

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2022:21 Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten - Forslag til reform av straffeloven kapittel 26 på høring:

1. Generell kommentar

Oslo kommune er i utgangspunktet positiv til den gjennomgangen Straffelovrådet (heretter kalt rådet) har gjort av straffelovens bestemmelser om seksuelle krenkelser. Oslo kommune ser at flere av forslagene i NOU 2022:21 (heretter kalt utredningen) kan slå godt ut for særlig sårbare grupper. Kommunen merker seg også at flere av rådets vurderinger og foreslåtte endringer retter oppmerksomhet mot forhold som er preget av tvang, press og overgrep samt mot forhold som angår barn og unge. Dette ser Oslo kommune på som særlig viktig.

Samtidig mener Oslo kommune at utredningen i større grad kunne sett hen til retts sosiologi og folkehelse i sin vurdering av seksuell selvbestemmelse. Nylig kom Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) med en undersøkelse som indikerer at nærmere en fjerdedel av alle kvinner har opplevd voldtekt og nesten halvparten av disse før fylte 18 år. Dette viser at det kan være behov for et sterkere vern mot seksualisert vold enn det det er i dag.

Oslo kommune mener også at rådet i sin utredning ikke i tilstrekkelig grad ser ut til å ha kjennskap til ulike grupper som bryter med samfunnets normer for kjønn og seksualitet.

2. Merknader til konkrete forslag i utredningen

2.1. Merknader til rådets vurdering av alternativer til dagens regulering i straffeloven §§ 291-294 om voldtekt

I henhold til mandatet skal rådet «se hen til den utviklingen som har vært internasjonalt, herunder i de nordiske landene, i retning av å tillegge manglende samtykke/frivillighet større vekt ved utformingen av definisjonen av voldtekt». I mandatet heter det videre at rådet «likevel skal vurdere alternativer til en samtykkebasert voldtektsdefinisjon».

Rådets vurdering bygger blant annet på en drøfting av to modeller der den ene omtales som en «bare ja betyr ja»-modell. Denne går i grove trekk ut på at straffelovgivningen bør ramme seksuell omgang eller andre seksuelle aktiviteter med noen som ikke har uttrykt et ønske om dette. Den andre modellen omtales som en «nei betyr nei»-modell, jf. utredningen punkt 23.2.

Etter rådets syn er forskjellen mellom de to modellene ikke nødvendigvis så stor og forskjellen mellom modellene bør derfor ikke overdrives.

Oslo kommune mener at det sentrale for det første er å vurdere hvilke konkrete handlinger som krenker den seksuelle selvbestemmelsesretten og derfor bør være straffbare, og for det andre å sørge for at straffeloven inneholder bestemmelser som rammer handlingene, og som oppstiller passende strafferammer.

Oslo kommune er fornøyd med at rådets forslag vil føre til at noen flere tilfeller enn i dag vil regnes som voldtekt etter voldtektsbestemmelsen.

Området er svært komplekst når det gjelder de ulike vurderingene som må foretas, både juridiske vurderinger og vurdering av intensjon og vilje, for eksempel hvordan mennesker oppfatter andres

uttrykk for samtykke. Denne kompleksiteten ser det ut til at rådet forsøker å ta høyde for.

2.2. Merknader til forslaget om avkriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester fra voksne, jf. straffeloven § 316

I utredningen kapittel 35 og 36 gir rådet sine vurderinger og anbefalinger om andre lovendringer utover straffeloven kapittel 26. Sentralt her er rådets vurderinger av bestemmelsen om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne og forslaget om at dette bør avkriminaliseres. Slik vi forstår det har rådet i denne vurderingen lagt avgjørende vekt på den seksuelle selvbestemmelsesretten og strafferettens skadefølgeprinsipp. Det er rådets syn at det bør utvises varsomhet med kriminalisering i strid med skadefølgeprinsippet for å prøve og påvirke samfunnsfenomen som anses som problematiske.

Oslo kommune kan ikke se at det går klart frem av utredningen hva rådet mener med en avkriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester.

Oslo kommune tar i gjeldende høringsuttalelse ikke stilling til om kjøp av sex skal avkriminaliseres eller ikke, men vi ønsker å stille spørsmål ved om konsekvensene av forslaget om avkriminalisering er tilstrekkelig utredet i NOU 2022:21. Oslo kommune legger til grunn at sexkjøpsloven i sin nåværende form har hatt en positiv effekt på holdningsendringer i samfunnet, men kommunen mener likevel det er nødvendig med større kjennskap til hvordan lovbestemmelsen fungerer i dag, herunder lovens samfunnsmessige og målrettede effekt. I dette ligger behovet for en nærmere utredning av håndhevelsen av loven og effekten på målet om å redusere eller forhindre menneskehandel, den generelle etterspørselen, hallikvirksomhet og en generell reduksjon av prostitusjonsmarkedet mv.

Ikke minst er det behov for mer kunnskap om hvilke følger lovbestemmelsen har hatt, og har, for kvinner og menn i prostitusjon og for personer som bryter med normer for kjønn og seksualitet.

Utredningen burde etter vårt syn også gått nærmere inn på den utviklingen samfunnet har gått gjennom siden loven ble vedtatt i 2009, herunder den digitale utviklingen og endringer i prostitusjonsmarkedet som følge av dette.

Vi viser samtidig til at dagens bestemmelse ikke er evaluert siden 2014 (Vista Analyse) og konklusjonene fra denne evalueringen er i tillegg omdiskutert.

Kort oppsummert mener Oslo kommune at avgjørelsen av om sexkjøp skal avkriminaliseres eller ikke bør være en mer kunnskapsbasert avgjørelse der de ulike utslagene av dagens lov blir kartlagt og vurdert. Dette må også ses i sammenheng med hvilke behov som foreligger per i dag når det gjelder styrking av hjelpetiltak, helsetjenester o.l. til de ulike gruppene innenfor prostitusjonen.

Det er flest (cis-)kvinner som selger sex. For eksempel indikerer TAMPEPs rapport om den europeiske prostitusjonsindustrien i 2009 at 6% av prostituerte er transkjønnede, og 7% menn.

Oslo kommune vil likevel påpeke at det ser ut til at rådet i stor grad tar det for gitt at mennesker som selger sex kun er (cis-)kvinner og at mennesker som kjøper sex er (cis-)menn. Etter det vi kjenner til stemmer ikke dette overens med virkeligheten, noe også tallene fra TAMPEPs rapport viser. Videre har flere undersøkelser vist at transpersoner og personer med kjønnsinkongruens har betydelig større sjanse for å selge sex i løpet av livet enn resten av befolkningen. Etter det vi vet finnes det også en stor gruppe menn som selger sex til menn, inkludert unge gutter som selger sex til voksne menn. Oslo kommune mener at disse gruppene i liten får grad hjelp i dagens systemer og tas sjelden hensyn til i utformingen av lovverk og hjelpeapparat, jamfør blant annet Amundsen (2019) "Forsker om mannlig sexhandel: – Dette snakkes det ikke om», Bjørndal (2010). "Et usynlig marked? En feltbeskrivelse om gutter, menn og transpersoner som selger sex" og Haus (2017). "–

Transpersoner er overrepresentert i sexindustrien”.

2.3. Merknader til forslaget om videreføring av hallikbestemmelsen i straffeloven § 315

Rådet foreslår i utredningen at hallikbestemmelsen skal videreføres i dagens form. Oslo kommune savner en bredere drøfting også på dette punktet.

Oslo kommune mener at det fortsatt skal være en hallikparagraf, men en slik bestemmelse må ha til hensikt å ivareta tryggheten til de menneskene som lever i prostitusjon, og sikre at bakmenn og andre som utnytter disse menneskene straffes for dette. Vi trenger mer kunnskap for å innrette paragrafen slik at den ivaretar disse hensiktene.

Oslo kommunes råd for kjønns- og seksualitetsmangfold (RKS) er rådgivende overfor byrådet og bystyret i Oslo, i saker som angår kjønns- og seksualitetsmangfold. RKS har uttalt at det mener at hallikbestemmelsen må reformeres. RKS stiller spørsmål ved rådets forslag om å videreføre hallikbestemmelsen i dagens form, særlig uten en videre drøfting om dette i utredningen.

RKS viser til at dagens bestemmelse kriminaliserer for eksempel utleiery som leier ut lokaler til mennesker som selger sex. Dessverre opplever mange mennesker som selger sex at politiet pålegger deres utleiery å kaste dem ut, under trussel om at utleier ellers kan tiltales etter hallikparagrafen. Dette fører til at mennesker i sårbare situasjoner lever i permanent usikre boforhold.

Mange som selger sex kvier seg dessuten for å kontakte politiet om hjelp dersom de opplever vold eller overgrep fra kunder, fordi de risikerer at politiet kontakter deres utleier og at de dermed kan miste lokalene sine. Dette svekker rettssikkerheten deres ytterligere.

RKS peker på ulike utfordringer ved dagens hallikbestemmelse. RKS mener derfor at bestemmelsen trenger en tydelig reform, slik at den ivaretar tryggheten til de svakeste og faktisk blir målrettet mot organisert kriminalitet og menneskehandel.

Oslo kommune ber om at disse innspillene blir tatt med i den videre vurderingen av forslagene i NOU 2022:21 når det gjelder hallikbestemmelsen i straffeloven § 315.

2.4. Merknader til forslaget om seksuell lavalder og beskyttelse av unge mot seksuell utnyttelse

Oslo kommune er positive til flere av endringene rådet har foreslått. Blant annet støtter vi presiseringen om straffrihet dersom partene er nære i alder og modenhet og kommunen er positive til at seksuell berøring er tatt med i utredningens forslag.

Oslo kommune ønsker ikke å senke den seksuelle lavalderen fra 16 til 15 år.

Å senke den seksuelle lavalderen fra 16 til 15 kan særlig være skadelig for barn og unge som bryter med normer for kjønn og seksualitet. Dette er en problemstilling og en gruppe som rådet ser ut til å ha oversett eller ha lite kjennskap til. Gjentatte studier fra ulike land viser at barn og unge som er skeive, transpersoner/personer med kjønnsinkongruens, eller på andre måter bryter med normer for kjønn og seksualitet debutterer seksuelt tidligere og er betydelig mer utsatt for seksuelle overgrep fra voksne.

Mange av disse barna lever i et krysspress der de fortsatt er “i skapet”, opplever stor skam knyttet til sin egen seksualitet, har få jevnaldrende venner som deler deres opplevelser, og i mindre grad enn

andre barn har trygge voksne de kan snakke med om seksualitet og forelskelser. I altfor mange tilfeller ser vi dessverre at disse barna risikerer seksuell utnyttelse fra voksne. Dersom disse barna opplever ubehagelige eller krenkende seksuelle situasjoner, kan det være mye vanskeligere for dem å si fra til voksne, fordi de, som RKS viser til, risikerer å bli "outet" eller å måtte fortelle mennesker rundt dem om sin identitet. Disse barna behøver et særlig vern.

Generelt vil vi hevde at å beholde en seksuell lavalder på 16 år, med en presisering av straffefrihet dersom partene er nære i alder og modenhet, vil gjøre det fullt mulig for en 15-åring å utforske sin seksualitet med en 17 år gammel kjæreste, men uten at 15-åringen risikerer utnyttelse fra godt voksne mennesker.

Straffelovrådet nevner at både Sverige og Danmark har 15 som seksuell lavalder, og at det er hensiktsmessig at seksuell lavalder harmoniserer på tvers av våre naboland. Rådet mener dette er et svakt argument, all den tid seksuell lavalder er 16 i Finland og 14 på Island. Dagens situasjon, der den norske seksuelle lavalderen er et år høyere enn Sverige og Danmarks, virker også å i liten grad forårsake konkrete praktiske problemer.

Oslo kommune anerkjenner problemstillingen knyttet til å ha "to" seksuelle lavaldrer i dagens lovverk, en på 14 og en på 16, der det er stor ulikhet mellom strafferammen for seksuell omgang med et barn rett under 14 og et barn som nettopp har fylt 14.

Oslo kommune aksepterer imidlertid ikke premisset om at den eneste løsningen på dette er å innføre én felles seksuell lavalder på 15 år. Det finnes andre mulige løsninger som for eksempel

- å ha 16 som eneste seksuelle lavalder, der seksuell omgang med en person under 16 straffes i tråd med rådets forslag rundt seksuell omgang med personer under 15.
- å øke strafferammen for seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 og presisere at alder skal være differensierende ved straffeutmåling, slik at seksuell omgang med et barn som nettopp har fylt 14 skal straffes strengere enn seksuell omgang med et barn på 15 år og 11 måneder.

Forslagene har ulike fordeler og ulemper, og det finnes også andre mulige alternativer Oslo kommunes poeng er imidlertid at det ikke er nødvendig å senke den seksuelle lavalderen til 15 år for å ivareta tryggheten til barn mellom 14 og 15.

Til slutt stiller vi spørsmål ved at rådet i så sterk grad argumenterer for at den seksuelle lavalderen må senkes til 15 år for å ikke krenke barn og unges rett til seksuell selvbestemmelse. Oslo kommune kan ikke se at dette prinsipielt henger sammen med resten av argumentasjonen i utredningen. Rådet argumenterer for eksempel for å videreføre aldersgrensen på 18 år for å definere (ulovlig) barnepornografi, og for at kjøp av seksuelle tjenester fra barn under 18 fortsatt må kriminaliseres strengt. Når det kommer til å sende seksuelle bilder av seg selv til en samtykkende mottaker eller å selge sex har altså rådet akseptert at barns behov for vern mot utnyttelse er sterkere enn deres (prinsipielle) rett til seksuell selvbestemmelse.

Oslo kommune er helt enige i at barn og unge trenger vern mot seksuell utnyttelse fra voksne, og vi støtter rådets vurdering om å videreføre en aldersgrense på 18 år i de ovennevnte tilfellene. Men rådet har etter vårt syn ikke argumentert overbevisende for hvorfor prinsippet om seksuell selvbestemmelse må trumfe vern mot utnyttelse for 15-åring i seksuelle relasjoner, når det motsatte skal gjelde for 17-åring som ønsker å sende seksuelle bilder til samtykkende voksne mottakere.

Rådet har påpekt at det fortsatt vil være ulovlig å utnytte et maktforhold eller en ubalanse i makt for å oppnå en seksuell relasjon. Men i mange situasjoner vil det være svært vanskelig å bevise at det har foreligget en maktforskjell som er så stor at relasjonen blir lovstridig. Aldersforskjeller er derimot enkle å bevise.

Oslo kommune er også bekymret for at rettsapparatet ikke vil ha kjennskap til den maktubalansen som kan foreligge i en relasjon som bryter med samfunnets normer for kjønn og seksualitet. Dette kan for eksempel forekomme i en likekjønnet relasjon der den yngre parten er i skapet og frykter å bli «outet», eller der den eldre parten har mye erfaring og nettverk i miljøet, som den yngre frykter å bli utestengt fra dersom hen ikke går med på en seksuell relasjon.

Oslo kommunes råd for kjønn og seksualitet kjenner dessverre til mange tilfeller der tenåringer som bryter med normer for kjønn og seksualitet har blitt presset inn i seksuelle relasjoner med voksne som er >10 år eldre enn dem, der det er vanskelig å bevise utover all rimelig tvil at relasjonen har hatt et sterkt innslag av maktmisbruk, men der det kan være mulig å straffeforfølge relasjonen fordi den yngre parten er under 16. Å senke den seksuelle lavalderen fra 16 til 15 vil gjøre situasjonen verre, for en gruppe som allerede har forhøyet risiko for å oppleve overgrep og seksuelle krenkelser fra voksne.

Utover dette har Oslo kommune ikke flere merknader.