstiltak. Disse bør i første omgang rettes mot etterforskere, politibetjenter og ordenspatroljer i sentrumsområder. I tillegg bør man ruste opp oppsøkende tiltak som er rettet inn mot å tilby helse- og sosialfaglige tiltak på internett, slik at også de er i stand til å følge opp eventuelle forskyvninger og markedstilpasninger. Slike tiltak anvender per i dag åpne nettsider til å kontakte personer i prostitusjon.

Fordi man i departementets 2. alternativ foreslår å fjerne paragrafens andre ledd der strafferammen er 6 måneder, sitter igjen med en strafferamme på opp til 5 år for brudd på hallikparagrafen, kan Pro Sentret heller ikke støtte dette forslaget. En slik endring kan totalt sett både gjøre det vanskeligere å straffeforfølge dem som utnytter personer i prostitusjon, og skape rom for at mindre alvorlige lovbrudd møtes med uforholdsmessige strenge straffetiltak. Pro Sentret ber derfor også her om at departementet ser nøyere på hvordan dette skal håndheves. Dette forslaget fremstår særlig problematisk ettersom lovverket er noe uklart med hensyn til hva som ligger i å *fremme andres prostitusjon*, noe man bør utrede nærmere. Pro Sentret går derfor inn for at man utreder effektene av allerede foretatte lovendringer før man på ny endrer dagens lovgivning.

### **3. Generelle betraktninger**

Forslaget fremstår etter vårt syn nærmest ensidig rettet mot å imøtekomme politiets henvendelse og høyesteretts avgjørelse i Rt. 2011 side 1355. Det er Pro Sentrets tolkning at departementet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til spørsmålet om hvordan

det nye lovforslaget skal håndheves og ikke ser alle potensielle fallgruver knyttet til å utvide paragrafens strafferettsområde. Departementet viser kun til tidligere motforestillinger fra håndhevers side, og mener at disse i dag er falt bort. Departementet viser begrenset forståelse av forskjellene mellom ulike former for offentliggjøring og annonsering av prostitusjon og hva som menes med det offentlige rom, for eksempel mellom gateprostitusjon og kontaktetablering på internett (kontaktannonsering både på utvetydige og tvetydige plattformer: eskortesider, datingsider og andre sosiale medier). Her bør en kanskje se nærmere på skillet mellom det å aktivt og passivt tilby en *utvetydig* plattform for kontaktetablering for prostitusjonsformål på internett, dem som profiterer på slike plattformer og dem som ikke gjør det samt forskjellen mellom det å aktivt fremme prostitusjonsvirksomhet og det å anvende sosiale medier uten tydelig prostitusjonsprofil for å opprette kontakt og annonsere for egne tjenester eller etterspørsel.

Pro Sentret frykter at tiltak rettet mot større operatører på internett på lengre sikt vil lede til en *mainstreamings*prosess, og da spredning av arenaer og former for rekruttering, både av kunder og tilbydere. På sikt kan dette tiltaket altså skape et større prostitusjonsmarked. Vi er alt kjent med at det foregår formidling av prostitusjon via såkalte datingsider og lignende sosiale medier, og ser for oss at slike annonseringsformer kan bli vanligere. Dersom myndighetene retter et totalforbud mot plattformer og operatører som tydelig tilbyr tjenester til personer i prostitusjon kan dette forskynde en slik prosess. Det er samtidig også en fare for at aktører som ikke vender seg mot de åpne plattformene vender seg mot internasjonale operatører og at norske myndigheter på lengre sikt reduserer sine muligheter til å regulere annonsering på internett.

Vi har erfaring med at barn og unge mottar tilbud om kjøp av seksuelle tjenester på sosiale medier på internett. Vi ser også forskyvninger i markedet ved at en del aktører i dag anvender andre og flere medier når de etterspør og tilbyr seksuelle tjenester mot vederlag. Disse formene for annonsering vil ikke falle inn under offentlighetsbegrepet slik det foreligger i høringsuttalelsen, jf endring av definisjonen av offentlig i straffeloven 1902 §7 nr 2. Vi ønsker oss derfor en mer gjennomtenkt lovgivning tilpasset fenomenet man søker å regulere.

Det foreligger i dag flere erfaringer med politiets praksiser av § 202 som ikke er vurdert av departementet i høringsforslaget. Det er Pro Sentrets syn at det eksisterer et behov for en nærmere gjennomgang av § 202. Dette gjelder spørsmål knyttet til de prostituertes rettslige vern. Dette gjelder i første omgang kritikk rettet mot politiets såkalte forebyggende metoder, i forbindelse med "operasjon husløs". To spørsmål har blitt reist. Er bostedsløshet blant prostituerte, som resultat av politiets aksjoner, i tråd med lovgivers overordnede målsetninger om å forebygge utnyttelse av sårbar stilling i forbindelse med prostitusjon, jf § 224? Er politiets praksiser i forbindelse med "operasjon husløs" brudd på gjeldende rett vedrørende behandling av sensitive personopplysninger og offentlig tjenestepersonells taushetsplikt? I tillegg vil Pro Sentret at myndighetene skal ta stilling til spørsmålet om hvor langt politiets forebyggende metoder kan gå, før de er i strid med allmenne rettsprinsipper og utgjør et overgrep mot grupper man søker å beskytte?

Politiet står i dag overfor flere problemstillinger knyttet til spredning av sensitive personopplysninger i forbindelse med forebyggende strategier rettet mot å bekjempe

menneskehandel og hallikvirksomhet. Som nasjonalt kompetansesenter for prostitusjon og praktiske erfaringer med oppsøkende sosial- og helsefaglig lavterskeltilbud for personer i prostitusjon har Pro Sentret god kjennskap til flere former for diskriminering som rammer personer i prostitusjon. Vi kjenner derfor til flere episoder der våre brukere har blitt nektet bosted og midlertidig overnatting. Disse episodene er ofte knyttet til tilfeller der politiet kontakter utleiery og hoteller for å oppfordre dem til å avslutte leieforhold eller nekte identifiserte personer overnatting. Dette er i følge politiet ledd i myndighetenes forebyggende strategier mot menneskehandel.

I kjølvannet av politiets ønske om å samarbeide med næringslivet og sivilsamfunnet i kampen mot menneskehandel og prostitusjon har noen hoteller opprettet såkalte «svartelister» for å unngå tiltale etter hallikparagrafen (VG 06.04.11). I andre tilfeller skal også hoteller ha beholdt kopi av pass for å sjekke dem mot politiets registre. Enkelte aktører i utelivet og hotellnæringen overvåker også internettsider, og bruker informasjonen til å blant annet å nekte personer inngang og for å unngå halliktiltale fra politiet. Dette er en form for registrering, lagring og spredning av personopplysninger som helt klart faller inn under personvernlovgivningens rettslige område. Dersom politiet anvender de samme forebyggende politimetoder og politifaglig "kreative" strategier i forbindelse med det nye offentlighetsbegrepet finnes det en reel fare for at man trer over allment aksepterte grenser for hvor langt man kan gå i kriminalitetsforebyggingens navn.

Det Stavanger-baserte prostitusjonstiltaket Albertine har klaget både hotellenes og politiets praksis inn til Datatilsynet, med påstand om brudd på personopplysningsloven. Datatilsynet har i den forbindelse uttalt at slike lister er i strid med grunnleggende prinsipper i personopplysningsloven. Datatilsynet har også uttalt at: "*Straffelovens bestemmelser som regulerer dette gir veldig strenge vilkår. Bestemmelsene kan ikke åpne for at hotellene nærmest pålegges å følge aktivt med på prostitusjonsmiljøet, og gjør egne undersøkelser rundt det*" (NRK 04.04.2013). Politidirektoratet på sin side mener at praksisen kan være i strid med blant annet straffeprosessloven (Aftenposten 06.04.2011).

Det er ikke kommet nye opplysninger omkring disse forholdene eller hvorvidt politiets håndtering av personopplysninger faktisk er ulovlig. Det kunne kanskje forventes at dette var blant forholdene Justis- og beredskapsdepartementet berørte i sitt høringsforslag 12. februar 2013 om endring av halliklovgivningen, men det er ikke tilfelle.

Oslo; 04.06.13

Med vennlig hilsen



Bjørg Norli  
Leder  
Pro Sentret