

Høringsinnspill til NOU 2022: 21

Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten

Introduksjon

Kirkens Bymisjon er en åpen og inkluderende ideell organisasjon som arbeider i over 50 byer og steder i hele Norge, blant mennesker som strever med hverdagen på ulike måter. Vår visjon er at alle mennesker erfarer respekt, rettferdighet og omsorg.

Som organisasjon har vi hatt tiltak på prostitusjonsfeltet i over 40 år og har lang og bred erfaring med å møte mennesker som selger og/eller bytter seksuelle tjenester. Ved vårt botilbud for mennesker utsatt for menneskehandel, Luras Hus, og ved Nadheim-tiltakene i Trondheim, Bergen, Stavanger og Oslo, har vi også bred erfaring med arbeid med de som er utsatt for menneskehandel. Gjennom vårt oppsøkende arbeid er vi til stede med informasjon, avdekker utfordringer og tilbyr juridisk, helse- og sosialfaglig bistand og støtte til målgruppen.

Vi takker for anledningen til å uttale oss om Straffelovrådets utredning i NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten, og forslagene til endringer i straffelovens kapittel 26 om seksuallovbrudd.

Vi har valgt å konsentrere vårt høringsinnspill om forslaget knyttet til avkriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester fra voksne.

Oppsummert mener Kirkens Bymisjon at sexkjøpsloven ikke har hatt ønsket effekt. Vi støtter derfor avkriminalisering av loven og mener det bedre vil sikre retten til helse, retten til beskyttelse mot vold og overgrep, retten til privatliv, retten til bolig og rettsikkerhet for personer som selger sex.

Samtidig understreker vi viktigheten av at myndighetene ser på det samlede lovverket som påvirker feltet, etablerer forpliktende handlingsplaner for både prostitusjon og menneskehandel, sikrer reell rettsikkerhet for personer som selger sex og sørger for reelle alternativer til inntekt for dem som ønsker annet arbeid. Vi ønsker også å påpeke viktigheten av holdningsskapende arbeid og et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Vår erfaring med feltet

Til Nadheim (Kirkens Bymisjons tilbud til mennesker som har erfaring fra salg/bytte av seksuelle tjenester eller er utsatt for menneskehandel) kommer mennesker fra hele verden, av alle kjønn og med et stort aldersspenn. Vi erfarer at inngangen og årsakene til at de vi møter selger sex, spenner vidt. Vi møter både dem som velger å selge seksuelle tjenester og lever gode liv, dem som ser salg av sex som løsning i en periode med få andre alternativer, og dem som er utsatt for utnyttelse, ulike grader av tvang, og menneskehandel. Vår erfaring er at sex selges på ulike vilkår, med ulik grad av frivillighet. Dette kommer i liten grad frem i debatten om sexsalg og sexkjøp, og debatten om avkriminalisering er i stor grad en polarisert debatt.

Hvordan man forstår prostitusjon som fenomen vil påvirke hva man tenker om kriminaliseringen av sexkjøp. Både i og utenfor miljøet tenkes det ulikt om prostitusjon, og dermed også hvordan vi skal forholde oss til loven som forbyr kjøp av seksuelle tjenester fra voksne. Det gjelder også internt i Kirkens Bymisjon. Det finnes gode argumenter for både for å avskaffe loven, og for å beholde den.

Dagens situasjon

Mange som selger seksuelle tjenester er utsatt for stigma, diskriminering, vold og overgrep. Strukturelle forskjeller knyttet til kjønn og klasse påvirker ofte hvem som velger å selge sex. Dette er, til tross for forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester, også en bransje hvor det eksisterer undertrykkende strukturer, og hvor mange lever utsatte liv med liten grad av trygghet.

Vår erfaring er at det i dag er utydelig for personer som selger seksuelle tjenester i Norge hva som er lov og ikke. Vi erfarer at mange er redde for å ta kontakt med politiet. Opplevelsen av å være en del av kriminell aktivitet gjør at mange unngår å ta kontakt med politiet for bistand, selv når de opplever grov vold eller voldtekt.

Mangelfullt kunnskapsgrunnlag

Det finnes ingen god dokumentasjon over prostitusjonsfeltet i Norge i dag, ei heller av sexkjøpslovens virkninger. Vista Analyse gjennomførte i 2014 en analyse i forbindelse med evaluering av sexkjøpsloven, på oppdrag fra regjeringen. Deres analyse påpeker at forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester demper etterspørselen og bidrar dermed til å redusere omfanget av prostitusjon i Norge. Denne analysen er imidlertid omdiskutert, og det finnes ikke et klart kunnskapsgrunnlag på feltet.

Etter vår erfaring er det vanskelig å si noe om hvilken virkning loven har hatt på etterspørselen, da den samfunnsmessige konteksten er betydelig endret siden loven ble innført. Salg av sex fra gate er kraftig redusert. Vår vurdering er imidlertid at dette også handler om andre faktorer, som migrasjonspolitikken og økt digitalisering.

Når det gjelder hvilken virkning kriminaliseringen har hatt på livs- og rettssituasjonen til de som selger sex, er vårt inntrykk at voldsutsattheten ikke har gått ned. Vi hører om mye grov vold, som mange vegrer seg for å anmelde grunnet manglende tillit til politiet. Vi setter derfor fortsatt spørsmålsteget ved analysegrunnlaget i 2014, og sammenhengen mellom kriminalisering og etterspørsel.

Dagens lovgivning

I dag er det flere deler av lovverket som påvirker prostitusjonsfeltet og personer som selger seksuelle tjenester. Forbud mot kjøp av seksuelle tjenester i § 316 i Lov om Straff, også kalt «sexkjøpsloven», som ble innført i 2009, er en av dem. I dag ser vi at rettsvernet til personer som selger sex i liten grad er ivarettatt, og opplever at sexkjøpsloven har blitt en forenklet løsning på et fenomen som mange synes det er vanskelig å forholde seg til. Denne delen av lovgivningen er ikke av vesentlig praktisk betydning for feltet, og vi erfarer at loven fungerer som en «sovepute» hvor sosiale problemer kriminaliseres.

I stedet ser vi at hallikparagrafen er den delen av lovgivningen som har størst praktisk betydning for feltet. Formålet med loven er å avdekke utnyttelse, men dagens håndtering av loven skaper gråsoner og usikkerhet. Fordi dagens hallikparagraf rammer alle områder av fasilitering, også det som ikke medfører profitt, og den heller ikke er tydelig på hva som faktisk er ulovlig, bidrar paragrafen i dag til redusert rettsvern, mer utsatthet og mer vold for dem som selger seksuelle tjenester. Vi mener derfor det er nødvendig at hallikparagrafen inkluderes i utredning og tilhørende diskusjon av eventuelle endringer.

I dag mangler en aktiv politikk med forpliktende handlingsplaner for både prostitusjon og menneskehandel, og det er tydelig at sexkjøpsloven har blitt en forenklet løsning på et fenomen som mange synes det er vanskelig å forholde seg til. **Kirkens Bymisjon mener derfor det er helt**

nødvendig at myndighetene ser på det samlede lovverket som påvirker feltet (§ 315 og § 257 i lov om straff, samt lover og regler knyttet til migrasjon og arbeidsmarkedet som har innvirkning på salg av seksuelle tjenester). Spesifikt ber vi om at myndighetene sikrer at hallikparagrafen skiller mellom samarbeid mellom likestilte og utnyttelse, og bruker paragrafen til å avdekke og straffe det som er utnyttelse.

Vår vurdering av Straffelovrådets argumentasjon

Vi er enige i Straffelovrådets argumentasjon om at seksuell aktivitet hvor det foreligger samtykke mellom to likeverdige parter juridisk sett ikke kan straffes. Altså at selvbestemmelsesretten må stå sterkt. Imidlertid selges sex på ulike vilkår med ulik grad av frivillighet. Derfor ønsker vi å stille spørsmålstegn ved om samtykket er ivaretatt i god nok grad i forslaget.

Vi er bekymret for hvordan prinsippet om samtykke slik det foreslås i ny lov kan ivaretas i alle situasjoner der det selges sex, og mener dette er viktig å problematisere:

- For personer som selger seksuelle tjenester må vern mot seksuelle krenkelser være av høy prioritet. Dette må stå sterkere enn en avtalt transaksjon om kjøp av en seksuell tjeneste. Det er også viktig å hensynta at en avtalt transaksjon ikke er det samme som et uforbeholdent samtykke, men et samtykke til det som er avtalt. Samtykke må derfor kunne trekkes når som helst i prosessen. Bare på den måten kan en ivareta den seksuelle selvbestemmelsen for denne gruppen.
- Av dem som selger seksuelle tjenester i Norge, er det store flertallet migranter hvor språkkunnskap og kulturell bakgrunn varierer. Mange har også med seg traumeerfaringer. Det utfordrer muligheten for å tydelig gi og trekke tilbake samtykke. Både i kommunikasjonen av samtykke/tilbaketrekking, men også fordi kjente traumereaksjoner i en ny traumatisk situasjon kan medføre at man fryser eller dissosierer. Kulturelt kan det også oppleves problematisk å kunne trekke samtykke i møte med en opplevd maktubalanse mellom kunde og den som selger sex.
- Fordi det er vanskeligere å anmelde og bevise seksuelle krenkelser for denne målgruppen, kreves det større aktsomhet og oppmerksomhet i disse sakene fra politiet. Det er vesentlig at slike anmeldelser tas på alvor. I dag erfarer vi at personer som selger seksuelle tjenester kan møte forutinntatte holdninger fra politiet der det stilles spørsmål ved deres troverdighet og også en oppfatning av hva en bør tåle fordi man selger sex. Derfor er holdningsskapende arbeid for å redusere stigma særdeles viktig både hos myndigheter og hos befolkningen generelt.

Videre er vi enige i argumentet om at selv om det å selge sex kan være skadelig, og prostitusjon samlet skader mange, er det juridisk sett ikke et tilstrekkelig argument for å straffe hver enkelt person som kjøper seksuelle tjenester, da den enkelte transaksjon i seg selv ikke nødvendigvis er skadelig. Kriminaliseringen av alle kjøp generaliserer.

Det avgjørende i Kirkens Bymisjon sin vurdering er likevel hvordan loven påvirker de som selger sex. Her finnes det ulike erfaringer, men det er en utbredt oppfatning om at sexkjøpsloven skaper forvirring om hva som er tillatt. Den skaper en kriminalitetstenkning også om salg av sex, og bidrar til at stigmatisering forsterkes, og at terskelen for å be om bistand, for eksempel ved voldsopplevelser, blir høyere.

Kirkens Bymisjon mener derfor at sexkjøpsloven ikke har hatt ønsket effekt, og støtter avkriminalisering av loven. Vi mener avkriminalisering vil ivareta menneskerettigheter i større grad,

og bedre sikre retten til helse, retten til beskyttelse mot vold og overgrep, retten til privatliv, retten til bolig og rettsikkerhet for dem som selger sex.

Samtidig med at vi støtter avkriminalisering av sexkjøp, understreker vi at vi mener det er helt nødvendig at myndighetene ser på det samlede lovverket som påvirker feltet (§ 315 og § 257 i lov om straff, samt lover og regler knyttet til migrasjon og arbeidsmarkedet som har innvirkning på salg av seksuelle tjenester), og vi ønsker også å påpeke hva som trengs av sosiale tiltak og holdningsskapende arbeid:

Behov for andre tiltak

Kirkens Bymisjon mener det er behov for en politikk som inkluderer sosiale tiltak og holdningsskapende arbeid for å bedre livssituasjonen for mennesker som selger sex, som hindrer utnyttelse og bidrar til alternative måter å livnære seg på for de som ønsker dette. I det holdningsskapende arbeidet ønsker vi å bekjempe stigmatisering, utnyttelse og marginalisering av mennesker som selger sex.

Dagens sexkjøpslov er i stor grad en holdningsskapende lov, som kommuniserer at prostitusjon med tilhørende makt-ubalanse, undertrykkelse og vold som fenomen er uønsket i det norske samfunnet. Vi mener imidlertid at kriminalisering av det enkelte kjøp ikke er riktig instrument for denne type holdningsskapende arbeid. I stedet må det jobbes for sunne holdninger til seksualitet, slik at krenkelser unngås og retten til seksuell selvbestemmelse ivaretas, på andre måter.

Kirkens Bymisjon ser stort behov for å etablere en aktiv politikk på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet. Det er ikke tilstrekkelig å anta at vi løser utfordringene med lovgivning alene. Kirkens Bymisjon mener at både prostitusjonsfeltet og menneskehandelsfeltet nå fordrer en sammenheng mellom lovgivning og andre strukturer for å imøtekomme sosiale utfordringer. Det være seg handlingsplaner som sikrer planmessighet i oppfølging av politikk og juss – samt reelle alternativer til inntekt for de som kan nyttiggjøre seg dette.

Kirkens Bymisjon mener følgende er nødvendig:

1. Handlingsplaner med konkrete tiltak og forpliktelser

Dette må følges opp for både prostitusjon og menneskehandel

2. Reell rettsikkerhet for mennesker som selger sex

Dersom man erfarer, eller opplever, fare og risiko for noe annet om man anmelder overgrep eller vold, kan det bidra til at man ikke anmelder. Slik er situasjonen i dag, hvor personer som selger sex frykter for utkastelse av bolig, tap av depositum, risiko for bortvisning og utvisning fra landet o.l. Rettsikkerhet påvirkes også av holdninger og stigma og fare for å bli møtt med diskriminering fra de instansene som skal opprettholde rettssikkerheten. Kirkens Bymisjon mener derfor at reell rettsikkerhet må sikres, og understreker at rettssikkerheten ikke er reell dersom man risikerer en annen konsekvens ved å anmelde.

3. Utredning av Hallikparagrafen.

Det er ikke foreslått endringer i §315 i lov om straff, som forbyr hallikvirksomhet og formidling av prostitusjon. Ifølge Strafferådet er dette fordi potensialet for utnyttelse er stort når prostitusjonen organiseres av andre, og rådet mener denne paragrafen kan være egnet til å bruke for å begrense prostitusjonsmarkedet, både som et uønsket fenomen i samfunnet, og som en arena for potensiell utnyttning. I Kirkens Bymisjon erfarer vi at dagens bestemmelse skaper utrygghet og vanskeligheter for personer som selger sex. Vi ønsker derfor at det skal utredes hvorvidt utnyttelsesaspektet bør inn igjen i denne bestemmelsen

for å unngå dette, og på den måten sikre at lovens formål opprettholdes uten de utilsiktede, negative effektene den har i dag

4. **Reelle alternativer til inntekt for de som ønsker det.**

Flere som i dag selger seksuelle tjenester ønsker seg over i ordinært arbeidsliv, men har ingen reelle muligheter fordi de i dag står langt ifra det ordinære arbeidslivet eller de har manglende rettigheter Norge. Kirkens Bymisjon mener derfor det er nødvendig med flere arbeidsinkluderingsprosjekter for personer som selger sex.

5. **Oppdatert kunnskapsgrunnlag** der både virkningene av dagens lovgivning, situasjonen til de som selger sex og rettsikkerheten deres inkluderes, i tillegg til omfang.

6. **En grundig og helhetlig gjennomgang av sosialpolitiske virkemidler**

Dette må gjøres både på prostitusjonsfeltet og på menneskehandelsfeltet.

7. **Gjennomgang av lovgivning** som har betydning for de som selger sex og en innvirkning på feltet; lovverk om migrasjon, næringsvirksomhet og skatterett.

8. **Holdningsskapende arbeid**

Dette er svært viktig, og må gjøres på flere områder. Uavhengig av om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne avkriminaliseres eller ikke så må det jobbes for sunne holdninger til seksualitet blant unge, slik at krenkelser unngås og retten til seksuell selvbestemmelse ivaretas.

9. **Økt kompetanse hos politiet og andre etater.**

Kirkens Bymisjon mener det er nødvendig med større grad av fenomenforståelse hos politiet og andre for å sikre ivaretagelse og rettsvern for de som selger seksuelle tjenester. Vår erfaring er at personer som selger sex ofte opplever å ikke tas på alvor ved anmeldelse av overgrep, grunnet stigma og forståelse av samtykke og den situasjonen vedkommende befinner seg i, hos politiet. Det må i tillegg jobbes med holdningsskapende arbeid hos kvinneklinikker, helsetjenester, a-krim senter, NAV og andre som kan komme i møte med mennesker som selger seksuelle tjenester.

10. **Sterkere vern og bedre bistand til de som er utsatt for menneskehandel.**

I dag velger færre å ta imot bistand som ofre for menneskehandel. Det fører til færre muligheter for å straffeforfølge personer som utnytter andre til menneskehandel. Fordi nettverkene har blitt større og mer voldelige, og man opplever lite sikkerhet og mulighet for å trygge familien om man anmelder, ser vi at mange velger å returnere til hjemland framfor å bli i Norge og anmelde. Norske myndigheter må derfor bidra til et bedre sikkerhetsnettverk som er systematisert på myndighetsnivå for å ivareta ofre. Norske myndigheter må også gjenoppta prosessen med å etablere et nasjonalt system for å registrere ofre for mulig menneskehandel. Videre må mandat og ansvar fordeles, for å ivareta ofre for menneskehandel på mindre steder hvor det ikke finnes spesifikke tiltak for å bistå denne gruppen. Mulige ofre for menneskehandel må sikres bistandsadvokater med kunnskap om feltet. Muligheter for oppholdstillatelse bør utredes, og mulige ofre for menneskehandel må sikres bedre tilgang til spesialisthelsetjenesten, inkludert psykisk helsevern samt aktiviseringstilbud i refleksjonsperioden.

Med dette ønsker vi Justis- og beredskapsdepartementet lykke til med det videre arbeidet med straffelovrådets utredning.

Vennlig hilsen

Kirkens Bymisjon