

Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester

Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm,
Sidsel Sverdrup og Vibeke Wøien Hansen

VISTA ANALYSE AS



Utarbeidet på oppdrag fra Justis- og
beredskapsdepartementet

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2014/30
Rapporttittel	Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester
ISBN	978-82-8126-171-6
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm, Sidsel Sverdrup og Vibeke Wøien Hansen
Dato for ferdigstilling	17.juli 2014
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Evaluering, sosiale tiltak, prostitusjonsmarked, etterspørsel, tilbud, lovregulering, forbud, markedsregulering, effekt, vold

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Evalueringen er gjennomført i perioden januar til juni 2014.

Evalueringsopplegget ble drøftet med en bredt sammensatt gruppe med fagpersoner fra Politidirektoratet, departementet og ressurspersoner fra tiltakssiden. Det var i utgangspunktet lagt opp til at denne gruppen skulle fungere som en referansegruppe for evalueringen. I gjennomføringen av evalueringen valgte vi i stedet "en armlengdes avstand" til både oppdragsgiver, fagmiljøer, tiltaksapparat og interesseorganisasjoner. Referansegruppen ble derfor ikke trukket inn i det videre arbeidet med selve evaluering. Derimot har de velvillig stilt opp som informanter og stilt kunnskap, rapporter og erfaringer til rådighet for evalueringsarbeidet. Vi takker herved alle som har stilt tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid.

En spesiell takk til representanter fra politiet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, samt påtalemyndigheten i Bergen for hyggelige og lærerike møter, og hjelp til å finne fram dokumentasjon. Vi ønsker også å takke Nadheim, Pro Sentret, Albertine, Kirkens Bymisjon i Bergen, Omsorgsbasen, Reform, Rosa og Natthjemmet for verdifull informasjon, kunnskap og hjelp underveis i prosessen. Det samme gjelder brukerrådet til Natthjemmet og Nadheim som har gitt viktige bidrag til evalueringen. Sist, men ikke minst en takk til de kvinner og menn i innemarkedet som stilte opp på telefonintervjuer og dermed gav oss innsikt i viktige betingelser i dette markedet.

Jan Austad har vært oppdragsgivers kontaktperson. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid, og for at vi fikk tillit til å gjennomføre en interessant evaluering uten noen føringer fra oppdragsgivers side.

Evalueringen er gjennomført av en tverrfaglig gruppe bestående av; professor Steinar Strøm, professor Sidsel Sverdrup, dr.polit Vibeke Wøien Hansen og undertegnede.

Vista Analyse står ansvarlig for alle konklusjoner og vurderinger, samt feil eller mangler i evalueringsgrunnlaget.

Vista Analyse AS

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Hovedpunkter	7
Formålene er langt på vei innfridd	9
Summary	11
The effects of the law are in line with its mandate	13
1. Innledning.....	15
1.1 Evalueringens formål og mandat	15
1.2 Organisering av rapporten	17
2. Bakgrunnen for forbud mot kjøp av seksuelle tjenester	19
2.1 Forbud er vurdert flere ganger over flere år	19
2.2 Forbud mot å kjøpe sex av mindreårige.....	20
2.3 Kriminalisering av sexkjøp for å bekjempe prostitusjon og menneskehandel.....	21
1.5 Menneskehandel: to handlingsplaner (2006-2009) og (2011-2014) samt lovforbud ...	22
1.6 Oppsummering	23
3. Evaluering av lover	25
3.1 Lover som virkemiddel	25
3.2 Hva betyr det et en lov «virker»?.....	26
3.3 Tre evalueringsmodeller	28
3.4 Avslutning.....	32
4. Evalueringsdesign	33
4.1 Evalueringskriterier	33
4.2 Evalueringsdesign.....	39
5. Litteraturgjennomgang.....	41
5.1 Kjøp av sex – kunnskap fra internasjonale studier	41
5.2 Salg av sex – kunnskap fra internasjonale studier.....	43
5.3 Menneskehandel er en del av sexmarkedet	44
5.4 Sexmarkedet; moralske terskler og sammenheng med arbeidsmarkedet	44
5.5 Nærmere om sexmarkedet i Europa	45
5.6 Erfaringer fra Frankrike, Storbritannia og Tyskland	46
5.7 Sverige – kunnskap og erfaringer	48
5.8 Kjøp av sex i Danmark	49
5.9 Sammenliknende studier: Forbud reduserer omfang	50
5.10 Oppsummering	52
6. Intervjuer med politiet	55
6.1 Utvikling og status på områdene sexkjøp, hallikvirksomhet og menneskehandel.....	55
6.2 Karakteristika ved de ulike distriktene; hvem er kjøperne og hvem er selgerne?	61
6.3 Politiets håndheving, strategier og prioriteringer	65
6.4 Avhengighet mellom de tre lovene – vurderinger	69
6.5 Andre momenter av betydning for sexkjøpsloven	72
6.6 Oppsummering	73
7. Intervjuer med kvinner og menn i prostitusjon.....	75
7.1 Holdningsendringer.....	76
7.2 Etterspørsel og størrelsen på markedet.....	78

7.3	Sexkjøpslovens bidrag til å forhindre prostitusjon og menneskehandel	81
7.4	Livssituasjonen for kvinner (og menn) i prostitusjon	82
7.5	Oppsummering	84
8.	Saker, dommer og bøtelagte	87
8.1	Antall sexkjøpssaker i hvert politidistrikt (§202a)	87
8.2	Lovforbud mot menneskehandel og sammenheng med sexkjøpslov	92
8.3	Hallikparagrafen og sammenheng med sexkjøpsloven	99
8.4	Oppsummering	102
9.	Observerte markedsutvikling før og etter sexkjøpslov.....	105
9.1	80 – tallet; tilbudsmakt i gatemarkedet	105
9.2	Innemarkedet på 80-tallet	109
9.3	90-tallet; markedet strammes med nye markeder i frammarsj.....	110
9.4	Utviklingen i antall prostituerte 2000 – 2005 hele landet.....	113
9.5	Gatemarkedet; tilbudsmakten kollapser.....	116
9.6	Innemarkedet 2001 til 2005.....	121
9.7	Utviklingen 2005 til 2013	122
9.8	Anslag og estimat over omfang i 2008 - utgangsnivå.....	140
9.9	Beregnet omfang for 2013 og 2014	147
9.10	Oppsummering	155
10.	Prostitusjonen i Norge med og uten sexkjøpslov	157
10.1	Hva påvirker prostitusjonsmarkedet?	157
10.2	Redusert etterspørsel og økte kostnader.....	158
10.3	Virkningen av sexkjøpsloven i forhold til hvordan situasjonen hadde vært uten sexkjøpsloven	159
10.4	Anslått omfang i 2014 – med og uten lov	160
10.5	Pris-, kostnads- og inntektsutvikling	162
10.6	Oppsummering	166
11.	Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon.....	167
11.1	Heterogen gruppe, men økonomiske vilkår er viktig for alle	167
11.2	Menneskehandel en del av prostitusjonsmarkedet.....	169
11.3	Vold - en del av prostitusjonsmarkedet	172
11.4	Arbeidsvilkårene for personer i prostitusjon etter sexkjøpsloven	174
11.5	Tiltakssiden.....	176
11.6	Oppsummering	177
12.	Samlet evaluering.....	179
12.1	Endrede holdninger?.....	179
12.2	Redusert etterspørsel.....	180
12.3	Et dempet marked.....	181
12.4	Redusert rekruttering?.....	182
12.5	Bidrag til redusert menneskehandel	183
12.6	Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon	183
	Referanser	185
	Kilder og informanter.....	189
	Vedlegg 1 Evalueringens oppdragsbeskrivelse (angitt i kontraktens bilag 1)	191

Tabeller:

Tabell 5.1	Regulering av sexmarkedet i Europa.....	46
Tabell 6.1	Kort oppsummering av forskjeller i arbeidsfokus på tvers av de største distriktene .	74
Tabell 8.1	Oversikt over straffesaker med fellende dom etter straffelovens § 224	98
Tabell 9.1	Omfangsberegning 2007, beregnet per storby (Tveit og Skilbrei, 2008).....	141
Tabell 9.2	Omfangsberegning for hele landet; estimert for 2008. (Tveit og Skilbrei, 2008).....	141
Tabell 9.3	Estimert omfang i gatemarkedet, gjennomsnitt per dag 2008 (Tveit og Skilbrei, 2008)	143
Tabell 9.4	Estimat over innemarkedet 2008 (deltagere i løpet av hele året)	146
Tabell 9.5	Estimeringsgrunnlag gatemarkedet Oslo 2013 og 2014	148
Tabell 9.6	Estimert omfang i gatemarkedet i Oslo, 2013 og 2014; tre beregningsalternativer	149
Tabell 9.7	Estimert omfang 2013 og 2014	155

Figurer:

Figur 3.1	Oversikt over lov- og regelverksbasert, målgruppebasert og kontekstbasert evalueringsmodell.....	31
Figur 4.1	Redusert etterspørsel	35
Figur 4.2	Et dempet marked som følge av redusert etterspørsel.....	35
Figur 4.3	Tilpasning med positivt skift på tilbudssiden	36
Figur 4.4	Uendret etterspørsel, men redusert marked.....	36
Figur 4.5	Evalueringsdesign	39
Figur 8.1	Utviklingen i antall saker etter §202A per politidistrikt fra 2009 til februar/mars 2014	88
Figur 8.2	Registrerte forhold knyttet til kjøp av seksuelle tjenester, kvinner og menn.....	89
Figur 8.3	Antall forhold knyttet til §202a registrert per nasjonalitet, periode jan 2009 til mars 2014	90
Figur 8.4	Registrerte forhold gjeldende kjøp av seksuelle tjenester i 2013, aldersfordelt	90
Figur 8.5	Andel saker etter gitt oppklaring under § 203 og § 202 a, 2009 – mars 2014	91
Figur 8.6	Andel saker etter oppklaringstype, menneskehandel, 2009 - 2014	93
Figur 8.7	Registrerte saker hallikvirksomhet, menneskehandel – prostitusjon og menneskehandel, grov prostitusjon, 2009 til mars 2014. Oslo politidistrikt	99
Figur 8.8	Tilbudssiden i prostitusjonsmarkedet med aktiv og passiv håndheving av hallikparagrafen	100
Figur 8.9	Andelen saker etter oppklaringstype, halliksaker 2009 til mars 2014	101
Figur 9.1	Markedstilpasning ved prissamarbeid og semikartell.....	109
Figur 9.2	Utvikling brukerantall, Nadheim og Pro Sentrets varmestue 1994-2000	111
Figur 9.3	Prostituerte i Norge 1999 og 2001, fordelt på norske og utenlandske.....	114
Figur 9.4	Antall prostituerte total, 1999 til 2005.	115
Figur 9.5	Utviklingen i gatemarkedet i Oslo 2001 til 2003. Registrert av Pro Sentret i oppsøkende virksomhet i Oslo.....	117
Figur 9.6	Gatemarkedet i 2005; Oslo, Bergen og Stavanger	118
Figur 9.7	Markedstilpasning i et åpent marked	119

Figur 9.8 Anslag over antall prostituerte i Norge 2005-2010. Tall fra Pro Sentret	123
Figur 9.9 Observert utviklingen i antall personer i gatemarkedet i storbyene (på årsbasis) 2005-2011.	124
Figur 9.10 2005 - 2011 Antall gateprostituerte i Oslo (Anslag fra Pro Sentret)	126
Figur 9.11 Antall gateprostituerte: Feltobservasjoner fra Pro Sentret; Gjennomsnitt per kveld per mnd og årsgjennomsnitt, 2007 – t.o.m mai 2014.....	127
Figur 9.12 Variasjoner i treff per kveld per mnd 2010 – 2013. Feltobservasjoner Pro Sentret	129
Figur 9.13 Antall personer i prostitusjon på gaten i Oslo, februar til juli 2012.	130
Figur 9.14 Antall personer i prostitusjon på gaten i Oslo, januar til mai, 2008 til 2014. Observert av Prosentret.....	131
Figur 9.15 Antall brukere (norske og utenlandske) Nadheim 2006 til 2013	132
Figur 9.16 Antall brukere (norske og utenlandske) Pro Sentret 2007 -2013	133
Figur 9.17 Brukere av Pro Sentret fordelt på hovedland, 2003 til 2013.	133
Figur 9.18 Brukere Nadheim fordelt på hovedland 2008 – 2013. Kilde: Nadheim Årsrapporter	134
Figur 9.19 Gatemarkedet i Bergen, antall registrert i løpet av ett år.....	137
Figur 9.20 Utviklingen i gatemarkedet i Stavanger 2005-2013, antall registrert i løpet av ett år	139
Figur 9.21 Estimert antall prostituerte i gatemarkedet over året i 2008.....	142
Figur 9.22 Kartlegging av unike telefonnummer i annonsemarkedet; Pro Sentret og FAFO (2008)	145
Figur 9.23 Registrerte unike telefonnummer i annonsemarkedet, 2008 (Pro Sentret).....	145
Figur 9.24 Vekst i registrerte telefonnummer 2008 – 2012, registrert av Pro Sentret.....	152
Figur 9.25 Estimert antall personer i annonsemarkedet	153
Figur 10.1 Markedssituasjonen med og uten lov.....	160
Figur 10.2 Prisutvikling i gatemarkedet 1982 til 2014, 2014-kroner.....	163

Tekstrammer:

Tekstboks 6.1 Straffelovens § 202 og «Operasjon Husløs»	56
Tekstboks 8.1 Utnyttet jente fra Albania. Sexkjøpsloven bidro til å identifisere omfang.....	92
Tekstboks 8.2 Menneskehandel og prostitusjon: Eksempler fra straffesaker med fellende dom	94
Tekstboks 8.3 Sexkjøpsloven har effekt på andre lovområder	97
Tekstboks 11.1 Problemer med å nedbetale gjeld motiverer for å benytte seg av tiltak.....	169
Tekstboks 11.2 Definisjon på menneskehandel.....	171
Tekstboks 11.3 Ikke et inntrykk av mer vold etter sexkjøpsloven	174
Tekstboks 11.4 Tiltak som virker.....	177

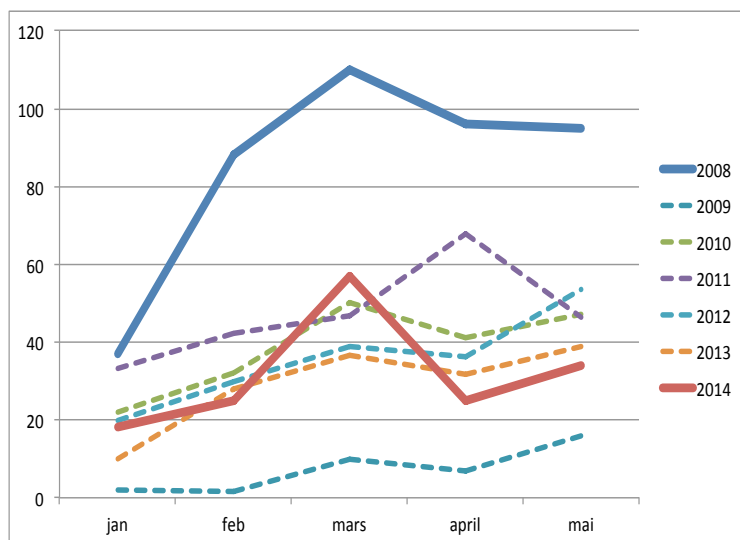
Hovedpunkter

Forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester demper etterspørselen og bidrar dermed til å redusere omfanget av prostitusjon i Norge. 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. De økonomiske vilkårene for å drive med prostitusjon i Norge er blitt dårligere. Dette er i tråd med lovenes formål og dermed tilsiktede virkninger av lovene. Vi finner ingen indikasjoner på at volden mot prostituerte har økt som følge av sexkjøpsloven.

Sexkjøpsloven har dempet markedet for prostitusjon

Det foreligger ikke nasjonale omfangsberegninger av prostitusjonsmarkedet etter 2010. Det er også stor usikkerhet i tidligere omfangsestimater, og da særlig over innemarkedet. Utviklingen viser, på tross av usikkerhet i tallene, et markert fall i det norske prostitusjonsmarkedet etter sexkjøpsloven ble innført i 2009. Fallet var aller størst rett etter loven kom, men tilgjengelige data viser at de aller fleste markedene synes å ha stabilisert seg på et lavere nivå enn det som var tilfelle før sexkjøpsloven ble innført. De synligste observerte endringene finner vi i gatemarkedet i Oslo, der systematiske feltobservasjoner viser en stabilisering på et nivå som ligger fra 45 til 60 prosent lavere enn da loven ble innført (se figur A).

Figur A: Antall prostituerte i gatemarkedet i Oslo, observert av Pro Sentret



En mulig feilkilde i observasjonene er at de prostituerte går ut senere på kvelden enn før, og ikke blir talt i samme grad. Selv når det justeres for denne feilkilden, viser tilgjengelige felldata fra Pro Sentret et markert fall i gatemarkedet i Oslo, målt i antall observasjoner per kveld.

Gatemarkedet i Stavanger og Bergen viser tilsvarende

fall fra 2009 for deretter å øke. I Bergen var det en kraftig nedgang i 2011 som følge av aksjoner mot enkelt miljøer. I Stavanger tyder tallene på at det samme år er en viss oppgang. Dette er nyanser i bildet.

Omfangsberegninger på innemarkedet er betydelig mer usikre. De prostituerte på innemarkedet har en økende reiseaktivitet, kortere opphold på hvert sted, reise til flere byer/tettsteder, og en person kan ha flere annonser og identiteter på samme telefonnummer, og også ha flere ulike telefonnummer. Dette gjør tellinger vanskelig.

Informanter fra innemarkedet melder om lavere lønnsomhet enn for få år siden. Økt reiseaktivitet, mer annonsering, og noe lavere priser, indikerer at det må arbeides hardere for å sikre ønsket inntjening. Dette tilsier lavere tilbud og mindre omfang. Vår vurdering er at innemarkedet er i ferd med å stabilisere seg på et noe lavere nivå enn det som var tilfelle før loven trådte i kraft. Vårt beste anslag – med en betydelig grad av usikkerhet – er en reduksjon på 10 -20 prosent i innemarkedet sammenliknet med før loven trådte i kraft. Siden innemarkedet har falt mindre i omfang enn utemarkedet, konkluderer vi med at innemarkedets *andel* av totalmarkedet har økt. Nedgangen i det samlede prostitusjonsomfanget er – med stor grad av usikkerhet – beregnet til omlag 25 prosent i forhold til 2008.

Hvordan hadde omfanget vært uten sexkjøpsloven?

Vi vurderer altså at prostitusjonsomfanget har gått ned i forhold til tidligere. Det er også interessant om prostitusjonsomfanget ville ha økt *uten* sexkjøpsloven. Året før sexkjøpsloven kom, ble verden rammet av en omfattende finanskrisen som også førte til negative virkninger i mange lands arbeidsmarkeder. Norge ble lite rammet, takket være gode statsfinanser og god økonomisk styring. Innenlandske markeder i Norge klarte seg derfor mye bedre enn i andre land, også markedet for kjøp av sex. Den store tilstrømningen til det norske prostitusjonsmarkedet som observeres i 2008 må sees i sammenheng med utviklingen i andre prostitusjonsmarkeder enn det norske der fall i kjøpekraft, sammen med økende arbeidsledighet, både gav lavere etterspørsel og trolig også flere i markedet som så prostitusjon som kanskje eneste inntektsmulighet.

Etterspørselen i Norge og inntjeningspotensialet i Norge er førende for tilbud av prostitusjon i Norge. Så lenge inntjeningsmulighetene i Norge er større enn i andre land, er det naturlig å forvente en vekst i tilbudet inntil markedet er på et lønnsomhetsnivå tilsvarende andre markeder i Europa. Utviklingen i resten av Europa med blant annet fallende lønnsomhet i flere sentrale prostitusjonsmarkeder utenfor Norge, ville med høy sannsynlighet fortsatt å øke tilstrømningen av prostituerte til Norge. EU-landene er fremdeles preget av høy arbeidsledighet, lav økonomisk vekst og derfor lav vekst i folks inntekter. Politiet ville også mistet et virkemiddel og en inngang som styrker håndheving av hallikparagrafen og lov mot menneskehandel. Risikoen og kostnadene for bakmenn (halliker og menneskehandel) ville dermed blitt redusert. Vi anslår – med stor grad av usikkerhet – en økning på 15 prosent i forhold til 2008 i tilfellet uten sexkjøpslov, og en økning på 45 prosent sammenliknet med det omfanget vi faktisk har i dag..

Behovet for målrettede tiltak

Prostitusjonsmarkedet i Norge, som i resten av Europa, preges av en stadig økende andel immigranter fra mellominntektsland og fattige land. De fleste er kvinner med få andre reelle valg. Menneskehandel er en del av dette markedet, og rotasjonen er høy. Motivet for å være i prostitusjon er å tjene penger, men prisene er lavere og konkurransen er hardere enn før. Hjelpeapparatet har en rekke gode sosiale tiltak, men det er på langt nær tilstrekkelig til å gi alle som ønsker det reelle valg i form av annet arbeid med tilsvarende inntjening. Norsk kurs, arbeidstrening og arbeidsmuligheter er blant tiltakene som virker.

Formålene er langt på vei innfridd

Vi finner at lovens formål langt på vei er innfridd og oppsummerer det gjennom følgende konklusjoner:

Normgivende effekt

Prostituerte vi har snakket viser til at det nå er færre "stilige lunsjkunder" som kjøper sex enn før, det er færre unge menn som kjøper sex og det er relativt sett flere utenlandske kunder enn før. Flere ressurssterke norske menn, og unge nordmenn, ser med andre ord til å ha trukket seg ut av markedet.

Kotsadam og Jakobsson (2011) finner at norske unge menn mer enn eldre har endret holdninger til kjøp av sex etter at loven kom. Unge er mer negative til kjøp av sex enn eldre. Undersøkelsen viser videre at innbyggere i Oslo er mer negative til kjøp av sex enn folk flest i Norge, noe som henger sammen med at det alltid har vært langt mer, også synlig, prostitusjon i Oslo enn i andre deler av landet. I intervju med politiet pekes det på at loven mot kjøp av sex gir en dempende og forebyggende effekt. Det er litt tidlig å konkludere om lovens normgivende effekt, men funnene så langt tyder på at loven har en effekt.

Dempet etterspørsel

Sexkjøpsloven har som vist foran bidratt til å redusere etterspørselen. Dette bekreftes blant annet av at de prostituerte sier at sexkjøpsloven har bidratt til et kjøpers marked. Flere opplever at det ofte er stille i markedet med mer dødtid mellom hver kunde. Kundene har dårligere tid, er mer stresset og ønsker å bli raskere ferdig enn tidligere. Kundens frykt for å bli oppdaget kan innebære at avtaler om kjøp av ulike typer sex må skje raskere enn før. Det kan også innebære lavere priser. Samtidig viser utviklingen før loven ble innført og utviklingen i EUs prostitusjonsmarkeder også fallende realpriser. Økt internasjonal konkurranse og økt tilbud i Europas prostitusjonsmarkeder forklarer mer av prisfallet enn sexkjøpslovens dempende effekt. Men alt i alt finner vi at de lavere prisene er tegn på både et mer nervøst marked og et marked med lavere etterspørsel.

På bakgrunn av dette og markedsgjennomgangen over er vår konklusjon at sexkjøpsloven har bidratt til en lavere etterspørsel etter sex med prostituerte.

Dempet marked

Markedsgjennomgangen viser at sexkjøpsloven har bidratt til mindre prostitusjon. Sexkjøpsloven i kombinasjon med hallikparagrafen har gjort det vanskeligere å selge sex, spesielt hvis dette skal foregå i hoteller, hospitser, organiserte leiligheter og lignende. Kostnadene for bakmennene er dermed økt og profitten deres er redusert.

Sexkjøpsloven i kombinasjon med hallikparagrafen har dermed påvirket tilbudet og bidratt til mindre prostitusjon; færre prostituerte og færre bakmenn i forhold til hvordan det hadde vært i dag uten sexkjøpsloven.

Mindre attraktivt for prostitusjonsbasert menneskehandel

Et dempet marked og fungerende lover som håndheves, øker risikoen ved prostitusjonsbasert menneskehandel til Norge, samtidig som fortjenesten er redusert. Loven har med andre ordet påvirket viktige trekkfaktorer («pull»), og trolig redusert omfanget av menneskehandel til Norge i forhold til hva det ellers ville vært. Det samme gjelder for yrkets attraksjon og rekruttering av kvinner og menn med andre alternativer. Redusert attraksjon som følge av økte kostnader og hardere arbeid, øker motivasjonen for å velge andre alternativer, deriblant tiltak som hjelpeapparatet tilbyr.

Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon

Sexkjøpsloven styrker selgeren ved at kjøp kan anmeldes. Dette har gitt selgeren et virkemiddel for å håndtere dårlige kunder, kundene blir mer forsiktige, og kan for enkelte hindre utøvelse av vold.

Denne grunnleggende realiteten må veies mot at kvinner i gatemarkedet *opplever* at de har fått svekket sin forhandlingsposisjon og opplever en større utrygghet i markedet. På innemarkedet oppleves det som en større risiko for de prostituerte å betjene sine kunder utenfor egen leilighet og/eller hotellrom. Terskelen for å anmelde en voldelig kunde kan ha blitt høyere av redsel for å "blåse" leiligheten eller stedet der sexhandelen foregår.

Det er likevel ikke grunnlag for å si at prostituerte i gatemarkedet reelt sett er mer voldsutsatt som følge av sexkjøpsloven. Det er kunden som gjør noe ulovlig og har størst grunn til å frykte konsekvensene av rapportert vold. Det sentrale er at loven styrker selgers forhandlingsposisjon i forhold til kjøper. Politiet har ingen indikasjoner på økt vold som følge av sexkjøpsloven. Andre undersøkelser av vold i prostitusjonsmiljøene finner heller ikke støtte for en antagelse om økt vold mot prostituert etter innføring av sexkjøpsloven (Pro Sentret, Utekontakten, Brunovskis, 2012).

Prostituerte er, og har alltid vært en voldsutsatt gruppe. Det er mange årsaker til at vold ikke anmeldes. Det er behov for tiltak for å verne de prostituerte, og ivareta de som utsettes for vold. Dette gjelder uavhengig av sexkjøpsloven.

Summary

Background

Norway criminalised buying sex in 2009. The main rationale for implementing the law (from 1st of January 2009) against commercial sex was to prevent and reduce human trafficking in Norway. By making it illegal to buy sex the Norwegian government also wanted to 1) change attitudes in the population, 2) reduce the size of the Norwegian sex market by constraining supply and demand and 3) to prevent entry into prostitution and hence to reduce possible sexual exploitation of men and women in prostitution. The law also seeks to protect people in prostitution and to help people with the transit out of sex work.

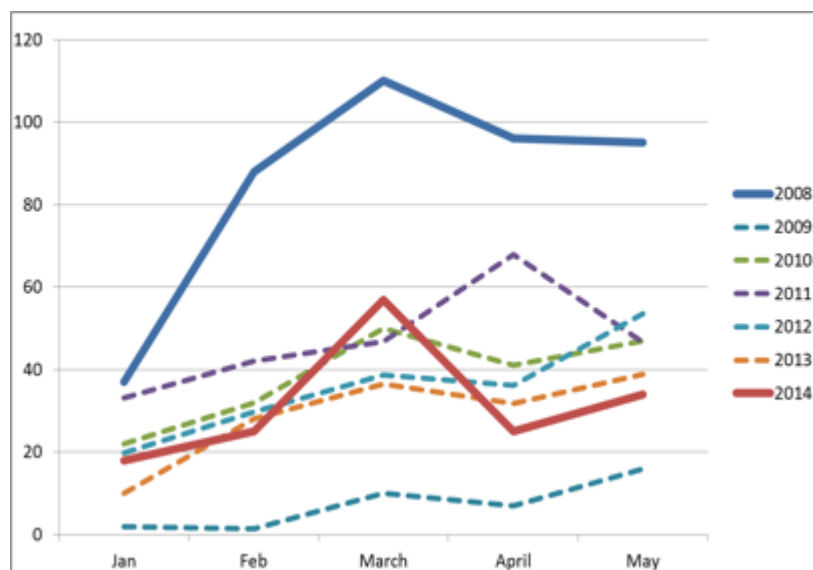
5 years after adopting the law, the Norwegian government wanted to evaluate its effects. The ban on purchasing sexual services is much debated in Norway and law making on this issue is complicated due to moral and ethical questions. For instance, there are worries that the law has resulted in negative side effects for people in prostitution. Hence, it is important to evaluate the effects of the law. This report is an evaluation of the law and was commissioned by the Norwegian Ministry of Justice and Public Security in the autumn of 2013. This report is the result of evaluation work conducted in the period between January 2014 and June 2014.

Main findings

The ban on purchasing sexual services has reduced demand for sex and thus contribute to reduce the extent of prostitution in Norway. The enforcement of the law, in combination with the laws against trafficking and pimping, makes Norway a less attractive country for prostitution based trafficking than what would have been the case if the law had not been adopted. Furthermore, the economic conditions for prostitution in Norway are reduced following the implementation of the law. These effects are in line with the intentions of the law and are thus not considered as unintended side effects. This report does not find any evidence of more violence against prostitutes after the ban on buying sex entered into force.

The law has reduced the market for prostitution in Norway

There are no national estimates of the size of the prostitution market after 2010. There is also large uncertainty with regard to previous market estimates and other estimates of the market today, especially with regard to indoors prostitution where one person may have more than one unique advertisement online. Despite these data limitations, there is a clear declining trend in the market after the law was implemented. The market was at its lowest immediately after the introduction of the law and has later stabilised at a lower level than before 2009. The most profound changes are found in the Oslo street prostitution market. Here, systematic field observations show that the size of the market today has stabilised at a level of 40-65 percent of the market before the law (see Figure A)).

Figure A: The number of street prostitutes in Oslo 2008-2014 (source: Pro Sentret)

One possible source of error in this data material is the timing of observations (i.e. when during the day/night the observations have been made and whether this timing varies over the years in the time frame). However, the market shows the same tendencies also when this bias is controlled

for.

The street markets in Bergen (Norway's second largest city) and Stavanger show similar trends as Oslo after the introduction of the ban on purchasing sexual services. When the police have strategically targeted the market, we see a clear fall in the number of people in prostitution.

Estimates of the size of the indoors market are considerably more uncertain. This is due to the increasing rotation of the market. The prostitutes frequently travel across cities and countries and only stay at one place for a short term. Furthermore, it is normal to have several advertisements connected to the same telephone number (in sense of a call centre), to have more than one telephone number and to have more than one advertisement at the same website. This makes it difficult to provide a correct estimate of the size of the market. Still, according to informants in this branch of the prostitution market the prices are lower now than before the introduction of the ban. More travelling, more advertising and somewhat lower prices show that the competition is tougher and the demand is lower nowadays. Men and women in prostitution need to work harder now in order to secure 2008 income levels. Our analysis of the indoors market is that it has stabilised at a somewhat lower level than before the introduction of the law. Our best estimate – with a high degree of uncertainty – is a market reduction of 10-20 percent compared to the situation before the law.

However, since the indoors market is less reduced than the outdoors market following the law, we conclude that the share of indoors prostitution of the total prostitution market has decreased.

Without the law: What would have been the market situation?

In 2008, the global financial crisis began. This crisis led to negative consequences for the labour markets in a number of countries. Norway, on the other side, was not particularly affected due to good economic policies and healthy state finances. The

large increase in the number of prostitutes in Norway in 2008 thus has to be seen in light of the financial crisis which reduced the demand for sexual services and probably also increased the supply of prostitution (due to more unemployment) in other countries.

Demand for sexual services and revenues obtained from selling these services are vital for the supply of prostitution in Norway. As long as the possible profit from prostitution is larger in Norway than in other countries, one has to expect market growth. The developments in the rest of Europe with reduced revenues in the prostitution market would thus most likely have led to a larger share of prostitutes in Norway if the law had not been implemented. Without the law, the Norwegian police would also have lost an important tool for reducing human trafficking. For instance, the police use information from fetched sex buyers to enforce the laws on trafficking and pimping and pandering. The actors benefitting from the prostitution of others would thus have faced a smaller risk of being caught if the law had not been adopted. We estimate – again with a high degree of uncertainty - that the market today would have been around 15 percent larger than the market in 2008 and around 45 percent larger than the actual market today.

A need for targeting policies

The prostitution market in Norway is, like the rest of Europe, characterised by an increasing share of immigrants from middle-income countries and poor countries. Most of these immigrants are women with few other real options than to entry into prostitution. Human trafficking is a part of this rotating market. The entry into prostitution is based on economic motives. Still, the prices are lower than before.

Norway has a number of good social policies and charities targeting trafficking victims and prostitutes. However, there is a need for providing more options for people that wants to get out of prostitution. Language classes, work training and work options are considered to have clear positive effects and there is a need for more of such initiatives.

The effects of the law are in line with its mandate

We find that the effects of the law, in general, are in line with its original intentions. In sum, the effects are as follows:

Effect on attitudes

Kotsadam and Jakobsson (2011) find that young men in Norway have changed their attitudes towards buying sex more than older men. Furthermore, people in Oslo are more negative towards buying sex than other people in Norway. This can be due to more visible prostitution in Oslo than in other parts of Norway. Our interviews with police in the largest cities also indicate that the law has had a normative effect on people's behaviour. It is somewhat early to conclude on this matter as it takes time to internalise a norm. Still, our findings indicate that the law has had an effect on attitudes. This is also the conclusion in evaluations of a similar law implemented in Sweden in 1999.

Reduced demand

As previously outlined in this summary, the ban on purchasing sexual services has led to reduced demand for such services. Women in prostitution use the term «buyer's market» to address this tendency. The customer is now afraid of being caught and this can result in less time to decide whether to strike a deal with the customer or not as well as lower prices. The latter is a combination of a more nervous market and a market with lower demand for sexual services. The financial crisis has also resulted in lower absolute prices on sexual services within the EU. Increased competition and increased supply in the European prostitution market can better explain the price reductions than the law in isolation. Even so, the law has contributed to reduce the demand for sexual services in Norway.

Market reduction

The ban on purchasing sex in combination with the ban on pimping and pandering have made it harder to sell sexual services in Norway, especially if such activities are conducted in hotels and apartment collectives. The possible costs for the actors benefitting from other's prostitution have thus increased and their profit has been reduced. Taken together this has affected the supply side of the market and contributed to less prostitution in comparison to a situation without a law.

Less attractive for human traffickers

A reduced market and increased law enforcement posit larger risks for human traffickers. The profit from human trafficking is also reduced due to these factors. The law has thus affected important pull factors and reduced the extent of human trafficking in Norway in comparison to a situation without a law.

The working conditions of men and women in prostitution

The law that criminalises buying sex strengthens the rights of the seller in the sense that the buyer can be reported to the police. This has given the seller a tool for managing "bad" customers as well as leading to more careful customers and possible prevention of violence.

Still, women in the street market report to have a weaker bargaining position and more safety concerns now than before the law was introduced. At the indoors market, prostitutes express concerns for "out-door calls". They prefer to have customers visiting them at their own apartment or own hotel room. The threshold for reporting a violent customer to the police also seems to be higher after the law. People in prostitution are afraid that such actions will come back to halt them at later stages.

Even so, this analysis finds no clear evidence of more violence against women in the street market after the introduction of the law. It is the customer that engages in illegal action and thus has the most to fear if reported to the police by a prostitute. The police have no indications on more violence following the ban on purchasing sexual services.

1. Innledning

Stortinget vedtok i 2008 å forby kjøp av seksuelle tjenester. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2009. Det var særlig ønsket om å bekjempe menneskehandel som var motiverende for lovendringen. I debatten er det senere uttrykt bekymring for virkningene et forbud ville få for personer som solgte seksuelle tjenester. For å kunne utforme gode og målrettede tiltak for å hjelpe prostituerte ut av prostitusjon ønsket daværende Regjering i 2013 å evaluere lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester.

Evalueringsoppdraget med oppdragsbeskrivelse og rammebetingelser ble utlyst på Doffin.no med frist for å levere tilbud 23.08.2013 (se vedlegg 1 for fullstendig oppdragsbeskrivelse).

Vista Analyse ble tildelt oppdraget høsten 2013. Ønsket om å evaluere sexkjøpsloven ble senere fulgt opp i Politisk plattform for regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet der det står at Regjeringen vil:

”Evaluere sexkjøpsloven, og legge frem en stortingsmelding på bakgrunn av evalueringen. De sosialpolitiske virkemidlene overfor prostituerte i en vanskelig situasjon skal forsterkes, jf samarbeidsavtalen.”

Evalueringsarbeidet har pågått fra januar 2014- til juni 2014. Evalueringsarbeidet er lagt opp med utgangspunktet i oppdragsbeskrivelsen (vedlegg 1). I oppdragsbeskrivelsen framgår det at behovet for målrettede tiltak for å hjelpe personer ut av prostitusjon skal belyses. Dette fanger til en viss grad opp spørsmål knyttet til sosialpolitiske virkemidler overfor prostituerte i en vanskelig situasjon. Utforming av sosialpolitiske virkemidler var imidlertid ikke en del av evalueringens mandat, og er derfor heller ikke blant hovedtemaene som behandles.

1.1 Evalueringens formål og mandat

Formålet med evalueringen er ifølge oppdragsbeskrivelsen å;

”evaluere effekten av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester med vekt på livssituasjonen for kvinner i prostitusjon, samt på utviklingen innen prostitusjonsmarkedene.

I tillegg sier oppdragsbeskrivelsen at;

”omfanget av prostitusjon og behovet for målrettede tiltak for å hjelpe personer ut av prostitusjon skal beskrives.”

Problemstillinger

For å sikre en mest mulig presis og målrettet evaluering har vi med utgangspunkt i forarbeidene til loven og målsettingen med straffebudet formulert noen evalueringsspørsmål som grunnlag for å vurdere effekten av lovforbudet (se kapittel 2 for en gjennomgang av forarbeidene og målsetting med lovforbudet).

Målsettingen med straffebudet¹ var å bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed markedet for prostitusjon, og være med på å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon eller utsettes for menneskehandel. Det er derfor i lys av disse målsettingene at evaluering av effekt av forbudet må forstås.

Målsettingen bak forbudet og evalueringens mandat ligger til grunn for følgende problemstillinger og forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad har sexkjøpsloven bidratt til å endre holdninger?
2. I hvilken grad er etterspørselen etter prostituerte redusert som følge av sexkjøpsloven?
3. I hvilken grad er markedet for prostitusjon redusert som følge av sexkjøpsloven?²
4. I hvilken grad og på hvilke måter har sexkjøpsloven bidratt til å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon?
5. I hvilken grad og på hvilke måter har sexkjøpsloven bidratt til å forhindre at kvinner og menn utsettes for menneskehandel?
6. I hvilken grad og på hvilken måte har sexkjøpsloven påvirket livssituasjonen for kvinner (og menn) i prostitusjon?

Med hensyn til den første problemstillingen, er det behov for en presisering. Det ikke eksplisitt angitt hvem sine holdninger regjeringen har som målsetting å endre. Er det befolkningens, hallikenes, kundenes, de prostituerte, politiets eller domstolenes? I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i at det er befolkningens og potensielle kunders holdninger som primært skal endres. Spørsmål om holdninger er først og fremst belyst gjennom intervjuer med politiet, tiltaksapparatet og personer som er i prostitusjon eller som har prostitusjonserfaring. Vi har også støttet oss på sekundærlitteratur. Dette valget har sammenheng med omfanget på evalueringen. Den ga ikke rom for å gjennomføre separate, omfattende holdningsundersøkelser.

Problemstilling 2 til 5 er i all hovedsak løst med utgangspunkt i et markedsperspektiv. Innenfor en markedsforståelse er det relevant å vurdere hvordan både tilbuds- og etterspørselssiden påvirkes av lovforbudet sammenliknet med en markedsutvikling der lovforbudet ikke hadde eksistert. Evalueringen bygger for øvrig på litteratur, og analyser utført på registerdata, intervjuer av sentrale nøkkelinformanter i politiet og andre relevante etater og aktører på tiltaksiden, pluss personer som er i prostitusjon eller har prostitusjonserfaring. Det blir mer inngående redegjort for dette i kapittel 4.

¹ Begrepet straffebud er brukt i lovens forarbeider. Med straffebud menes den lov eller forskriftsbestemmelse som gir grunnlag for bruk av straff i den foreliggende situasjon.

² Selv om etterspørselen etter prostitusjonstjenester går ned, kan omfanget av prostitusjon øke dersom sexkjøpsloven skulle føre til at flere prostituerte seg. Dersom tilbudet reduseres vil også omfanget kunne gå ned selv om etterspørselen ikke endres. Problemstilling 3 retter seg dermed mot markedets tilpasning der eventuelle endringer i etterspørsel og tilbud sees i sammenheng.

Sexkjøpsloven og sammenhengen med andre lover

Fire ulike lover er rettet mot det samme markedet, nemlig Straffelovens § 202 a: *Forbud mot kjøp av seksuelle tjenester (sexkjøpsloven)*, Straffelovens § 203: *Forbud mot kjøp av sex av personer under 18 år*, Straffelovens § 202 "Hallikparagrafen" og Straffelovens § 224: *Forbud mot handel med mennesker*. De retter seg imidlertid mot litt ulike sider ved markedet. Sentralt i de to første er kriminaliseringen av handlinger knyttet til kjøp av seksuelle tjenester. Hallikparagrafen retter seg mot salg gjennom å gjøre det ulovlig å fremme prostitusjon og å leie ut lokaler som skal brukes til prostitusjon. Sentralt i forbudet mot menneskehandel (§ 224) er at det kriminaliseres å behandle mennesker som varer som kan kjøpes og selges med ulike formål, som blant annet omfatter prostitusjon, men loven er vesentlig mer vidtrekkende. En helhetlig forståelse av effekter av lovene innebærer at de må studeres i sammenheng. I foreliggende arbeid gjøres dette selv om hovedvekten av evalueringen er rettet mot effekter av sexkjøpsloven (§ 202 a). Dette har sammenheng med omfanget på evalueringen og det mandat den har hatt.

1.2 Organisering av rapporten

Rapporten starter med en gjennomgang av bakgrunnen for forbud mot kjøp av seksuelle tjenester. Gjennomgangen viser hva som var formålet med forbudet, og danner dermed utgangspunktet for hvilke effekter evalueringsarbeidet har vært rettet mot å vurdere (kapittel 2). Deretter drøfter vi metodiske utfordringer og modeller knyttet til evaluering av lovers virkninger, herunder hva det betyr at en lov "virker" (kapittel 3). I kapittel 4 gir vi en kort presentasjon av evalueringsdesignet for denne evaluering. Dette inkluderer en redegjørelse for evalueringskriteriene som denne evalueringen bygger på.

I kapittel 5 til 9 presenteres evalueringens undersøkelser. Vi starter med resultatene fra en litteraturstudie, der vi særlig har søkt etter studier som har sett på effekten av ulike type organiseringer av prostitusjonsmarkedet, samt drivkrefter i prostitusjons- og menneskehandelsmarkedet. Deretter presenterer vi resultatene fra intervjuer med hhv politiet og kvinner og menn i prostitusjon. I kapittel 8 viser vi utviklingen i antall saker, dommer og bøtelagte basert på rådata fra politiets saksregistre. Vi presiserer at disse analysene er basert på anonymiserte rådata av uttak av noen variable hentet ut i begynnelsen av mars 2014, og derfor ikke gir en fullstendig og presis beskrivelse av alle forhold knyttet til saker, personer og forhold knyttet til §§ 202 a, 202 eller 224. Gjennomgangen av registerdata er supplert med informasjon gitt under intervju med en representant fra påtalemyndigheten og informasjon fra saker og domsavgjørelser, samt noe informasjon fra tiltakssiden.

Kapittel 9 retter seg mot utviklingen i det norske prostitusjonsmarkedet, før og etter innføring av sexkjøpsloven. I dette kapitlet gjøres det enkelte analyser av markedsutviklingen for å forstå drivkreftene i de norske markedene, samt vilkårene for de prostituerte som er i markedet. Kapitlet avslutter med en vurdering av omfang før og etter sexkjøpsloven. I kapittel 10 ser vi nærmere på utviklingen i prostitusjonsmarkedet med og uten sexkjøpslov, mens kapittel 11 handler om livssituasjon til kvinner og menn i prostitusjon før og etter sexkjøpsloven.

I kapittel 12 gir vi en samlet evaluering der vi med utgangspunkt i de gjennomførte undersøkelsene og analysene i de foregående kapitlene svarer på evalueringens problemstillinger.

2. Bakgrunnen for forbud mot kjøp av seksuelle tjenester

I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunnen for innføringen av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Det legges spesielt vekt på å vise hvilke vurderinger som ble gjort i forkant, samt hva lovgiverne ønsket å oppnå med loven. Hensikten med gjennomgangen er å få et utgangspunkt for kunne evaluere effekter i forhold til lovens formål, samt kunne vurdere eventuelle potensielle utilsiktede virkninger som var identifisert og vurdert før loven ble innført.

2.1 Forbud er vurdert flere ganger over flere år

Spørsmålet om kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling har vært vurdert ved flere anledninger over flere år. Det ble vurdert av Justisdepartementet både i 1982-83 og 1986-87. I forbindelse med vurderingen i 1982-83 ble det gjennomført en bred høringsrunde.

I 1995 nedsatte Justisdepartementet et utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå og legge frem forslag til endringer i straffelovens regler om forbrytelser og forseelser mot sedeligheten (straffeloven kapittel 19 og 38). Dette resulterte i NOU (1997) Seksuallovbrudd. Utvalget ble nedsatt som et underutvalg til Straffelovkommisjonen. Straffelovkommisjonens oppdrag var å foreta en fullstendig gjennomgang og revisjon av straffeloven og straffebestemmelsene i særlovgivningen. Etter at underutvalget var trådt i funksjon, ble det besluttet at dets navn skulle være Seksuallovbruddsutvalget.

Utvalget uttalte blant annet følgende:

”Utvalget anser det som kriminalpolitisk uaktuelt å kriminalisere prostitusjon som sådan.

Et forbud vil bryte med norsk rettstradisjon på dette området. Straff rettet mot de prostituerte kan virke inhumant og særlig ramme de svakest stilte. Utvalget går heller ikke inn for å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester – såkalt horekunde-kriminalisering. Det er mange negative sider ved prostitusjon – både samfunnsmessig og for den enkelte – og det er mange problemer knyttet til prostitusjon. Selv om kriminalisering, særlig av kunder, kanskje vil bidra noe til å redusere omfanget av åpen prostitusjon, er det etter utvalgets syn likevel grunn til å være tilbakeholden med slik nykriminalisering. Sideeffektene av et slikt tiltak er vanskelig å overskue. Det er grunn til å anta at prostitusjonsvirksomhet da vil foregå mer i det skjulte. Dermed kan halliken og andre bakmenn få økt makt. Det kan heller ikke utelukkes at prostituerte da vil bli noe mer tilbakeholdne med å anmelde vold og voldtekt. Hvis prostitusjon som sådan kriminaliseres, kan situasjonen også bli at de prostituerte unnlater å la seg legeundersøke o.l. Spørsmålet om å straffesanksjonere prostitusjon kan også skape avgrensingsproblemer mot seksuelle forhold som bør aksepteres. Hertil kommer at håndhevingen av et slikt straffebud sannsynligvis vil være lite

effektiv, med mindre politiet setter inn betydelige ressurser i håndhevingen av straffebudet.

Utvalget mener at lovgivningen på dette området bør rette seg mot dem som står bak og utnytter andres prostitusjon.”

Utvalget foreslo å videreføre den til da gjeldende straffelov § 206, om hallikvirksomhet. Forslaget til den nye bestemmelsen ble gitt et moderne lovspråk, og man søkte å forenkle den. Uttrykket prostitusjon er tatt inn i loven, og er legaldefinert i siste ledd i utkastet til ny bestemmelse. Utvalget vurderte om det var grunn til å gi en egen bestemmelse rettet mot den som kjøper seksuelle tjenester av unge under 18 år, men kom til at et slikt straffebud kunne ha utilsiktede og uønskede sidevirkninger, og at forbudet i liten grad ville gi reell beskyttelse. I lovutkastet § 202 tredje ledd foreslo utvalget at det ble inntatt en presisering av at formidling av andres prostitusjon i annonser mv. er straffbart.

2.2 Forbud mot å kjøpe sex av mindreårige

Da straffelovens kapittel om seksuallovbrudd ble revidert ved lov 11. august 2000 nr. 76, ble det innført et forbud mot å kjøpe sex av mindreårige. Det ble uttalt i proposisjonen at man ville vurdere spørsmålet om en generell kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester på nytt etter to år (Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) side 84).

Staffelovens § 203 rammer kjøp av sex av mindreårige, men etter gjeldende rett var det, fram til sexkjøpsloven ble vedtatt, ikke noe straffebud som generelt rettet seg mot kjøp av sex fra person over 18 år. I noen tilfeller kunne dette imidlertid rammes av andre straffebestemmelser, slik at for eksempel kjøp av sex kunne rammes av voldtektbestemmelsen hvis personen som kjøpte sex var klar over at den andre var tvunget til å selge.

I 2002 innførte regjeringen etiske retningslinjer mot kjøp av sex for embetsmenn på tjenestereise i utlandet. I 2003 nedsatte Justisdepartementet en arbeidsgruppe om rettslig regulering av kjøp av seksuelle tjenester med mandat å samle erfaringer som taler for og imot kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester, samt kartlegge og evaluere bruken av straffeloven § 203 som fikk i oppdrag blant annet å:

«...samle informasjon som taler for og imot kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester, med det formål å gi et bedre kunnskapsgrunnlag enn det vi har i dag for å kunne ta en beslutning om hvorvidt kjøp av seksuelle tjenester skal kriminaliseres.»

Gruppen skulle videre innhente erfaringer fra Sverige, der sexkjøp generelt var gjort straffbart, og fra Nederland, der bordellvirksomhet var legalisert.

I 2004 ble det offentliggjort en rapport, «Sexkjøp Sverige og Nederland – reguleringer og erfaringer», og på bakgrunn av den bestemte regjeringen seg for ikke å kriminalisere sexkjøp.

2.3 Kriminalisering av sexkjøp for å bekjempe prostitusjon og menneskehandel

Etter at de tre regjeringspartiene våren 2007 gikk inn for å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester fra personer over 18 år, fant departementet det unødvendig på nytt å sette sammen en arbeidsgruppe, og besluttet i stedet å sende på høring et forslag om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester.

I høringsnotatet (2007:2) heter det blant annet at regjeringen ønsker å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester, eller sex-kjøp som det også omtales som, som ledd i å bekjempe prostitusjon og menneskehandel. Regjeringens målsetting var at straffebudet vil bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed markedet for prostitusjon, og være med på å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon eller utsettes for menneskehandel.

I høringsnotatet (2007) presiseres det også at man ikke ønsket å skille mellom ulike grupper som selger sex, og det sies at kjøp av sex er uønsket uansett årsakene til at den enkelte selger sex. Derfor framholdes det at et straffebud mot kjøp av sex bør utformes generelt, uten ytterligere vilkår knyttet til utnytting av en sårbar situasjon, forbindelse til menneskehandel eller liknende. Videre presiseres det at straffebestemmelsen bare skal ramme den som kjøper sex, og ikke den som selger. Det vises også til samsvarende rettstilstand ellers i Norden.

Det presiseres dessuten (2007:8) at for at bestemmelsen skal nå sitt formål om å endre holdninger og bidra til å redusere markedet for kjøp av sex, må den utformes slik at den er enkel å håndheve, og at det er tydelig at kjøp av sex er forbudt, uavhengig av hvordan kjøpet er finansiert.

Høringsnotatet (2007:12) understreker at regjeringens målsetting med det nye straffebudet er å bekjempe prostitusjon og sex-handel. Det er ønskelig at kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester skal bidra til at markedet for sexhandel blir mindre og at færre kvinner og menn drives til prostitusjon.

I Ot. Prp nr. 48 (2007-2008), Om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven, la Justis- og politidepartementet fram forslag om å kriminalisere kjøp av seksuell omgang og handling i Norge og i utlandet. Det ble også foreslått enkelte endringer i bestemmelsen om kjøp av sex fra barn, samt en endring i straffeprosessloven for å gi adgang til teknisk kontroll av kommunikasjonsanlegg ved håndheving av straffebudet som retter seg mot enkelte forberedelseshandlinger til overgrep mot barn («grooming»).

I 2008 bestemte Stortinget at kjøp av sex skulle kriminaliseres. Med virkning fra 1. januar 2009, ble bestemmelsen som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, den såkalte sexkjøpsloven, innført i straffeloven. I straffelovens § 202 a) heter det nå:

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler straffes den som

- a. skaffer seg eller andre seksuell omgang eller handling ved å yte eller avtale vederlag*
- b. oppnår seksuell omgang eller handling ved at slikt vederlag er avtalt eller ytet av en annen, eller*
- c. på den måten som beskrevet i bokstav a eller b får noen til å utføre med seg selv handlinger som svarer til seksuell omgang.*

Er den seksuelle omgang eller handling skjedd på en særlig krenkende måte, uten at forholdet straffes etter andre bestemmelser, er straffen fengsel inntil 1 år.

2.4 Hallikparagrafen og forbudet mot sexkjøp

I forarbeidene til loven framkommer det at loven ble ansett som "...et riktig virkemiddel for å endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed markedet for prostitusjon, og forsterke arbeidet mot menneskehandel".

Nå heter det i straffelovens § 202, den såkalte hallikparagrafen, at den som

- a. fremmer prostitusjon eller*
- b. leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte, straffes med bøter eller fengsel i inntil 5 år.*

Den som i offentlig kunngjøring utvetydig tilbyr, formidler eller etterspør prostitusjon, straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder.

Med prostitusjon menes i denne bestemmelsen at en person har seksuell omgang eller handling med en annen mot vederlag.

1.5 Menneskehandel: to handlingsplaner (2006-2009) og (2011-2014) samt lovforbud

I Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009), som ble lagt frem i desember 2006, er et av tiltakene å gjennomgå lovgivningen som rammer menneskehandel, for å vurdere behov for eventuelle endringer. Dette omfatter en nærmere gjennomgåelse av rapporter og lovgivning om prostitusjon og menneskehandel i våre naboland. Det fremgår av handlingsplanen at Justisdepartementet vil nedsette en egen arbeidsgruppe til å foreta en slik gjennomgåelse og også vurdere behovet for eventuelle endringer i norsk lovgivning – herunder vurdere om kjøp av seksuelle tjenester skal kriminaliseres.

I Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014) understrekes det at menneskehandel, som også er omtalt som vår tids slaveri, er en kynisk utnyttelse av sårbarhet og fattigdom, og en alvorlig form for profittmotivert kriminalitet som krenker de mest grunnleggende menneskerettigheter. Menneskehandel er å utnytte barn, kvinner og menn til å utføre arbeid og tjenester – herunder prostitusjon og

tigging – ved bruk av vold, trusler og andre kontrollmekanismer. Mennesker behandles som varer som kan kjøpes og selges for å settes i arbeid.

Straffeloven fikk i 2003 en egen bestemmelse om menneskehandel, som nå lyder:

§ 224. *Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til*

- a. prostitusjon eller andre seksuelle formål,*
- b. tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,*
- c. krigstjeneste i fremmed land eller*
- d. fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål,*
- e. straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.*

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe,*
- a) transportere eller motta personen,*
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte. Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang, eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Tabell 8.1 (side 98) viser 28 straffesaker med fellende dom etter straffeloven § 224 per 01.01.2013 (KOM, 2012). Oversikten viser over 40 personer dømt for menneskehandel, med 60-65 fornærmede utnyttet i prostitusjon eller til seksuelle formål. Det er vedtatt ny straffelov (straffelov 2005) som foreløpig ikke har trådt i kraft. Bestemmelsen om menneskehandel videreføres i straffelov 2005 §§ 257 og 258. Strafferammen heves til fengsel i seks år. Grov menneskehandel straffes som nå med fengsel inntil 10 år.

1.6 Oppsummering

De politiske debattene omkring kriminalisering av kjøp og salg av seksuelle tjenester har altså pågått i mange år. Status nå er at straffelovens §202 og §202a regulerer sentrale sider ved dette. I Norge er det altså tillatt å selge sex, prostitusjon som sådan er ikke straffbart, men det er altså ikke tillatt å kjøpe seksuelle tjenester, og kjøp av

seksuelle tjenester er kriminalisert. Man har ønsket å ramme kjøperne, såkalt horekunde-kriminalisering. Man har ikke ønsket å kriminalisere de prostituerte, som selger seksuelle tjenester. I tillegg er det et lovforbud mot å fremme og tilrettelegge for prostitusjon. Med andre ord er hallikvirksomhet forbudt.

Hallikparagrafen og sexkjøpparagrafen tydeliggjør dermed samlet at tilrettelegging for og kjøp av seksuelle tjenester ikke er tillatt i Norge.

De senere årene har søkelyset blitt rettet mot handel med kvinner og barn. I Norge er det et lovforbud mot menneskehandler, og Regjeringen lanserte en ny handlingsplan mot menneskehandel i desember 2010.

Samlet er hallikparagrafen, sexkjøpparagrafen samt forbudet mot menneskehandel de tre sentrale lovene man tenker skal trekke i samme retning, nemlig å forby alle disse formene for aktivitet. Et sentralt spørsmål er da å vurdere om, og i tilfelle hvordan, disse tre lovene samvirker.

3. Evaluering av lover

Dette kapitlet starter med en generell diskusjon av lover som virkemiddel, og en drøfting av hva det betyr at en lov "virker". Videre presenteres tre mulige evalueringsmodeller for å evaluere lovers virkninger, før det avslutningsvis redegjøres for hvordan disse modellene er brukt og vektlagt i denne evalueringen.

3.1 Lover som virkemiddel

Lover er komplekse virkemidler som griper inn i og samvirker med samfunnet for øvrig. Det er ikke mulig fullt ut å isolere virkninger fra en lov fra andre samvirkende, kontekstuelle faktorer. Gjennomgående er det derfor store metodiske og analytiske utfordringer i å studere og evaluere virkninger av lover (Sverdrup, 1997, 2014). Samtidig er troen sterk i samfunnet på at lover er nødvendige virkemidler for å endre, påvirke, styre, straffe og regulere. Lover angir retningslinjer og normer for hvor grenser går, og for hva som er akseptabelt og uakseptabelt. Lover legger også føringer for politiets arbeid og ressursbruk. Gjennom lovgivning og håndheving er det mulig å påvirke og endre atferd og holdninger. Ved hjelp av lover er det mulig å straffe og sanksjonere, og sikre et vern for borgerne mot lovbrøyttere som er farlige og utilregnelige. På denne måten har lovverket mange funksjoner.

Det er en stor rettsregelproduksjon i samfunnet, men studier av lovers virkninger har ikke vært utført i et omfang og med en systematikk som står i forhold til dette (Sverdrup, 2003; Klein Haarhuis og Niemeijer, 2009). Samtidig viser etterspørsel etter evalueringer av lovers virkninger en økende tendens (Bussmann, 2010). Forskningsmessig er dette et område hvor behovet for å utvikle egnede metoder er stort.

Det er ikke noen automatikk i at opprettelse og ikrafttreden av en lov fører til at den virker i tråd med intensjonene som lå til grunn for å etablere den. Mange forutsetninger må som regel være oppfylt for de ønskede endringene skal skje. Og jo vanskeligere område en lov skal regulere, jo flere grupper som på ulike vis omfattes av de, og særlig dersom de ulike gruppene har ulike interesser, desto vanskeligere kan det være å få fram de ønskede virkninger.

En forutsetning for å oppnå virkninger er at målgruppene som omfattes av loven er kjent med at den eksisterer. Forutsetning for slik kunnskap er avhengig av at informasjon om en lov når ut til og treffer målgruppene som omfattes av loven. Derfor vil bruk av informasjon fra det offentlige gjerne være påkrevet. Informasjon, formidling og kunnskap er sentralt når det gjelder lov- og regelendringer. Informasjonsformidling koster imidlertid penger, og det vil derfor også være nødvendig å benytte økonomiske virkemidler. På denne måten vil flere typer virkemidler måtte iverksettes for at de ønskede virkningene skal kunne oppnås. De som omfattes av en lov må ha sett, hørt og forstått hva som gjelder, slik at kunnskap om en lov kan omsettes som handlinger i praksis. Ofte er disse sammenhengene komplekse.

Enkelte lover virker kun gjennom at de blir håndhevet. Aktivitet fra politiets side kan derfor i mange sammenhenger være påkrevd. Synlig politi vil også kunne påvirke

borgerne i retning av å opptre lovlydig. For at politiet skal kunne håndheve en lov kreves det imidlertid ressurser og prioriteringer som gjør håndhevelse mulig. I noen tilfeller vil også en ny lov kreve at det bygges opp kompetanse og erfaring hos politiet for at håndhevelsen skal bli effektiv og mest mulig relevant.

Ofte fungerer flere lover i et samspill med hverandre, slik man tenker seg at hallikparagrafen og forbudet mot sexkjøp og mot menneskehandel skal gjøre. De kan ha samme siktemål, men rette seg mot ulike sider av et problemområde. Lovene vil da til sammen kunne gi større effekt enn summen av effekten som hver og en av lovene kunne gitt alene.

Slike forhold er nødvendig å ta hensyn til i utarbeidelsen av et evalueringsdesign, og er også hensyntatt i foreliggende evaluering. Sverdrup (1997, 2002, 2014) har utviklet noen evalueringsmodeller for evaluering av lovers virkninger som presenteres i avsnitt 3.3. Modellene er benyttet som teoretisk og metodisk underlag for foreliggende evaluering.

3.2 Hva betyr det et en lov «virker»?

Begreper som «virkning» og «effekt» brukes jevnlig når det er tale om hvor godt en lov faktisk regulerer et aktuelt område. Samtidig er det vanskelige begreper å bruke fordi de gir assosiasjoner til at «virkning» innebærer at det regulerte forhold skal opphøre eller forsvinne. Dersom det ikke har skjedd, eller bare har skjedd i begrenset grad, vil dette kunne danne grunnlaget for en forestilling som at loven ikke har «virket».

For eksempel er det allmenn aksept for at den såkalte «røykeloven» har «virket», og dette til tross for at det var omfattende politiske debatter og debatter i det offentlige rom forut for at loven ble vedtatt. Det var mye motstand og skepsis knyttet til den. Folks holdninger syntes vanskelig å påvirke. Likevel ser man nå at den «virker» fordi utesteder har tilpasset seg loven og de regler den trekker opp, røyking forekommer sjelden på arbeidsplasser, og i så fall kun på tildelte steder, og både røykevaner og holdninger til røyking har endret seg. Loven har med andre ord hatt en regulerende, påvirkende og endrende konsekvens.

På den annen siden har vi andre typer lover og lovbrudd hvor det kan være mer problematisk å angi «virkninger». For eksempel er det ikke lov å drepe. Likevel skjer det årlig en rekke drap. Når det skjer drap til tross for lovgivingen, så er det vanligere å lete etter svikt i andre sammenhenger enn i selve lovgivingen, for eksempel i gjerningspersonens fortid eller i den sosiale situasjonen, eller ved å reise spørsmål om politiets rolle, altså i såkalte kontekstuelle forhold. Kan man, når det skjer drap, hevde at loven ikke «virker», eller rettes blikket i andre retninger for å finne ut hvor det forelå svikt som muliggjorde at drap fant sted? Å oppheve lovreguleringen i straffeloven omkring slike forhold som det er allmenn aksept for at er straffbare vil neppe være en aktuell løsning.

Poenget med disse eksemplene er å illustrere at det at en lov «virker» er problematisk. Virkninger kan være så mangt, og kan spenne fra påvirkninger av holdninger og normative grenser til faktisk å eliminere uønsket atferd.

Virke i forhold til hva?

Alle evalueringer som forsøker å studere virkninger, måloppnåelse eller ulike former for verdioppnåelse må være basert på en eller annen form for sammenlikning. For å kunne sammenlikne er det nødvendig å ha et *utgangspunkt* (såkalt baseline) å foreta sammenlikninger i forhold til. Dette må deretter sammenliknes med det *resultat man har oppnådd*. Forskjellen mellom utgangspunkt og mål vil da kunne fungere som en indikator på endring eller «virkning». På bakgrunn av dette kan man vurdere om det har oppstått endring eller «virkning».

Utgangsinformasjon kan framskaffes med henvisning til hvordan en situasjon var beskrevet på et tidspunkt før en lov trådte i kraft, og deretter sammenlikne de samme forholdene etter en tid hvor loven har «virket». Hvis man for eksempel har data om antall registrerte lovovertrедelser, eller hvordan holdninger til et bestemt fenomen var før og etter at en lov trådte i kraft, eller i form av domfellelser før ikrafttreden sammenliknet med etter, så har man empirisk grunnlag for å foreta sammenlikninger. Slike data finnes imidlertid ikke alltid. Dette innebærer at det vil by på vanskeligheter å vurdere om det man ønsket å oppnå faktisk er oppnådd. Også her er sammenhengene komplekse og kompliserte. Hvis man ønsker å påvirke folks holdninger til et fenomen, så er dette dessuten vanligvis en meget langsom prosess, som ofte kan gå over år. Mange momenter spiller inn, blant annet hvilke fordeler, ulemper og risiki de som omfattes av en lov- og regelendring ser ved å forholde seg til lovbudet – eller å la det være. Dette er kjente forhold innenfor retts sosiologisk tenkning, og ble beskrevet av Aubert for mange ti-år siden.

Enda en metodisk utfordring når det gjelder lover og studier av lovers virkninger, er knyttet til såkalte kontrafaktiske forhold. Når det for eksempel gjelder utviklingen i prostitusjonsmarkedet og vilkårene for prostituerte er det også nødvendig å sammenlikne prostitusjonsmarkedet på tidspunkter etter at loven trådte i kraft med det *kontrafaktiske* om hvordan markedet på disse tidspunkter ville ha vært uten loven. Dette fordi det har skjedd en rekke endringer i samfunnet og i resten av verden som påvirker prostitusjonsmarkedet i Norge. Et eksempel er åpnere arbeidsmarked på tvers av landegrensener og mer flyt av personer over landegrensener. Finanskrisen og den økonomiske situasjonen i EU og resten av verden har betydning for det samlede prostitusjonsmarkedet i verden, så vel som for hvor attraktivt det norske markedet oppfattes for prostituerte og bakmenn. Lover mot prostitusjon, menneskehandel og hallikvirksomhet kan f.eks. tenkes å ha hatt effekt selv om disse aktivitetene ikke er redusert sammenliknet med situasjonen før lovene kom. For å vurdere hvorvidt sexkjøpsloven har hatt effekt må det derfor måles med utgangspunkt i hva aktivitetene på de områdene lovene har til hensikt å påvirke er, i forhold til hva som ellers ville ha vært tilfelle.

Ofte finnes det verken oversikter eller registre som angir en før-situasjon, og langt mindre oversikter som gir grunnlag for å utarbeide en såkalt kontrafaktisk utviklingsbane. Ofte er heller ikke det man ønsker å oppnå med en lov angitt, verken i lovens forarbeider eller i forskriftsverket, og i noen tilfeller gir det heller ikke mening å angi slike. Dermed kan utfordringene bli store når man skal studere hva man har oppnådd, og om loven har «virket».

Formålene med sexkjøpsloven er formulert

I noen tilfeller finner man gode holdepunkter for hva lovgiverne har som målsetting med en ny lov. Dette vil kunne tjene som utgangspunkt for å studere om de tiltenkte virkninger er nådd, eller om de er på vei til å bli nådd. Når det gjelder lov om sexkjøp finner man i forarbeidene tydelig formulert hva målsettingene med loven er. Det er dermed i forhold til målsettingene at evaluering av virkninger må studeres. Oppnåelse av målsettinger blir et uttrykk for om, og i hvilken grad, virkninger har blitt realisert. Dersom de ønskede målsettingene er realisert har man med andre ord oppnådd de tilsiktede virkningene.

Når det gjelder tilgang til oversikter eller registre som på en presis måte beskriver prostitusjonsmarkedet med omfang, sammensetning og vilkår for de prostituerte før og etter sexkjøpsloven ble iverksatt, er utfordringene større. Noe informasjon og data finnes og det foreligger også kartlegginger av situasjonen før loven trådte i kraft. Ved å sette tilgjengelige data sammen med funn fra våre egne undersøkelser inn i en kontekst etableres det likevel et rimelig godt empirisk og teoretisk grunnlag for å kunne besvare evalueringens problemstillinger.

3.3 Tre evalueringsmodeller

Sverdrup (1997) har utarbeidet tre evalueringsmodeller som på ulike vis angir hvordan man kan studere virkninger av lover. De er senere blitt videreutviklet (Sverdrup, 2014), og presenteres i det følgende ettersom (aspekter ved) samtlige blir anvendt i foreliggende evaluering. Modellene har fått betegnelsene lov- og regelverksbasert, målgruppebasert og kontekstbasert.

3.3.1 En lov- og regelverksbasert evalueringsmodell

Modellen bygger på prinsipper for målevaluering. Den fokuserer på loven som sådan, anmeldelser eller klager i henhold til den, endringer i registrering av lovovertrедelser, samt håndhevingen av den. Dette forholdet blir behandlet som et «lukket» forhold i den forstand at påvirkninger fra aktører eller mekanismer ikke blir inkludert. Sammenlikning skjer på (minst) to tidspunkt, slik at endringer basert på allerede fastsatte kriterier kan registreres.

Enkelte lover virker trolig i særlig grad gjennom at de blir håndhevet, ved at det offentlige griper inn, og ved at saker kommer for retten. Den lov- og regelverksbaserte evalueringsmodellen griper også fatt i dette ved å studere utvikling og endring i lovanvendelse, i relasjonen mellom loven, overtrедelser og håndheving. Også langtidsvirkninger av lover kan studeres på bakgrunn av modellen. Ved hjelp av prinsippene den trekker opp, kan man også undersøke hvordan håndhevingspraksis kan benyttes til å forklare og beskrive i hvilken grad virkninger av lover er oppnådd.

Det empiriske grunnlaget for modellen finnes i ulike typer registre eller i annet tallmateriale. For å kunne anvende den er det nødvendig å ha tilgang til data om hvordan lovene er håndhevet, og hvilket utfall lovanvendelsen har hatt. Sentrale datakildeggrunnlag kan også finnes i tilgjengelig informasjon om behandling av saker over tid, eller i oversikter og registre som innebærer at ulike forhold som en lov

regulerer er registrert. Man kan dessuten etablere en utgangssituasjon, som beskriver situasjonen før en lov blir implementert, og sammenlikne den med situasjonen etter at loven har virket en tid. Ved å supplere med data som viser en trendutvikling fram til førsituasjonen og kunnskap om forklaringsvariabler som påvirker utviklingen på et område, kan det også etableres en utviklingsbane som angir en forventet utvikling uten det aktuelle tiltaket (såkalt kontrafaktisk utvikling).

Modellen kan være enkel eller sammensatt. Den enkle modellen registrerer kun forholdet mellom situasjonen på to tidspunkter ut i fra kriteriesettet som trekker opp målområdet for virkninger. En mer sammensatt og detaljert registrering kan foretas ved å gå inn på de ulike paragrafene i en lov og vurdere om de er dagsaktuelle, og i hvilken grad de virker i tråd med intensjonene.

Tolkningsrammer for en lov er dels gitt i lovforarbeidene, og dels er de gitt gjennom håndhevingspraksis over år. Lovens rammer og tolkningspraksis sier imidlertid bare noe om den relative betydning loven har overfor de forhold den skal regulere. For å vurdere hvordan en lov faktisk har fungert, og om dette har vært i tråd med intensjonene, er det derfor nødvendig å analysere og studere det reelle omfanget på de saker rettssystemet har til behandling og som skal vurderes i henhold til loven, hvilke typer saker dette er, og hvorvidt de er lovstridige, eller ikke. I lys av slike rammer, og med ytterligere kompleksitet, viser den lov- og regelverksbaserte modellen også til muligheten av å benytte tidsseriedata på registrerte anmeldelser eller klager, som et empirisk og analytisk utgangspunkt for å analysere lovers virkninger (Sverdrup 1997; Sverdrup 2003).

3.3.2 En målgruppebasert evalueringsmodell

Den andre modellen har fått betegnelsen en målgruppebasert evalueringsmodell. Den har et annet perspektiv enn den lov- og regelverksbaserte modellen, og er opptatt av forhold som ligger utenfor selve håndhevingen av loven. Den fokuserer snarere på sentrale forutsetninger som må være til stede for at virkninger skal oppnås. Den målgruppebaserte modellen har analytisk utgangspunkt i spørsmålene om hvordan lover og rettsregler påvirker de aktører og målgrupper som omfattes av dem. Den fokuserer på forholdet mellom loven og lovens målgrupper.

Evalueringskriterier som er utviklet for analyse i henhold til denne modellen, er etablert med referanse til spørsmålene om en påvirkningsprosess på en bestemt målgruppe har vært vellykket, eller ikke. Dette kan blant annet studeres empirisk med utgangspunkt i spørsmål om i hvilken grad målgruppen har kunnskaper om lovteksten og rettsreglene, samt hvor omfattende denne kunnskapen er både når det gjelder dybde og bredde hos målgruppen. Kunnskap og virkninger antas å henge sammen: Jo mer omfattende målgruppens kunnskaper er, desto større blir virkningene av loven. Og omvendt: Jo mindre omfattende målgruppens kunnskaper er, desto mindre blir virkningene av loven. Kunnskap er derfor en sentral variabel. Samtidig forutsetter kunnskap forståelse. For at et budskap skal kunne læres, må det være forstått. Også forståelse av en lovtekst blir derfor en viktig variabel som kan benyttes som evalueringskriterium i den målgruppebaserte modellen. Dersom man studerer en lov

med såkalte motsatte rettsposisjoner (se avsnitt 3.3.5), vil man måtte studere de samme forholdene hos begge målgruppene.

3.3.3 En kontekstbasert evalueringsmodell

Den tredje modellen har fått betegnelsen en kontekstbasert modell. Som navnet antyder er den opptatt av forhold som i en viss forstand ligger utenfor loven, men som gir noen av de rammevilkår og den kontekst loven fungerer i. Kontekstbaserte variable kan defineres vidt, og kan prinsipielt inkludere alt fra forhold vedrørende politiske og samfunnsmessige institusjoner på makronivå til aktørorienterte forhold på mikronivå. Modellen kan også fokusere på forholdet mellom loven og andre målgrupper enn den primære, nemlig såkalt sekundære målgrupper. Dette er målgrupper som omfattes av konsekvensene av loven, men som ikke selv er direkte underordnet den. I sexkjøpsloven vil de prostituerte omfattes av konsekvensene selv om loven kun omhandler kjøperne.

Til forskjell fra de to andre modellene, retter denne modellen søkelyset på samspillet mellom loven og den kontekst den opererer innenfor og de sammenhenger den er en del av. I evalueringer av lover som retter seg mot markeder og reguleringer av markeder, er markedsbetingelsene og ytre betingelser som påvirker tilbud og etterspørselssiden sentralt for å kunne forstå og evaluere effekter av en lov.

Modellen studerer noen forutsetninger på strukturnivå (herunder fra samfunnet, politikk eller sekundære målgrupper) og samspillet mellom disse og loven. Virker disse sammen med eller i motsetning til lovens hensikt, eller produseres dysfunksjoner for målgruppene?

3.3.4 Gyldighetsområde og analytisk fokus

Påfølgende figur skisserer modellene, deres gyldighetsområde og analytisk fokus.

Figur 3.1 Oversikt over lov- og regelverksbasert, målgruppebasert og kontekstbasert evalueringsmodell

	<i>Den lov- og regelverk baserte modellen</i>	<i>Den målgruppebaserte modellen</i>	<i>Den kontekstbaserte modellen</i>
Evalueringsform	<i>Målorientert</i>	<i>Prosess-orientert</i>	<i>Målorientert</i>
Evalueringsfokus	<i>Loven, lov-anvendelse, klager, anmeldelser, mv</i>	<i>Primære målgruppers kunnskaper, normer og atferd</i>	<i>Ulike kontekstuelle forhold i relasjon til og parallelt med til loven</i>
Datagrunnlag	<i>Statistikk og registrering av klagesaker. Rettsdokumenter. Tidsseriedata</i>	<i>Intervjuer, holdningsdata</i>	<i>For eksempel intervjuer, holdningsdata avhengig av hva i kontekst som studeres</i>
Metode	<i>Bruk av tilgjengelig materiale</i>	<i>Intervjuundersøkelser</i>	<i>Analyseform avhengig av kontekstuelle variable som inngår i analysen</i>
Utvalg	<i>Aktuell lov. Saker vedrørende § i loven</i>	<i>Tilfeldig utvalg i primære målgrupper</i>	<i>Utvalg i hht. kontekstuelle variable</i>
Aktuelle spørsmål	<i>Hvordan kan tidsseriedata, håndhevelse, dommer mv si noe om lovens virkninger?</i>	<i>Hvordan kan primære målgruppers lovkunnskap si noe om lovens virkninger?</i>	<i>Hvordan kan relasjonen kontekst og lov si noe om lovens virkninger?</i>

De tre modellene er utviklet i skjæringsfeltet mellom rettssosiologiske studier av lovers virkninger og evalueringsforskning, og trekker veksler på begge. De angir noen idealtypiske metoder og framgangsmåter til bruk i evaluering av lovers virkninger.

3.3.5 Motsatte rettsposisjoner

De tre modellene er nødvendige, men de er likevel ikke tilstrekkelige hvis man skal få en forståelse av hvordan lover fungerer, regulerer og «virker». Kompleksiteten fordrer gjerne at også begrepet om motsatte rettsposisjoner trekkes inn i analysene.

Dette innebærer en forståelse om at til den ene partens rett svarer den andre partens plikt (Boe, 1993:68). Som uttrykk for motsatte rettsposisjoner vil plikt si å måtte respektere den annens rett (Boe, 1993:69). Samtidig kan plikt også være rettet mot noen uten at det motsvarer en annens rett. Dette forholdet er analytisk viktig dels fordi det innebærer at to parter i et rettsforhold må ha kunnskap om både egen og den andre partens rettsposisjon for at virkninger av loven eller reglen kan oppnås, og dels fordi det legger føringer på hvordan informasjon om en bestemt lov bør formidles, og senere på hvordan den eventuelt kan evalueres (Sverdrup, 1999).

Rettigheter og plikter er altså analytisk atskilte begreper, og de må behandles hver for seg som begreper, i empiriske undersøkelser, og i informasjonssammenheng. Samtidig henger de sammen ved at de kan motsvare hverandre som uttrykk for motsatte rettsposisjoner, og også dette må evalueres av lover forholde seg til.

3.4 Avslutning

Et viktig poeng med de tre evalueringsmodellene er at de vil ha størst forklaringskraft når de brukes i kombinasjon. Dette kalles triangulering. Alle tre modellene har isolert sett både fordeler og begrensninger. En modell alene vil derfor sjeldent kunne gi et fullstendig bilde av alle konsekvensene av en lovendring. Innenfor en del type endringer vil imidlertid bruk av en av modellene kunne være tilstrekkelig til å gi en relevant vurdering av de mest vesentlige effektene.

Når modell er valgt, eller eventuelt en kombinasjon av to eller samtlige tre modeller, vil også hovedstrukturen for hvilke undersøkelser som bør gjøres før endringen iverksettes, samt oppfølgingen og undersøkelser som bør gjøres etter iverksetting, følge av modellvalget.

I evaluering av sexkjøpsloven brukes de tre evalueringsmodellene i kombinasjon, men med hovedvekt på den kontekstbaserte modellen. I foreliggende evaluering er denne modellen basert på en markedsforståelse der lovforbudet behandles som et virkemiddel for å påvirke aktørene i markedet og dermed markedstilpasningen. Innenfor en markedsforståelse er det relevant å vurdere hvordan både tilbuds- og etterspørsels-siden påvirkes av lovforbudet sammenliknet med en markedsutvikling der lovforbudet ikke hadde eksistert.

4. Evalueringsdesign

Formålet bak lovendringen legger sammen med evalueringens mandat, rammer for det som omtales som evalueringsdesignet for evalueringen. Evalueringsdesignet viser hvordan evalueringen skal legges opp, hvilke metoder som skal brukes, samt hvilke undersøkelser som skal gjøres, og hvilket empirisk, så vel som teoretisk grunnlag evalueringen skal bygge på. Ved å etablere et evalueringsdesign sikrer man at evalueringen blir velorganisert og godt planlagt.

Med utgangspunkt i evalueringsmodellene som ble presentert i kapittel 3, blir evalueringsdesignet for denne evalueringen presentert. Kapitlet starter med en gjennomgang av evalueringskriteriene som er brukt, før selve evalueringsdesignet presenteres.

4.1 Evalueringskriterier

I studier som undersøker virkninger er det nødvendig å utvikle eller formulere evalueringskriterier. Dette gjelder også i studier av lovers virkninger, enten det er en begrenset studie av en enkelt lov, eller man benytter design som hviler på den lov- og regelverksbaserte modellen, den målgruppebaserte modellen, eller den kontekstbaserte modellen – eller man benytter de tre modellene i triangulering. Grunnen er at man må ha noe å måle endring med og sammenlikne i forhold til.

Hvis kriterier på endring ikke eksisterer får man heller ikke gode svar på en evaluering som reiser spørsmålet om hvilke virkninger en lovendring har. Det er følgelig nødvendig å ha evalueringskriterier, foreta presiseringer hvis mål er uklare, operasjonalisere og tydeliggjøre hvis eksisterende mål er antydende, samt å være eksplisitt hvis mål er implisitt.

På denne måten søker man å etablere en referanseramme som er slik at man kan sammenlikne den observerte utviklingen med en forventet utvikling uten at loven hadde eksistert.

Hensikten med en lovendring eller hva som ønskes oppnådd med en lov- og regelendring legger føringer på utarbeidelse av evalueringskriteriene. Evalueringskriteriene viser hvilke spørsmål og problemstillinger evalueringen skal besvare og legger således rammer for hvordan evalueringen kan gjennomføres, og hvilket empirisk grunnlag som er nødvendig for å kunne vurdere relevante virkninger av en regelendring.

Som vi så i kapittel 2, er hensikten med sexkjøpsloven uttalt i lovens forarbeider. Der heter det at regjeringens målsetting med straffebudet var at det vil bidra til å endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed markedet for prostitusjon, og være med på å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon eller utsettes for menneskehandel. Evalueringens mandat presiserer at effekten loven har for livssituasjonen til kvinner i prostitusjon skal vektlegges.

4.1.1 Bidra til å endre holdninger

I forarbeidene er det ikke tydeliggjort hva slags holdninger man søker å endre, hvem sine holdninger man tenker på, hva holdningene skal endres fra – og hva de skal endres til.

Forutsetningsvis gjøres det derfor en antakelse om at det her er tale om befolkningens holdninger til sexkjøp, og at endringen i befolkningens holdninger ønskes i den retning innholdet i sexkjøpsloven trekker opp.

Klare kriterier eller mål for holdningsendring er vanskelig å formulere i denne sammenheng. Det vil snarere være tale om å studere holdninger til sexkjøp før loven kom, og sammenlikne dem med holdninger til sexkjøp når loven har fungert en tid. Med andre ord er kriteriet i denne sammenheng registrerbar holdningsendring. I hvilken grad kan man registrere endringer i holdninger til sexkjøp? Kan man registrere større eller mindre grad av holdningsendringer hos noen grupper, og i så fall hos hvem?

Endring eller bevegelse i holdninger er kriteriegrunnet på dette punktet.

Utfordringen i denne sammenheng er imidlertid at det i foreliggende evaluering ikke har vært mulig verken å etablere holdningsdata fra før ikrafttreden, eller å gjennomføre holdningsundersøkelser på evalueringstidspunktet.

Kildegrunnet som anvendes til å studere dette punktet er derfor delvis basert på intervjuer, og dels på litteratur basert på surveydata som har studert holdninger. Deler av kildegrunnet er såkalt sekundærdata som ikke er samlet inn til denne evalueringen. De har dermed ikke nødvendigvis hatt sammenfallende siktemål som denne evalueringen. Sekundærdata gir likevel informasjon som er nyttig for vårt formål.

Den målgruppebaserte modellen danner utgangspunkt for drøftingen av holdningsendringer.

4.1.2 Påvirke etterspørsel og markedet for prostitusjon

Vi bruker en markedstilnærming for å vurdere hvordan loven påvirker etterspørselen og markedet. Det vil si at lovforbudet behandles som et markedsregulerende virkemiddel. Vi vil da se hvorvidt etterspørsel og/eller tilbudet påvirkes, samt hvilke markeds mekanismer som påvirker endringen.

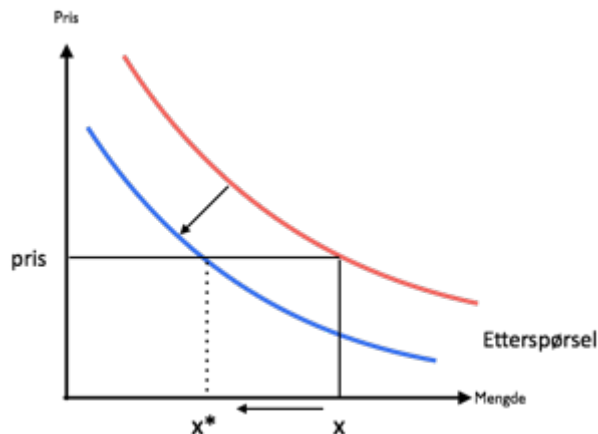
Indikatorer for å vurdere hvorvidt markedet er dempet blir da å vurdere om loven har ført til skift i etterspørsels- og/eller tilbudskurvene, samt om markedstilpasningen er endret på en måte som påvirker pris og/eller kvantum.

Hva vil det si å påvirke etterspørselen?

Etterspørselskurven viser befolkningens ønske om eller tilbøyelighet for å kjøpe en bestemt vare eller tjeneste, i dette tilfelle seksuelle tjenester fra prostituerte, til en viss pris, i et visst tidsrom. Et lovforbud som har til hensikt å dempe etterspørselen må føre til et skift i etterspørselskurven for at vi skal kunne si at loven har påvirket

etterspørselen. Dette innebærer at det til en gitt pris (og et gitt tilbud) i prostitusjonsmarkedet vil etterspørres færre tjenester fra prostituerte til den prisen som gjaldt i markedet før loven trådte i kraft. Dette er illustrert i Figur 4.1.

Figur 4.1 Redusert etterspørsel



Figuren viser et skift fra den røde etterspørselskurven til den blå etterspørselskurven.

X viser antall seksuelle tjenester som ble kjøpt til en gitt pris og gitt tilbud før regulering, mens X^* viser etterspørselen etter tjenester, gitt at loven har påvirket etterspørselen.

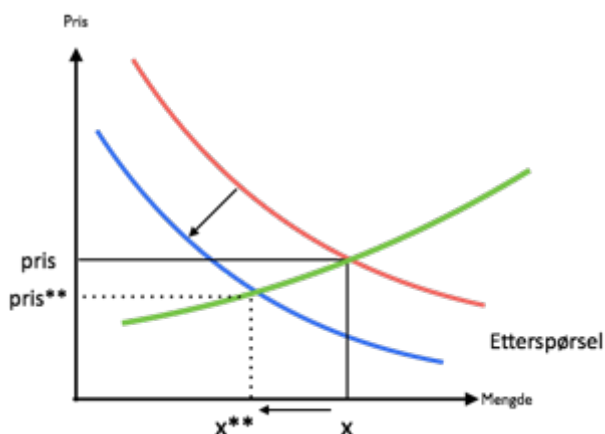
Figuren gir et stilisert bilde, men mekanismen er underliggende i de ulike prostitusjonsmarkedene. Etterspørselskurven kan ha ulik bratthet i ulike markeder for forskjellige tjenester. Felles for alle delmarkedene og prostitusjonsmarkedet som helhet er at etterspørselen må gjøre et skift som kan tilskrives loven for at vi skal kunne si at loven har hatt effekt på etterspørselen. Prisinformasjon, kombinert med informasjon om antall prostituerte og salgsvolum, er sentrale variable for å kunne vurdere hvorvidt et skift i etterspørselen har funnet sted.

Figuren gir et stilisert bilde, men mekanismen er underliggende i de ulike prostitusjonsmarkedene.

Hva vil det si å dempe markedet?

I en situasjon med et konstant tilbud (og konstant pris) vil et negativt skift i etterspørselen (fra rød til blå kurve i Figur 4.1), også gi et dempet marked, forstått som et mindre marked målt i antall aktører som kjøper og selger seksuelle tjenester i Norge. Et skift i etterspørselen kan også gi tilpasninger på tilbudssiden.

Figur 4.2 Et dempet marked som følge av redusert etterspørsel



I en markedsøkonomi kan de som tilbyr seksuelle tjenester velge om de vil redusere tilbudet (dvs at hver prostituert selger færre tjenester, eller at noen trekker seg ut av markedet), eller å redusere prisen for å opprettholde kvantum. Normalt tilpasser hver enkelt tilbyder seg etter den samlede etterspørselen og gjeldende markedspris, mens summen av alle tilbyderne danner det samlede markedstilbudet (representert med

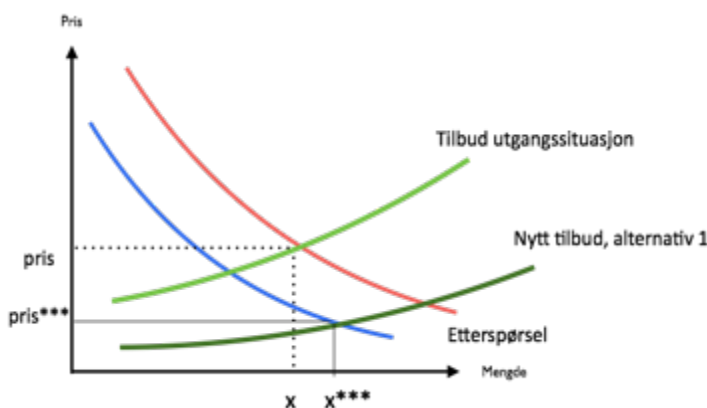
grønn kurve i figur 4.2). Markedstilpasningen dersom lovforbudet demper etterspørselen, gitt alt annet likt, vil være en lavere pris for en gitt tjeneste enn det som var tilfelle før loven ble innført, samt et lavere samlet salgsvolum og da trolig også færre prostituerte i det norske markedet.

Noen kompliserende faktorer

I virkeligheten er det grunn til å anta at tilbudskurven ikke vil ligge fast i den perioden vi ser på. Tilbudskurven, dvs hvor mange som ønsker å selge seksuelle tjenester i Norge, hvor mye de vil arbeide (målt i antall kunder eller timer per dag) og til hvilken pris de ønsker å selge sine tjenester, avhenger av en rekke ytre betingelser. Det er også mulig at sexkjøpsloven kan ha direkte eller indirekte effekter på tilbudet.

Dette betyr at tilbudskurven kan få et skift, uavhengig av sexkjøpsloven. Dette kan i sin ytterste konsekvens gi to mulige utfall. Det ene er en situasjon der sexkjøpsloven har en merkbar effekt på etterspørselen, men som følge av skift på tilbudssiden blir tilpasningen likevel en lavere pris og økt kvantum sammenliknet med situasjonen før sexkjøpsloven trådte i kraft. Dette er illustrert i Figur 4.3.

Figur 4.3 Tilpasning med positivt skift på tilbudssiden

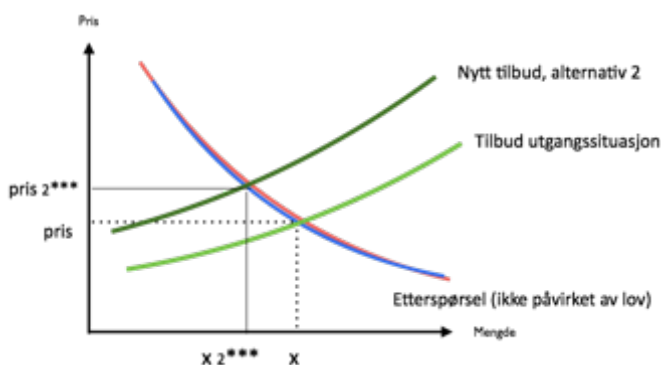


Figuren viser pris (p) og kvantum (x) i utgangssituasjonen og et skift i etterspørselen fra rød til blå kurve. Samtidig har tilbudskurven skiftet utover (fra lysegrønn til mørkegrønn), slik at ny tilpasning, på tross av en dempet etterspørsel, gir et større totalvolum i prostitusjonsmarkedene.

Resultatet blir lavere pris (pris^{***}) og et større prostitusjonsmarked i Norge (x^{***}) på tross av en dempet etterspørsel. Uten tiltak for å dempe etterspørselen ville markedet vært enda større, og markedsprisen noe høyere.

I det andre yttertilfellet kan det tenkes at lovforbudet kun har en ubetydelig effekt på etterspørselen, samtidig som andre forhold gjør at færre ønsker å tilby tjenester i det norske prostitusjonsmarkedet. Dette er illustrert i Figur 4.4.

Figur 4.4 Uendret etterspørsel, men redusert marked



Figuren viser en situasjon der etterspørselen ikke påvirkes av loven, men som følge av andre faktorer som reduserer hvor mange prostituerte som tilbyr tjenester i det norske markedet, reduseres markedet.

Figur 4.4 kan også illustrere en situasjon der etterspørselen på måletidspunktet er uendret sammenliknet med utgangssituasjonen, men likevel påvirket av lovforbudet. Denne situasjonen kan oppstå dersom det er andre forhold

som påvirker etterspørselen i Norge og som dermed bidrar til å skifte etterspørselen utover. Økt inntekt, større innvandring og/eller vekst i den befolkningsgruppen som er mest tilbøyelige til å kjøpe seksuelle tjenester, eller øvrige reguleringstiltak fra myndighetenes side (i Norge eller utlandet) som gjør det mer attraktivt å kjøpe seksuelle tjenester av prostituerte i Norge, vil flytte etterspørselskurven utover.

Skift i tilbudskurven kan komme både som følge av eksterne hendelser utenfor Norge, og som følge av ulike tiltak og reguleringer i Norge. Både hallikparagrafen og lov mot menneskehandel er lover som kan påvirke tilbudssiden i Norge. Dersom hallikvirksomhet eller medvirkning i menneskehandel med Norge som mål, vurderes som lavrisiko med lave kostnader, er det rimelig å anta at tilbudet vil øke. Dersom håndheving av hallikparagrafen eller andre lover gjør det vanskelig og mer kostnadskrevenende å tilby seksuelle tjenester i Norge, vil dette kunne gi et negativt skift i tilbudskurven. I motsatt fall vil en oppmykning av dagens lovverk med tilhørende håndheving kunne gi et positivt skift i tilbudet slik at flere ønsker å tilby seksuelle tjenester i det norske markedet. Flere halliker og menneskehandlere vil da finne det mer attraktivt å plassere sine prostituerte i det norske markedet.

Av eksterne faktorer som kan påvirke tilbudssiden i Norge, er kanskje den økonomiske utviklingen i Europa og resten av verden den viktigste. Dersom økonomien i Europa og i land og områder som tradisjonelt avgir en del prostituerte til Norge bedres, vil dette kunne gi færre tilbydere i det norske markedet. Bedre forhold i Europa forstått som lavere arbeidsledighet og høyere økonomisk vekst, vil gi flere andre inntektsalternativer enn prostitusjon. I tillegg vil økt vekst også kunne gi høyere inntekter som igjen kan gi økt etterspørsel og dermed bedre priser for seksuelle tjenester i Europa. Dette kan dempe attraktiviteten i det norske markedet, og dermed redusere tilbudet i Norge. Endrede reguleringer i store prostitusjonsmarkeder i Europa vil også kunne påvirke tilbudssiden i Norge. Med en vedvarende høy arbeidsledighet og svak økonomisk utvikling i Europa vil tilbudssiden i Norge, målt i antall prostituerte som selger seksuelle tjenester i Norge, forventes å øke.

Samtidig vil den økonomiske utviklingen i Norge og tilgangen på inntektsgivende arbeid også ha betydning for hvor mange som velger å prostituere seg i Norge.

Oppsummering – etterspørsel og marked

For å kunne vurdere effekten lovforbudet har på etterspørselen og markedet, er det nødvendig å kontrollere for andre faktorer som kan påvirke tilpasningen i det norske prostitusjonsmarkedet. Evalueringskriteriet for redusert etterspørsel er et negativt skift i etterspørselen sammenliknet med en situasjon uten sexkjøpsloven.

4.1.3 Å forhindre menneskehandel til Norge og at kvinner og menn drives til prostitusjon

Kriterier for å vurdere hvorvidt loven bidrar til å forhindre menneskehandel er i hvilken grad de vil påvirke kjente trekkfaktorer for menneskehandel (pullfaktorer, se nærmere forklaring i kapittel 11.2).

Kjente trekkfaktorer for menneskehandel

- Det uformelle arbeidsmarkedet øker
- Menneskehandel er forbundet med lav risiko og høy fortjeneste
- Fravær av effektivt lovverk og manglende håndhevelse av det som finnes
- Diskriminerende sosio-kulturell praksis knyttet til kvinner og kvinners levekår
- Manglende respekt for brudd på menneskerettighetene

Vurderingen vil henge nært sammen med analysen av effekter for etterspørselen og markedstilpasningen. Som vist i Figur 4.1 vil en redusert etterspørsel som følge av lovforbudet gi en lavere markedspris og redusert etterspørsel. Det betyr i tilfelle at det samlede inntjeningspotensialet i prostitusjonsmarkedet i Norge reduseres. Dette vil også redusere den potensielle inntjeningen for prostitusjonsbasert menneskehandel i Norge. I tillegg er det under dette punktet også relevant å vurdere hvorvidt sexkjøpsloven har betydning for håndhevelsen og effekten av andre lover som har til hensikt å bekjempe menneskehandel, og da i første rekke straffelovens §§ 202 og 224.

Hvorvidt kvinner og menn drives til prostitusjon har en nær sammenheng med hvilke alternative inntektsmuligheter som finnes i Norge, og i hjemlandene til de som potensielt vil tilby seksuelle tjenester i det norske markedet. Jo større det potensielle inntjeningspotensialet er i det norske prostitusjonsmarkedet, jo flere vil være tilbøyelig til å velge (eller drives til) prostitusjon i Norge. For de som er i prostitusjon i det norske markedet, vil alternative inntektsmuligheter være vesentlig for hvorvidt de er motivert for og har muligheter til å velge andre alternativer. I og med at den største andelen prostituerte i Norge har sitt utgangspunkt fra andre land, vil det neppe kunne forventes at lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester i Norge vil kunne ha en vesentlig, eller målbar effekt på hvorvidt kvinner og menn i andre land drives til prostitusjon. En dempet etterspørsel og lavere priser enn det som ellers ville vært tilfelle, vil imidlertid gjøre det norske markedet mindre attraktivt. Lovforbudets effekt på etterspørselen og markedstilpasningen vil derfor være en indikator på effekt under denne problemstillingen også.

4.1.4 Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon

Denne problemstillingen vil besvares med utgangspunkt i en målgruppebasert evaluering basert på intervjuer med målgruppen og tiltaksapparatet.

Evalueringen av denne problemstillingen begrenses til forhold som sexkjøpsloven med rimelig grunn kan antas å påvirke når det gjelder livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon. Det gjelder sexkjøpslovens betydning for

- de økonomiske vilkårene for de som til en hver tid er i prostitusjon i Norge,
- arbeidsvilkår, og
- risikoen for å bli utsatt for vold og trakassering.

Observerbare endringer på disse variablene vil danne kriteriegrunnlaget for å vurdere sexkjøpslovens betydning for livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon.

4.2 Evalueringsdesign

I evalueringen er samtlige tre evalueringsmodeller som er beskrevet i kapittel 3.3 brukt. Resultatene fra de to første devalueringene vist i Figur 4.5 danner grunnlaget for den kontekstbaserte evalueringsmodellen som danner hovedanalysen i denne evalueringen. Figuren viser også hvilke undersøkelser som er gjort under hver devaluering.

For å svare på evalueringens problemstillinger gjøres det en samlet analyse av alle devalueringene. Dette danner evalueringens sluttevaluering.

Figur 4.5 Evalueringsdesign



5. Litteraturgjennomgang

I dette kapittelet vil vi redegjøre for tidligere forskning og utredninger på feltet. Gjennomgangen av eksisterende litteratur er forankret i et markedsperspektiv og har et komparativt fokus. Vi redegjør også for forskjeller innen det europeiske sexmarkedet og hva slags effekt ulik organisering av markedet kan ha på menneskehandel, holdninger til sexkjøp og størrelsen på markedet. Sexkjøpsloven retter seg mot kjøperen av sex. Det er kjøperens etterspørsel som skal påvirkes. Innenfor evalueringens mandat og rammer har det imidlertid ikke vært rom for egne undersøkelser blant de som loven har til hensikt å påvirke. I litteraturgjennomgangen har vi derfor inkludert kunnskap om kjøperen for derigjennom å få et bedre bilde av gruppen som loven har til hensikt å påvirke.

5.1 Kjøp av sex – kunnskap fra internasjonale studier

Prostitusjonsmarkedet er som alle andre markeder, regulert av tilbud og etterspørsel. Flere studier har tatt utgangspunkt i hva som driver etterspørselen i dette markedet; hva er det som gjør at noen kjøper sex og andre ikke gjør det?

Della Giusta, Di Tommaso og Strøm (2014) har, med dette som utgangspunkt, beregnet sannsynligheten for kjøp av sex blant engelske menn i aldersgruppen 26-44 år. Datagrunnlaget for deres beregninger er den engelske undersøkelsen «National Survey of Sexual Attitudes and Lifestyles» fra 2001. Utvalget i denne undersøkelsen er 3084 menn og disse ble intervjuet i perioden 2000-2001. Antallet som en gang i livet hadde kjøpt sex var 399. Dette gir en andel sex-kjøpere blant britiske menn mellom 26 og 44 år på *12,9 prosent*. Undersøkelser fra Danmark (jf. avsnitt 5.8) viser om lag samme andel blant danske menn.

Della Giusta, Di Tommaso og Strøm (2014) viser at sannsynligheten for å kjøpe sex er uavhengig av om menn er gift/samboende eller single, og om de har barn. Dette i motsetning til en nylig gjennomført undersøkelse fra Danmark, der resultatene viser at sannsynligheten for kjøp av sex er størst blant enslige menn (jf avsnitt 5.8.) Sannsynligheten for å kjøpe sex er også uavhengig av religiøs overbevisning. Faktisk viser Della Giusta, Di Tommaso og Strøm (2014) at andelen religiøse menn som kjøper sex er noe høyere enn andelen ikke-religiøse menn som gjør det. Dette er ikke i samsvar med Jakobsson og Kotsadam (2011) som finner at det å være religiøs i Norge er knyttet til et negativt syn på kjøp av sex. I denne sammenheng må det fremheves at det kan være en forskjell på oppfatninger om prostitusjon og faktisk atferd. I tillegg kan det også være en forskjell på tvers av ulike land og studier relatert til det å definere religiøsitet. Cameron og Collins (2003) finner en negativ sammenheng mellom det å gå ofte i kirken og det å kjøpe sex.

Når det kommer til sosioøkonomiske faktorer finner Della Giusta, Di Tommaso og Strøm (2014) at sannsynligheten for å kjøpe sex øker med alder og utdanning. Jo høyere utdanning og jo eldre kjøperen er, desto høyere er sannsynligheten for å kjøpe sex. Ettersom inntekten øker med utdanningens lengde kan inntekt også tenkes å

påvirke dette funnet. Høy inntekt korrelerer positivt med kjøp av sex (Della Giusta, Di Tommaso, Shima og Strøm, 2009). Høy mobilitet (i.e. mange jobbreiser, pendling og/eller nylig flyttet til et nytt sted) er også positivt knyttet til sexkjøp (Cameron og Collins 2003). Også undersøkelser fra Norge viser at kjøp av sex har en sammenheng med reiseaktivitet eller pendling. Dette kan indikere at ensomhet og manglende nettverk kan være bakenforliggende forklaringsfaktorer.

Videre viser tidligere forskning at jo mer sex mennene hadde hatt med sine partnere sist uke, desto mindre er sjansen for at de kjøper sex uken etter. Dette kan tolkes som at kjøp av sex kan være et substitutt for sex i et partnerforhold. Jo flere ubetalte sexpartnere mennene hadde hatt de siste årene, desto større er sannsynligheten for sex med prostituerte. Dette kan tyde på at ønsker om variasjon i sex-livet, øker sjansen for sex med prostituerte. En annen tolkning kan være at mangel på en fast relasjon eller partner øker sannsynligheten for sexkjøp. Et annet viktig funn er at sannsynligheten for betalt sex er klart positivt relatert til en risikofylt atferd uttrykt ved høyt forbruk av tobakk, alkohol og narkotika (Cameron og Collins 2003, Della Giusta, Di Tommaso og Strøm 2014).

I Della Giusta, Di Tommaso, Shima og Strøm (2009) analyseres kjøp av sex i fire amerikanske byer (San Francisco, Portland, Las Vegas, Santa Chiara) i perioden 1996-1999. Et viktig resultat i denne studien er at nybegynnere som kjøper sex er yngre, har et mer negativt kvinnesyn og da spesielt av prostituerte, og er mindre tilbøyelig til å bruke kondom enn de mer erfarne sexkjøperne. Blant de erfarne kjøperne var det dessuten flere fargede enn blant nybegynnerne. De erfarne kjøper også mer sex desto høyere inntekt de har. Jo høyere inntekt de erfarne kjøperne har, desto større er sjansen for at det benyttes kondom. Blant de erfarne fremstår sex med prostituerte som et alternativ til et stabilt ordinært partnerforhold.

Sex uten kondom øker prisen

Gertler, Shah og Bertozzi (2005) har studert bruken av kondom blant sexkjøpere i Mexico. De fant at dersom kondom ikke ble brukt så økte prisen for sex med 23 prosent. Dersom den prostituerte var spesielt attraktiv økte prisen med hele 46 prosent (uten kondom). Disse prisøkningene kan sees på som en kompensasjon som den prostituerte krever for å unngå sykdommer. Selv om prisøkningene er ganske høye viser dette funnet at prostituerte er villige til å ta store sjanser med hensyn til faren for sykdommer. Sex uten kondom betyr at også kjøperen tar risiko. Vi ser også at egenskaper hos kvinnen har betydning for hvilken pris som oppnås i markedet.

Kjøper mer sex når risikoen for å bli tatt eller avslørt er lav

Cameron og Collins (2003) finner støtte for at sexkjøpere kun tar kalkulert risiko, de er rasjonelle aktører som kjøper sex når risikoen for å bli tatt er lav. Denne studien er basert på engelske menn og forfatterne understreker at konsekvensene når det gjelder tap av ansikt er langt høyere i noen deler av USA enn i Storbritannia.

Det trekkes frem amerikanske eksempler på «naming and shaming». Amerikanske menn som kjøper sex kan risikere å få bildet sitt lagt ut på internett eller måtte gjennomgå holdningsendrende kurs, såkalt «John's school», hvor sexkjøperen blir

kurset av tidligere prostituerte. Cameron og Collins argumenterer for at slike tiltak vil øke risikoen for sexkjøperne og være med på å legge større deler av ansvaret av handelen på kjøperen. Dette kan føre til økte sosiale kostnader for sexkjøpere som igjen kan redusere markedet. Siden 2007 har slike utdanningsprogram også blitt mer utbredt i Storbritannia, og førstegangstatte må gjennomgå et slikt program framfor å møte for en dommer. For eksempel i et ikke-navngitt britisk politidistrikt, i perioden siste halvdel av 2007 og november 2011, har 230 menn blitt arrestert og 220 av disse har deltatt i et av de 20 forebyggende seminarene arrangert (Imaging Urban Futures³).

5.2 Salg av sex – kunnskap fra internasjonale studier

Tilbudssiden i sexmarkedet er organisert i to delvis atskilte markeder: gatemarkedet (utemarkedet) og annonsemarkedet (innemarkedet). Ulik dynamikk preger til dels disse to markedene. Mens utemarkedet i større grad består av kvinner som er ofre for menneskehandel, har rusproblemer og/eller psykiske problemer og/eller har rømt hjemmefra, består innemarkedet av en høyere andel ressurssterke kvinner. Ofre for menneskehandel, organiserte nettverk med bakmenn er imidlertid også en del av innemarkedet.

Alt i alt vet vi langt mer om det tradisjonelle utemarkedet enn om det internettbaserte innemarkedet selv om nyere forskning har forsøkt å rette opp i dette. Data om innemarkedet er imidlertid vanskeligere å få tak i ettersom denne delen av markedet er langt mindre synlig enn utemarkedet. Høy mobilitet over landegrensler, store rotasjoner og bruk av flere "annonseidentiteter" som også kan roteres mellom de prostituerte, gjør det særskilt krevende å anslå antall prostituerte som befinner seg i et område, land eller region.

Cunningham og Kendall (2010, 2011) har ved hjelp av surveydata og data hentet fra amerikanske nettsider (hvor sexkjøpere poengsetter ulike prostituerte) klart å redegjøre for noe av dynamikken i det internettbaserte markedet i USA.

Analysene deres gir tre klare funn:

- 1) fremveksten av innemarkedet representerer først og fremst en økning i hele markedet fremfor en forlengelse av utemarkedet, selv om en del prostituerte i 30- og 40-årene har gått fra å jobbe i utemarkedet til å jobbe i innemarkedet.
- 2) prostituerte i innemarkedet tar mindre risiko (i form av mer kondombruk og flere faste kunder) enn prostituerte i utemarkedet, men aktører fra utemarkedet som forflytter seg inn i innemarkedet bringer med seg risikofylt atferd inn i det nye markedet, og
- 3) internettmarkedet har en større andel enn utemarkedet av prostituerte som er høyt utdannet, har helseforsikring og som bare jobber deltid enn utemarkedet.

³ <http://research.northumbria.ac.uk/urbanfutures/research-projects/prostitution>

5.3 Menneskehandel er en del av sexmarkedet

Sexmarkedet tiltrekker seg også bakmenn som ønsker å profitere på menneskehandel og ofre for menneskehandel er dermed en del av sexmarkedet. Denne gruppen i markedet skiller seg fra andre prostituerte som (i større grad) har valgt å selge seksuelle tjenester. Bettio, Di Tommaso, Shima og Strøm (2009) analyserer et datamateriale samlet inn av The International Organization for Migration. Dette datamaterialet omfatter et stort antall kvinner fra Europa og Afrika som alle er ofre for menneskehandel. Materialet som er brukt i analysen er et representativt underutvalg på rundt 1000 observasjoner. Et substansielt, men kanskje ikke funn i denne analysen er at prostituerte som blir holdt mer i skjul i leiligheter og hotell føler en større frihetsberøvelse enn gateprostituerte. Tilgang på medisinsk hjelp er i den forbindelse en viktig faktor og slik hjelp er vanskeligere tilgjengelig dersom en prostituert ikke er synlig for tiltakssiden.

Det er flere grunner til menneskehandel med kvinner («trafficking» av kvinner). Mangel på ordinært arbeid og/eller lavt betalte jobber i hjemlandet er en av hovedårsakene til at disse kvinnene blir ofre for menneskehandel og må jobbe som tvangsprostituert i et annet og rikere land. Flere av kvinnene i den ovennevnte undersøkelsen har høyere utdanning: 6 prosent hadde universitetsutdanning og 5 prosent har minst høyeste nivå fra videregående skole. 13 prosent av respondentene var gift i hjemlandet og 11 prosent var skilt. Dette viser at det også den gruppen som består av ofre for menneskehandel er en svært heterogen gruppe.

5.3.1 Halliker bidrar til høyere inntjening og bedre beskyttelse i Chicago

En analyse av sexmarkedet i Chicago finner at markedet er organisert forskjellig fra bydel til bydel, at 4 400 gateprostituerte er aktive i byen i en gjennomsnittlig uke og at de prostituerte tjener om lag 25-30 dollar per time (Levitt og Venkatesh 2007). Dette er 4 ganger så mye som disse kvinnene oppgir å tjene i timen på andre arbeidsformer. I de bydelene hvor halliker er aktive, er vilkårene til de prostituerte noe bedre ettersom halliken bidrar til høyere inntekt og beskyttelse. Studien finner også at sannsynligheten for at en prostituert blir arrestert er lavere enn sannsynligheten for å ha sex med en politimann til tross for at salg av sex er forbudt.

5.4 Sexmarkedet; moralske terskler og sammenheng med arbeidsmarkedet

I Della Giusta, Di Tommaso og Strøm (2008) og (2009) drøftes markedet for kjøp og salg sex. Et viktig resultat her er at det for både kjøpere og selgere kan eksistere moralske terskler som må overskrides ved første gangs deltakelse i markedet. Jo mer utbredt og akseptert prostitusjon er i et samfunn, desto lavere er disse tersklene. Deltakerne i markedet varierer også med grad av sosiale kostnader ved kjøp og salg. En høyesterettsdommer har mer å tape enn en fabrikkarbeider dersom det oppdages at han/hun har kjøpt sex. En kvinnelig jusstudent har mer å tape enn en arbeidsledig og lavt utdannet kvinne dersom det oppdages at hun har solgt sex.

Prostitusjon er i mange tilfeller et resultat av manglende ordinære jobber. Jo høyere "den vanlige" sysselsettingen er i et land, desto lavere er også omfanget av solgt sex.

Med åpne grenser kan rike land tiltrekke seg kvinner som ønsker å selge sex. For disse kvinnene er arbeidsmulighetene mye dårligere og potensiell inntekt mye lavere i hjemlandet.

5.5 Nærmere om sexmarkedet i Europa

De fleste gateprostituerte i Vest-Europa kommer fra Øst-Europa, Nord-Afrika, Sør-Amerika og Asia. Akkurat som arbeidsinnvandring er drevet av muligheter for jobb og/eller bedre betalte jobber enn i hjemlandet, kan prostituerte (og "trafficked" kvinners bakmenn) bli tiltrukket av inntektsmuligheter i andre land. I flere av de mer fattige østeuropeiske landene er prostitusjon forbudt og bidrar til at kvinner drar fra landet for å selge sex i Vest-Europa. Spesielt kan det være attraktivt å dra til land hvor sexmarkedet er fritt og til dels organisert i bordeller (for eksempel Tyskland, Nederland, Sveits og til dels Hellas). I land hvor hallikvirksomhet er tillatt (i.e. Tyskland og Nederland) vil en også vente at menneskehandel med kvinner og prostitusjon er mest omfattende.

5.5.1 Jo mer liberale prostitusjonslover, jo mer menneskehandel

I en rapport til Europaparlamentet drøfter Schulze et al (2014) prostitusjonens omfang og konsekvenser i Europa. Forfatterne understreker at det er vanskelig å fastslå omfanget av prostitusjonen. Alle anslag er derfor svært usikre. De anslår at minst 15 prosent av kvinner som selger sex gjør dette som resultat av menneskehandel. I noen land kan imidlertid andelen være opp mot 60- 90 prosent. De fleste prostituerte er kvinner mellom 13 og 25 år og en majoritet (rundt 70 prosent) er kvinner fra Øst-Europa og fra land utenfor Europa. De fleste av disse kvinnene selger sex som følge av manglende alternativer til å brødfø seg og sine nærmeste i hjemlandet. Rapporten drøfter spesielt Tyskland, Nederland og Sverige. I de to første landene er det lov å kjøpe og selge sex, mens det i Sverige ble forbud mot kjøp av sex i 1999 (se avsnitt 5.7. for nærmere beskrivelse av erfaringene fra Sverige). Forfatterne konkluderer med at prostitusjon, spesielt knyttet til menneskehandel, har økt det siste ti-året i Tyskland og Nederland, men er blitt redusert i Sverige.

I en studie av 11 land finner Di Nicola et al (2005) at jo mer liberale prostitusjonslovene er i et land, desto mer omfattende er menneskehandel med kvinner og prostitusjonen i landet. Jakobsson og Kotsadam (2011) finner at menneskehandel med kvinner er minst omfattende i land hvor prostitusjon, det vil si både kjøp og salg av sex, er forbudt. Mest omfattende er menneskehandel med kvinner i land hvor prostitusjon er tillatt. Noe mellom disse ytterpunktene med hensyn til lovligheten av prostitusjon er land hvor kjøp av sex er forbudt, som i Norge og Sverige. Selv om både menneskehandel med kvinner og prostitusjon eksisterer i disse landene er omfanget klart mindre enn i land hvor kjøp og salg er tillatt.

I følge UNDOC (2006) er menneskehandel med kvinner mest omfattende i land som Belgia, Tyskland, Hellas, Italia, Nederland og Tyrkia. Som tabellen nedenfor viser, er det også i disse landene at prostitusjonslovene er mest liberale. Denne sammenhengen holder også når man kontrollerer for at etterspørselen etter tvangsprostituerte (ofre for menneskehandel) reduseres til fordel for lovlig prostituerte. Til tross for mulig

lavere etterspørsel har land hvor prostitusjon er lovlig mer rapportert menneskehandel (Cho, Dreher og Neumayer 2012).

Tabell 5.1 Regulering av sexmarkedet i Europa

Regulering av sexmarkedet:	Hvilke land:
a) Forbud mot prostitusjon og hallikvirksomhet	Albania, Andorra, Bosnia Herzegovina, Hviterussland, Kroatia, Liechtenstein, Litauen, Makedonia, Malta, Moldova, Romania, Russland, Serbia, Slovenia, Ukraina.
b) Forbud mot kjøp av sex	Armenia, Azerbaijan, Frankrike, Georgia, Island, Monaco, Norge, Sverige
c) Prostitusjon er tillatt, bordeller og hallikvirksomhet er forbudt (i de fleste landene)	Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Irland, Italia, Kypros, Latvia, Luxembourg, Malta, Polen Portugal, Slovakia, Spania, Storbritannia, Tsjekkia, Ungarn
d) Prostitusjon og bordeller er tillatt	Hellas (strengt kontrollerte bordeller), Nederland (hallikvirksomhet er tillatt), Sveits (gateprostitusjon er forbudt), Tyrkia, Tyskland (hallikvirksomhet er tillatt)

Kilde: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, <http://www.state.gov/j/drl/>

5.6 Erfaringer fra Frankrike, Storbritannia og Tyskland

Som illustrert i Tabell 5.1 har forskjellige europeiske land tatt en ulik tilnærming til regulering av sexmarkedet. Dette i kombinasjon med dårlige tider over store deler av Europa har ført til flere observerbare effekter i de ulike landene. I det følgende redegjør vi kort for nåværende status på sexmarkedene i Frankrike, Storbritannia og Tyskland.

5.6.1 Frankrike – vedtok kriminalisering av sexkjøp i 2013

Politiske krefter i Frankrike ønsker å gjøre som Sverige og Norge og innføre forbud mot kjøp av sex. 4. desember 2013 vedtok Underhuset i det franske parlamentet å kriminalisere sexkjøp. Førstegangsboten er på 1500 euro (ca. 12 000 kroner). Blir man tatt for å kjøpe sex også etter dette er boten på 3750 euro (ca. 30 000 kroner). Det nye lovforslaget avkriminaliserer det å selge sex og tilbyr prostituerte en vei ut. Loven som nå debatteres videre mellom de politiske institusjonene i Frankrike står i skarp kontrast til landets historisk sett liberale linje overfor sexmarkedet. Det var først i 1946 at Frankrike begynte å stramme inn politikken (The Economist 2013). Før det ble bordellvirksomhet underlagt helse- og hygienestandarder og det ble utført inspeksjoner for å sikre at virksomheten ble drevet i tråd med disse.

I dag har Frankrike rundt 20 000 prostituerte i sexmarkedet, og rundt 90 prosent av disse er utenlandske (The Economist 2013). I 1990 var 80 prosent av de prostituerte franske. I dag får Frankrike en jevn tilførsel av prostituerte fra Bulgaria, Romania,

Nigeria og Kina. Disse blir videreformidlet gjennom prostitusjonsringer og mange er ofre for menneskehandel. Flere blir truet og mishandlet og truslene inkluderer også familien i hjemlandet. Den franske regjeringen ønsker med loven å gjøre det vanskeligere for bakmennene å tjene penger på andres prostitusjon. Dette må sees i lys av at det i 2012 ble avdekket 51 menneskehandelsnettverk, en oppgang på 30 prosent fra 2011. I 2012 arresterte også myndighetene 572 halliker. I Frankrike er man bekymret for at loven vil drive det illegale markedet mer under jorden enn det er i dag.

5.6.2 Tyskland – ønsker å stramme inn liberaliseringen

I 2001 vedtok den tyske regjeringen med sosialdemokratene og de grønne i spissen en ytterligere liberalisering av sexmarkedslovgivningen. Den daværende regjeringen ønsket å heve den juridiske og sosiale statusen til de prostituerte ved å gi prostituerte fulle rettigheter til pensjon, helseforsikring og andre velferdsgoder. Ideen bak denne liberaliseringen var at ansvarlige arbeidsgivere ville føre til bedre og tryggere drift av bordeller som igjen ville drive hallikene ut av markedet (The Economist 2013a).

Sverige gikk i motsatt retning i 1999 ved å forby kjøp av sex, mens Tyskland forsøkte å få bukt med den illegale delen av markedet gjennom liberalisering. Dagens regjering og da spesielt Kristendemokratene (partiet til Angela Merkel) ønsker å gjøre noe med denne loven ettersom det tyske sexmarkedet har eksplodert de siste årene. En stor del av markedet er også sexturisme, noe som er synliggjort i kraft av mega-bordeller nær grensene til Frankrike.

Det er estimert at Tyskland har rundt 400 000 prostituerte som betjener opp mot 1 million menn per dag. Av disse har kun 44 registrert seg for å kunne motta velferdsgoder. Om de resterende 399 956 arbeiderne jobbet i dette markedet frivillig vil 2001-loven fortsatt kunne forsvares. Interesseorganisasjonene for prostituerte hevder at dette stort sett er tilfelle. Menneskehandel har gått ned fra 987 avdekkede ofre i 2001 til 482 ofre i 2011 (The Economist 2013a). Det er pekt på at deler av nedgangen kan skyldes at ofrene er for redde til å vitne mot bakmennene da de frykter represalier i etterkant både mot seg selv og familien.

5.6.3 Storbritannia – kraftig nedgang i etterspørsel

Prostituerte i Storbritannia rapporterer om dårligere marked i dag enn for et par år siden. Mens man nå har to eller tre jobber daglig, hadde man før 8 eller 9. Dette har også ført til lavere priser på seksuelle tjenester. Selv antall treff på annonsesidene har gått ned. En populær annonseside med 5000 tilbydere har hatt en nedgang i antall klikk på rundt 30 prosent (The Economist 2013b). Årsaken til de dårlige tidene for sexmarkedet tilskrives først og fremst den britiske økonomien og at gjennomsnittsforbruket har gått ned med 4 prosent siden 2007. Det å kjøpe sex blir ansett som en luksusvare. Mat og husleie kommer først. Dårligere økonomi i Europa fører også til at flere rekrutteres til sexmarkedet, dette gjelder både innvandrere, studenter og nylig arbeidsløse. Flere prostituerte fører igjen til reduserte priser ettersom de nye i markedet tilbyr lavere priser enn de etablerte. Lavere priser og dårligere inntjening kommer da både som følge av økt tilbud og lavere etterspørsel grunnet økonomisk nedgang og lavere privat forbruk.

Luksusmarkedet, på den andre siden, holder fortsatt stand prismessig til tross for etterspørsel etter rabatter. Det hevdes at de luksusprostituerte som har forsøkt å senke prisene hever de raskt igjen etter at de har sett hva slags type kunder som tiltrekkes av rabattene (The Economist 2013b). På gatemarkedet, den andre siden av spekteret, er det imidlertid tilløp til desperasjon. Ettersom det har blitt vanskeligere å få seg andre jobber kommer tidligere prostituerte tilbake på gata.

Det er flere ting som tyder på et presset marked hvor de prostituerte tar stor risiko:

- 1) Maksprisen er på rundt 20 pund,
- 2) Nye prostituerte på innemarkedet tar stadig større sjanser ved å avsløre personlige detaljer om seg selv i annonsene og
- 3) Bare 1/4 av de som rapporterer vold til støttetiltak ender opp med faktisk å anmelde den.

Erfaringene fra gatemarkedet i Norge (se blant annet kapittel 7) kan tyde på en lignende markedsutvikling i Norge. Forskjellen er at reduksjoner på etterspørselssiden tilskrives sexkjøpsloven, og at økningen på tilbudssiden er importert som følge av dårlige økonomiske vilkår i både i EU og i rekke land i resten av verden. Med få alternative arbeidsmuligheter og dårlig prisutvikling i andre prostitusjonsmarkeder, vil Norge fremstå som et attraktivt marked for kvinner og menn som er i prostitusjon så lenge prisene og vilkårene i det norske markedet er bedre enn det som kan forventes oppnådd i andre markeder.

5.6.4 Oppsummering Frankrike, Storbritannia og Tyskland

Statusrapportene fra Frankrike, Storbritannia og Tyskland viser at sexmarkedet responderer både på lovendringer og eksogene sjokk (som økonomiske nedgangstider). Det ser også til at forsøk på å gjøre markedet legitimt gjennom ansvarliggjøring av arbeidsgivere er vanskelig. Tyske prostituerte har ikke ønsket å motta velferdsgoder som andre tyske arbeidere. I stedet har det tyske markedet ekspandert i takt med at det franske har blitt strammet inn. Dette viser at det kan være fruktbart å vurdere markedet på tvers av landegrensene, noe som vi også vil komme tilbake til i den samlede evalueringen i kapittel 12.

5.7 Sverige – kunnskap og erfaringer

I Sverige har det vært forbud mot kjøp av sex siden 1999. I en evaluering av forbudet (SOU 2010:49) er det flere konklusjoner. Flere av dem er også i tråd med litteraturgjennomgangen over. Hovedkonklusjonene er som følger:

- 1) Det er en klar sammenheng mellom prostitusjon og menneskehandel ("trafficking").
- 2) Dette betyr at det er viktig med internasjonalt samarbeid for å redusere prostitusjon.
- 3) Det er vanskelig å evaluere virkningen av forbud mot kjøp av sex. Kunnskapen om omfanget av kjøp av sex er begrenset og henger sammen med at forbud

kan gjøre at salg av sex flyttes fra gatene og til lukkede rom. Tiltagende bruk av annonsering av salg og kjøp av sex over internett gjør kunnskap om omfanget av sexkjøp vanskeligere enn når prostitusjon først og fremst var et gatefenomen.

- 4) Gateprostitusjonen har blitt halvert fra 1999 til 2010.
- 5) Prostitusjon formidlet gjennom internett har økt, men ikke mer enn i Danmark. Dette kan tolkes som at den reduserte gateprostitusjonen ikke er blitt kompensert med økt prostitusjon basert på internettkontakter. Det konkluderes med at omsetningen av sex i massasjestituttt, sexklubber, hotell, restauranter og nattklubber ikke har økt etter at forbud mot kjøp av sex kom.
- 6) Undersøkelser tyder på at folks holdninger har endret seg etter at sexkjøpsloven kom. Folk flest er blitt negative til prostitusjon. Forbudet mot kjøp av sex har derfor en normativ betydning og kan ha redusert antallet debutanter i sexmarkedet.
- 7) Undersøkelser kan tyde på at kriminaliseringen av kjøp av sex ikke har gjort livet mer brutalt for de prostituerte. Denne konklusjonen er imidlertid mer basert på skjønn, enn på detaljerte undersøkelser.
- 8) Økt straff, for eksempel fra 6 til 12 måneder ubetinget fengsel for sex med voksne prostituerte, kan føre til langt færre kjøp av sex.

Utredningen drøfter ikke om forbud mot kjøp av sex i Sverige har ført til at flere svensker drar til andre land og kjøper sex der.

5.8 Kjøp av sex i Danmark

I følge "Kortlægning af prostitutionsefterspørgslen", (Rapport forfattet av Rambøll på oppdrag av Ministeriet for ligestilling og Kirke, Maj 2013) har om lag 15,5 prosent av danske menn mellom 18 og 65 år kjøpt sex minst en gang hittil i livet. Dette tilsvarer om lag 270 000 menn. En undersøkelse fra 2005 viste at omlag 14 prosent av danske menn mellom 18-65 år hadde kjøpt sex en eller annen gang. Det ser dermed ut som om det er en stabil andel av danske menn som er sexkunder.

Undersøkelsen fra 2013 viste at blant sexkundene var det hele 73 prosent som ikke hadde kjøpt sex de siste 12 månedene, 12 prosent hadde kjøpt sex 1 gang, 10 prosent hadde kjøpt sex 2-5 ganger, 3 prosent hadde kjøpt sex 6-12 ganger og resten (2 prosent) hadde kjøpt sex minst 13 ganger.

At så få av de som en gang hadde kjøpt sex ikke hadde kjøpt sex siste 12 måneder kan se merkelig ut. Det kan tyde på at sexkunder ikke er villige til å fortelle alt om sine sexkjøp.

Når sexkjøperne beretter om hvor mange ganger de hadde kjøpt sex hittil i livet, er prosenttallene klart høyere. Likevel er det hele 30 prosent som sier at de kun har kjøpt sex en gang, 34 prosent sier de har kjøpt sex 2-5 ganger, 14 prosent sier de har kjøpt

sex 6-12 ganger, 13 prosent sier 13-50 ganger og 9 prosent sier mer enn 50 ganger (hvorav noen få sier mer enn 500 ganger).

I en rapport publisert av Det Nationale Forskningcenter, Prostitution i Danmark, forfattet av Jens Kofod m.fl, 2011, gis det anslag på antall prostituerte i Danmark i 2010. Anslaget sier at det i 2010 var 1633 klinikkprostituerte, 595 utenlandske gateprostituerte og 903 escortepiker. Det gir en total på 3131 prostituerte i Danmark i 2010.

270 000 kjøpere og 95-205 kunder per prostitutt per år

Sammenholder en disse to undersøkelsene (prosentfordelingen knyttet til antall sexkjøp blant de som kjøpte sex siste 12 mnd, det totale antall mulige sexkjøpere, 270 000 menn, og anslaget på antallet prostituerte) får en at i ett år hadde hver prostitutt fra 95 til 205 kunder per år. Intervallet blir såpass stort i og med at de spurte sexkjøperne svarer 6-12 ganger, 13- 50 ganger osv. Anslaget innebærer ikke 95 til 205 forskjellige kunder. Det som betyr noe for anslagene er at det er noen få danske menn som er mange ganger sammen med prostituerte. Dette understrekes også i den danske rapporten. I tillegg kan prostituerte kvinner i Danmark ha betjent menn fra andre land som Sverige og Norge. Det er ikke lett å måle omfanget av prostitusjon. Anslagene er derfor usikre.

Danske sexkjøpere fra alle samfunnslag og i alle aldre

I undersøkelsen av sexkjøp fant en at sexkjøperne var i alle aldre og fra alle samfunnslag. Dette er i samsvar med undersøkelsen av britiske menn. De fleste menn i den danske undersøkelsen, kjøpere så vel som ikke-kjøpere, har et liberalt forhold til kjøp av sex, men de har et klart mer restriktivt syn på prostitusjon som følge av menneskehandel. Debutalderen for kjøp av sex har sunket noe de siste ti-årene. For menn født før 1960 var den i gjennomsnitt 27 år, for menn født 1960-69 var den 26 år og for menn født 1970-79 var den 24 år. Undersøkelsen viser dessuten at det er langt større sannsynlighet for at menn som har kjøpt sex tidligere, kjøper sex en gang til, enn at en ung mann kjøper sex for første gang. Det er åpenbart en barriere mot å kjøpe sex første gang. Dette resultatet samsvarer med hva en fant på britiske data.

I Danmark foregår det meste av kjøp av sex i massasjeinstitutt og bordeller (60 prosent). Kjøpet av sex skjer i hovedsak i Danmark (44 prosent) eller i Danmark og utlandet (27 prosent). De resterende 29 prosent kjøper sex utelukkende i utlandet. Gitt at kjøpet foregår i Danmark sier kjøperne de fleste de prostituerte er danske.

5.9 Sammenliknende studier: Forbud reduserer omfang

Ulik regulering og lovgivning i prostitusjonsmarkedet på tvers av land i Norden og Europa gjør sammenliknende studier av lovreguleringer mulig. Som vist foran viser undersøkelser at liberale lover og reguleringer i prostitusjonsmarkedet gir mer menneskehandel enn en restriktiv prostitusjonslovgivning og regulering. Utviklingen i EU med en stadig større mobilitet i markedet der andelen nasjonale tilbydere er sterkt fallende til fordel for emigranter i prostitusjonsmarkedet, gir andre utfordringer og mekanismer i markedet enn det som var tilfelle på det tidspunkt flere av landene som i

dag har liberale lover utformet sin prostitusjonspolitik. Erfaringene fra Sverige og etter hvert Norge og andre valg som har valgt en restriktiv forbudspolitik er derfor av interesse. Under refererer vi kort noen undersøkelser som har vurdert effekten av en restriktiv prostitusjonspolitik.

5.9.1 Undersøkelse av sexvaner i Sverige, Norge og Danmark – forbud virker

Jakobsson og Kotsadam (2012) har foretatt en undersøkelse over internett (sendt ut av TNS Gallup) av sexvaner i august i 2008-2010 i Sverige og Norge. Utvalgene er relativt representative med hensyn til alderssammensetning og kjønn, men det er noen flere med høyere utdanning enn i befolkningen generelt. I undersøkelsen fra 2010 ble det spurt om kjøp av sex, og i denne runden ble også Danmark tatt med. I dette året var kjøp av sex forbudt i Norge og Sverige, men lovlig i Danmark. Andelene blant menn som svarte at de hadde kjøpt sex i august 2010 var lave i alle tre landene (0.56 prosent i Sverige, 1.71 prosent i Norge og 2.63 prosent i Danmark). Forfatterne konkluderer med at kjøp av sex er utsagnskraftig lavere i Sverige og Norge i forhold til i Danmark.

Jakobsson og Kotsadam (2012) konkluderer med at forbud mot kjøp av sex reduserer omfanget av kjøp av sex. I følge undersøkelsen er effekten mer drevet av risikoen ved å gjøre noe ulovlig enn grad av sosial stigma ettersom den sosiale stigmatiseringen av sexkjøpere også var tilstede før forbud ble innført.

5.9.2 Omfang redusert i Sverige som følge av sexkjøpsloven

En studie av Waltman (2011) anslår antall gateprostituerte i 2008 i Norge, Sverige og Danmark. Anslaget viser at antallet i Sverige er 1/10 av antallet i Danmark og 1/8 av antallet i Norge; dette til tross for at Sverige har klart den største befolkningen av de tre landene. Forfatteren konkluderer med at loven mot kjøp av sex i Sverige siden 1999 klart har redusert omfanget av gateprostituasjon i Sverige. I en survey i 1996 fant en at 13,6 prosent av svenske menn hadde kjøpt sex, mens det tilsvarende tallet i 2008 var 8 prosent (Sosialstyrelsen 2008). Schulze et al (2014) viser til disse og andre studier og konkluderer med at loven mot kjøp av sex klart har redusert det totale omfanget av prostituasjon i Sverige.

5.9.3 Teoretisk-empiriske studie finner at forbud vil ha effekt I Italia

I en artikkel om prostituasjon i Italia foretar Immordino and Russo (2012) en teoretisk og empirisk analyse av prostituasjonsmarkedet. De finner at et eventuelt forbud mot kjøp av sex i Italia ville ha hatt en klar negativ virkning på omfanget av kjøp av sex- og dermed også på omfanget av prostituasjon i landet.

5.9.4 Legalisering: ingen sporbar effekt på vold

Både i Tyskland og Nederland er forholdene lagt til rette slik at deprostituerte har tilgang til sosiale støtteordninger som trygd og stønader. De kan også registrere seg som skattebetalere. Disse ordningene var ment å gi deprostituerte en sosial trygghet og bedre levekår. Schulze et al (2014) viser til flere studier som konkluderer med at arbeidsforholdene ikke er blitt bedre for deprostituerte og at volden mot deprostituerte ikke har gått ned som følge av de sosiale ordningene i de to landene.

5.10 Oppsummering

Sex-markedet er veldig heterogent og omfatter alt fra gateprostitusjon til salg av sex i luksusleiligheter. Likevel er sexmarkedet mer konsentrert enn andre kriminelle aktiviteter nettopp fordi det er et marked (Levitt og Venkatesh 2007). Sannsynligheten for menns kjøp av sex øker med alder og inntekt. Ekteskapelig status viser seg å ikke ha noen virkning på sjansen for å kjøpe sex i noen studier, mens en studie fra Danmark viser at tilbøyeligheten for å kjøpe sex blant danske menn er større for ugifte enn for gifte menn. Tidligere studier finner en litt ulik effekt av religion på sexkjøp, fra positiv effekt til en negativ effekt.

Menn med høyt forbruk av tobakk og alkohol og som har prøvd narkotika har større sjanser for å kjøpe sex enn andre menn. Har man tatt risiko på et felt, øker også sannsynligheten for at man tar større risiko på andre områder. Dersom en mann reiser eller pendler mye via jobben og/eller har nylig flyttet til et nytt sted, er sannsynligheten større for at denne mannen kjøper tjenester i sexmarkedet.

Erfarne kjøpere i sex-markedet kan være mer tilbøyelig til å bruke kondom. Dersom kondom ikke brukes, kan prisen på sex bli vesentlig høyere. En slik høyere pris kan sees på som en kompensasjon for helserisiko, men omfanget av sex uten kondom viser at prostituerte er villige til å ta store sjanser med hensyn til egen helse.

I analysene av kjøpers atferd (som i all hovedsak gjelder menn) er det en viktig forskjell på sex kjøpt første gang og sex kjøpt flere ganger. Ved første gangs kjøp kan det være tilstede en moralsk terskel som kan forhindre menn fra å kjøpe sex. Jo mer utbredt kjøp av sex er i et samfunn, desto lavere kan denne terskelen være. Tiltak som reduserer omfanget av kjøp av sex kan redusere antall debutanter i sex-markedet. Forbud mot kjøp av sex er et eksempel på tiltak som dels direkte stigmatiserer kjøp av sex og dels flytter salg av sex bort fra gaten og gjør det vanskeligere tilgjengelig. Forbud mot kjøp av sex kan av den grunn bidra til mindre åpenlyst salg av sex og et mindre totalt omfang, spesielt over tid som følge av færre og færre debutanter som kjøper sex.

Sexmarkedet reagerer på lovgivning og uventede hendelser

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at sexmarkedet responderer både på lovendringer og hendelser som økonomiske nedgangstider. Det ser også ut til at forsøk på å gjøre markedet legitimt gjennom ansvarliggjøring av arbeidsgivere er vanskelig. Erfaringene fra Tyskland viser at det er krevende å få prostituerte til å registrere seg.

Økt mobilitet i Europa, utvidelse av EU og økt immigrasjon (illegal og legal) til Europa, har endret de nasjonale markedene. Fra en situasjon der de aller fleste vestlige landene hadde et prostitusjonsmarked dominert av nasjonale prostituerte, dominerer nå emigranter fra fattige land de aller fleste vestlige markedene. Utviklingen med en stadig økende andel emigranter har pågått de siste 20 årene, med en særlig tydelig utvikling fra årtusenskiftet. Tilstrømningen av prostituerte til vestlige land, har i flere land gitt et tilbudsoverskudd, med medfølgende prisfall og reduserte markedsandeler for den enkelte prostituerte. De økonomiske vilkårene for prostituerte synes dermed å være kraftig redusert i flere land, deriblant Storbritannia. Tilbudsoverskudd i flere

nasjonale markeder kombinert med manglende alternative arbeidsmuligheter er en viktig forklaringsfaktor bak den økte mobiliteten og rotasjonen mellom land og regioner som observeres på tilbudssiden. Tilbudssiden tilpasser seg etterspørselen i ulike land, og forflytter seg mot markeder med potensielt gode inntjeningsmuligheter.

Jo mer utbredt prostitusjon er, jo lavere terskler for deltagelse

Et viktig resultat her er at det for både kjøpere og selgere kan eksistere moralske terskler som må overskrides ved første gangs deltakelse i markedet. Jo mer utbredt og akseptert prostitusjon er i et samfunn, desto lavere er disse tersklene. Deltakerne i markedet varierer også med grad av sosiale kostnader ved kjøp og salg.

Prostitusjon er i mange tilfeller et resultat av manglende ordinære jobber

Prostitusjon er i mange tilfeller et resultat av manglende ordinære jobber. Jo høyere "den vanlige" sysselsettingen er i et land, desto lavere er også omfanget av solgt sex. Med åpne grenser kan rike land tiltrekke seg kvinner som ønsker å selge sex. For disse kvinnene er arbeidsmulighetene mye dårligere og potensiell inntekt mye lavere i hjemlandet.

Jo mer liberale prostitusjonslover, jo mer menneskehandel

Forskningslitteraturen viser at jo mer liberale prostitusjonslovene er i et land, desto mer omfattende er menneskehandel med kvinner og prostitusjonen i landet. Denne sammenhengen holder også når man kontrollerer for at etterspørselen etter tvangsprostituerte (ofre for menneskehandel) reduseres til fordel for lovlig prostituerte. En undersøkelse blant menn i Danmark viser at danske menn har et liberalt syn på prostitusjon, men at de har et restriktivt syn på prostitusjon som følge av menneskehandel. Dette kan tolkes som at kundene i det danske markedet ikke ønsker å kjøpe tjenester av prostituerte som er utsatt for menneskehandel.

6. Intervjuer med politiet

Det har vært gjennomført intervjuer med politiet i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger. I dette kapitlet blir resultater fra disse intervjuene presentert, som en samlet framstilling av sentrale momenter og hovedpoenger.

Denne delen av undersøkelsen faller inn under såkalt målgruppebasert evaluering. Håndheving av og praksis vedrørende sexkjøpsloven står i fokus, og målgruppen i denne sammenheng er politiet. Kapitlet har en nær sammenheng med kapittel 8 der informasjon og tall fra registerdata gjennomgås i lys av problemstillingene og informasjon fra blant annet en representant fra påtalemyndigheten og tiltaksapparatet.

Samtlige intervjuer ble gjennomført etter samme opplegg, basert på en strukturert intervjuguide. Guiden inneholdt fem hovedtemaer i tråd med prosjektets problemstillinger. Temaene omhandlet status og utvikling på områdene sexkjøp, hallikvirksomhet og menneskehandel, og hvilken vurdering politiet hadde av dette. Et annet tema omhandlet politiets beskrivelser av karakteristika ved det aktuelle distriktet, blant annet av hvem som er kjøperne og hvem er selgerne. Videre ble søkelyset rettet mot politiets håndheving, strategier og prioriteringer på disse områdene. Dernest inneholdt intervjuguiden et temaområde om avhengighet mellom de tre lovene, hallikparagrafen, sexkjøpsloven og forbudet mot menneskehandel, og politiets vurdering av dette. Og til sist fulgte et tema om hvilke eventuelle andre momenter politiet mener er sentrale for sexkjøpsloven.

Intervjuene fant sted i løpet av våren 2014. Samtlige intervjuer ble gjennomført av to forskere, slik at den ene intervjuet og den andre tok løpende notater. Intervjuene hadde en varighet på om lag 2 timer. I alle intervjuene deltok to personer fra politiet, og disse arbeider mot prostitusjonsmarkedet og menneskehandelsmarkedet, og alle har lang erfaring og inngående kjennskap til aktuelle problemstillinger, samt til endringer og utvikling i markedene. I det følgende redegjøres det for politiets egne vurderinger av sexkjøpsloven. Avslutningsvis vil vi sammenlikne de ulike politidistriktene og gi en kort sammenstilling av hovedfunnene fra dette intervjumaterialet.

6.1 Utvikling og status på områdene sexkjøp, hallikvirksomhet og menneskehandel

I de store byene ser vi noe ulike tendenser med hensyn på hvordan politiet vurderer sammensetning av markedene, og av hallikvirksomhet og menneskehandel innenfor sine respektive områder. Politiet ble spurt om utvikling og status fra før sexkjøpsloven ble innført og fram til i dag. Videre i dette avsnittet referer vi representantene fra de respektive politidistriktenes vurdering av status og utvikling i sine områder.

6.1.1 Oslo – utvikling og status

I Oslo var det en viss usikkerhet om markedet fra perioden rundt 2007, og om hvordan markedene fungerte. Det ble vist til en rapport fra FAFO i 2008 (Tveit og Skilbrei, 2008) der utemarkedet ble beskrevet til å bestå av om lag 100 prostituerte, med hovedvekt på nigerianere, men også enkelte østeuropeere. Innemarkedet ble i samme rapport anslått til om lag 260 personer, i hovedsak russere og baltere. Det kom også en rapport fra Pro Sentret med litt andre tall, blant annet på grunn av forskjellige tellemåter i annonsemarkedet. Politiet viser til at de kjenner seg best igjen i FAFO sine estimat over annonsemarkedet fra 2008.

På denne tiden, altså før sexkjøpsloven kom, ble «Operasjon Husløs» (jf Tekstboks 6.1) gjennomført. Denne operasjonen var rettet mot massasjehoteller, hotellrom, leiligheter, og overordnet hadde den som siktemål å avdekke hallikvirksomhet. Som resultat av dette ble alle kjente bordeller i Oslo lagt ned, og man fikk i tillegg oversikt over hvordan innemarkedet i Oslo så ut.

Tekstboks 6.1 Straffelovens § 202 og «Operasjon Husløs»

Straffelovens § 202 om straff for den som fremmer andres prostitusjon tar sikte på å ramme enhver form for organisering av kjøp og salg av seksuelle tjenester, uavhengig av hvilken situasjon personene som utøver prostitusjon befinner seg i. I de tilfeller personer utnyttes innen prostitusjon, rammes bakmennene av forbudet mot menneskehandel i straffeloven § 224.

Politiet må aktivt søke å identifisere og bistå mulige ofre for menneskehandel når man etterforsker hallikvirksomhet. Mange utenlandske kvinner som utøver prostitusjon i Norge oppholder seg imidlertid her i kort tid, hvilket gjør det vanskelig å sikre at politiet skal kunne opparbeide et tillitsforhold til denne gruppen prostituerte. § 202 setter straff for den som leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte. Bestemmelsen skal hindre etablering av bordeller, og er ikke tenkt brukt for å gjøre det umulig å bo for personer som på egen hånd utøver prostitusjon.

«Operasjon Husløs» er betegnelsen på én av strategiene politiet i Oslo siden 2007 har valgt for å bekjempe menneskehandel og hallikvirksomhet. Politiet har ønsket å gjøre innemarkedet i Oslo mindre tilgjengelig og attraktivt for bakmenn som utnytter utenlandske kvinner til prostitusjonsvirksomhet i byen. Innsatsen rettes mot bestemte miljøer etter forutgående analyser, i den hensikt å identifisere og varig ramme sentrale nettverk. Personer som leier ut leiligheter som benyttes av halliker til å huse kvinner i prostitusjon mottar deretter varsel fra politiet om at man risikerer straffansvar. Dette medfører at flere utleiende velger å avslutte leieforholdet.

03.02.2014 Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (svar på Skriftlig spørsmål fra Kjell Ingolf Ropstad (KrF) til justis- og beredskapsministeren, Dokument nr. 15:302 (2013-2014))

Marked i rotasjon og dårligere kundegrunnlag i forhold til etterspørsel

For å holde oversikt over markedet gjøres det analyser av telefonnummer som finnes på nettet. Gjennom dette arbeidet er enkelte call-sentre blitt avdekket. På slike måter får man en god oversikt over markedet, om hvordan det er organisert, og om hvordan leiligheter og simkort går på rundgang i noe som blir beskrevet som et marked i stadig

rotasjon. Og rotasjon gjør en nøyaktig opptelling og oversikt vanskelig. I annonsemarkedet er det for eksempel flere annonser per kvinne, slik at fire kvinner eksempelvis kan ha 16 telefonnummer. I den senere tid har tendensen vært at det er 4-6 annonser per kvinne (registrert rekord er 13 annonser), mens det for noen få år siden var 1 – 2 per kvinne. Annonser er en kostnad som noen betaler for. Enten er det kvinnene selv eller så er det hallikene deres som betaler. Denne økningen i annonsering kan i følge informantene tyde på at kundegrunnet er blitt dårligere, og at det derfor er nødvendig å annonsere mer.

Markedet blåst i 2009, deretter gradvis økning

Da loven kom ble markedet nesten blåst, men så kunne det registreres en liten økning igjen sommeren 2009, deretter har politiet observert en gradvis økning. Samtidig driver ikke politiet med telling, men man registrerer at markedet tilpasser seg lovene som gjelder. Et trekk ved prostitusjonsmiljøet i Oslo er at det er preget av organisert rotasjon. Utenlandske kvinner er innom i Norge i korte tidsrom, og så drar de til andre land.

Markedet er like synlig for politiet som før

På spørsmål om markedet har gått under jorden som følge av sexkjøpsloven viser politiet til at de at prostituerte må være synlige for å få kunder. Begrepet «å gå under jorden» er derfor ikke riktig. Dersom kundene finner de prostituerte, så finner politiet dem også. Ingen tjener penger på en virksomhet som ikke er synlig. Det handler om tilpasning, som for eksempel rotasjon og nye måter å annonsere på.

Bakmennene er rasjonelle kriminelle som tenker utfra profitt

Et kjennetegn ved bakmennene til de utenlandske kvinnene er at de er rasjonelle kriminelle som veier fordeler og ulemper i forhold til type kriminalitet, sjansen for å bli tatt, hvor er markedet best, hvor stor er risikoen, hvilke kvinner som selger best, og liknende. Bakmennene tenker ut fra profitt, og hvor vanskelig eller lett det er å tjene pengene, og hvor stor risikoen forbundet med dette er.

Antallet reflektanter⁴ før og etter innføring av sexkjøpsloven er forholdsvis stabilt. Det har vært en liten økning, men økningen er etter informantenes vurdering trolig mer påvirket av finanskrisen enn av sexkjøpsloven.

Flere av de gode kundene er blitt borte, men det har ikke gitt flere dårlige kunder

De kundene som i følge informantene først har blitt borte etter innføring av sexkjøpsloven er de «gode kundene» - de som kjører dyre biler, er nydusjet og som oppfører seg dannet og ikke voldelig. Dette er kunder som har stor fallhøyde sosialt dersom de blir tatt. Imidlertid er ikke dette det samme som at det er blitt flere «dårlige kunder» og mer vold. Man kommer ikke bort fra at prostitusjon er et risikofyllt yrke, og at det stadig er voldshendelser. Likevel har volden totalt sett neppe økt, men den kan

⁴ Personer som får oppholdstillatelse med en refleksjonsperiode, etter utlendingsforskriften §8 -3 omtales ofte som reflektanter

ha blitt mer synlig fordi markedets kjøpergruppe har endret karakter ved at de mer dannete kundene er redusert i omfang.

6.1.2 Trondheim – utvikling og status

Forholdene er litt annerledes i Trondheim enn i Oslo. Trondheim har ikke et gatemarked og har heller aldri hatt det. Det hender nok at noen plukkes opp i bil, men da er det avtalt på forhånd. Ett av målene for politiet har vært å forhindre gateprostituasjon. Før jobbet flere prostituerte fra hoteller, men det er blitt vanskeligere nå. Kundene merker at det er større risiko etter at loven kom, og velger heller bil, hjemme hos kunden, eller på kundens hotellrom.

Loven har redusert tilbud og etterspørsel – omlag 10 fastboende prostituerte

Politiet mener at det er blitt både færre annonserende selgere i Trondheim og færre kunder, mens det naturlige uten sexkjøpsloven og politiets proaktive innsats hadde vært vekst i markedet. Dette peker i følge informantene på at loven påvirker markedet.

Gjennom politiets operative tilnærming, har de vært i kontakt med aktuelle aktører og belyst problematikken overfor dem. Dette har gitt kunnskap og kompetanse hos disse aktørene, herunder hotell og utleiemarked. Aktørene skjønner at dersom de leier ut til prostituasjon, så kan dette dreie seg om hallikvirksomhet.

Politiet har snakket med samtlige hotelleiere i Trondheimsregionen. Det framkommer at hotellene har nulltoleranse når det gjelder prostituasjonsvirksomhet hos dem. Ingen sier seg avhengige av inntekt fra prostituasjonsvirksomhet. De er kjent med at de ikke kan nekte prostituerte å bo hos dem, så lenge de ikke prostituerer seg derfra.

I Trondheim anslåes det at antall fastboende prostituerte er rundt 10, pluss noen middelaldrende kvinner som også har en vanlig jobb. Disse kan være av og på i markedet, de kan for eksempel annonsere en måned, så får de orden på regningsbunken og går deretter ut av markedet.

En periode med asiatiske prostituerte som hadde vært gift med nordmenn

En periode var det en del asiatiske kvinner på markedet, særlig fra Thailand. Disse kunne falle mellom flere stoler, for eksempel hvis de hadde vært gift med nordmenn, men var kastet ut av ekteskapet. Da kunne de være veldig alene, og de visste ikke at de hadde rettigheter. Prostituasjon ble da oppfattet som den eneste muligheten for dem. Politiets utgangspunkt ble i slike tilfeller et spørsmål om hva som var mulig å gjøre for disse kvinnene, og politiet kunne få en form for sosialarbeiderrolle og bidra til at kvinnene ble gjort kjent med rettighetene sine. For enkelte ble likevel prostituasjon løsningen fordi det er såpass innbringende at det kan være vanskelig å finne noe annet som konkurrerer økonomisk med dette.

Mørketall i ungdomsmiljøene

I ungdomsmiljøene er det en del mørketall fordi det er mangel på ressurser til å følge opp. Politiet (ved «Pimpit»-prosjektet) klarer ikke både å favne om arbeidsmarkeds kriminalitet, sexhandel i ungdomsmiljøet og tvangsarbeid, og har

derfor valgt å konsentrere seg om sexmarkedet. På den måten kan man finne fram til bakmennene og hallikene, og får dermed også en inngang til menneskehandel.

6.1.3 Bergen – utvikling og status

Da det i 2008 kom varsel om at en sexkjøpslov var på trappene, ble det i Hordaland politidistrikt beskrevet i en rapport hvilke utfordringer politiet sto overfor og daværende politimester besluttet å gå for de tiltakene som ble foreslått. Et av tiltakene, som har hatt størst suksess, sett i ettertid, er opprettelsen av EXIT gruppen. Gruppen ble skjermet til å kun jobbe med sex- hallik- og menneskehandelssaker, og startet arbeidet sitt i 2009. Tidligere hadde disse områdene vært etterforsket av ulike avsnitt. Etter opprettelsen av EXIT-gruppa har politiet i Hordaland prioritert å jobbe med menneskehandel og dette har resultert i en rekke ulike menneskehandelssaker, hvor 13 har endt med fellende dom etter straffelovens § 224 (jf Tabell 8.1 der det gis en oversikt over dommer i menneskehandelssaker per 1.1.2013).

Sexkjøpsloven den beste inngangen til menneskehandelssaker

Det er svært tidkrevende å etterforske menneskehandelssaker. En sak kan ta fra 1-3 år. Politiet i Bergen mener at sexkjøpsloven er den beste inngangen til å bekjempe menneskehandel. Sexkjøpsloven skaper kontakt med de prostituerte og medfører ofte en kontrollsituasjon som kan avdekke eventuelle falske dokumenter. Flere prostituerte sier selv at de ønsker å bli kontrollert, for på den måten få muligheten til å "komme ut av det". Gjennom kontroll og kontakt kan det skapes rom for å gjensidig opparbeide tillit, noe som er helt avgjørende for politiet om en skal ha mulighet til å hjelpe ofrene ut av situasjonen de er presset inn i. Loven kan, om den benyttes, skape tilstedeværelse på ute/innemarkedet og derigjennom være et markedsregulerende tiltak for å hindre utnyttelse til prostitusjon. Dette betinger at loven brukes og at politiet er sitt ansvar bevisst. Viktig bevismateriale (i.e. relatert til bakmenn og leiligheten sexkjøpet foregikk i) kan sikres gjennom for eksempel avhør av bøtelagte kunder (se også en representant fra påtalemyndighetens vurdering og eksempel på saker i kapittel 8).

Selve sexkjøpsloven har i følge representantene fra politiet i Bergen i for liten grad vært håndhevet ettersom menneskehandelssakene krever store ressurser, og derfor har fått mest oppmerksomhet. Dette har vært en bevisst prioritering. Men ved innførsel av sexkjøpsloven var det tydelige tegn på at aktiv mediebruk virket på kundene. Fra et forholdsvis stort utemarked, ble det helt tømt og var borte i 2-3 måneder. Høsten 2009 hadde politiet en koordinert aksjon sammen med Oslo politidistrikt, Agder politidistrikt, Rogaland politidistrikt og Sør-Trøndelag politidistrikt i Bergen. Aksjonen i Bergen gikk over to dager og 50 sexkjøpere ble tatt. Dette bekrefter at loven har et større potensial dersom det prioriteres ressurser til å håndheve den. På den andre siden vises det til at loven, også med håndheving på dagens nivå, er viktig og brukes aktivt i politiets innsats mot menneskehandel.

Marked under oppbygging; 20-30 personer i utemarkedet og 70-120 annonserende

Bergen har alltid hatt et utemarked og markedet bygget seg gradvis opp igjen etter 2009-aksjonen. Det anslås at det er rundt 20-30 personer på utemarkedet i Bergen og

rundt 70-120 annonser på innemarkedet (målt ut fra ett nettsted; www.realescort.eu) i distriktet til enhver tid. Det er noen som har flere annonser, mens de nigerianske har en annonse som deles på flere. I det miljøet er det vanlig å rullere slik at noen er ute og andre har hjemmevakt. Politiet monitorer innemarkedet, men det er vanskelig å telle utemarkedet på kontinuerlig basis grunnet hvordan politiet fordeler ressursene og på grunn av stor reiseaktivitet blant kvinnene.

Politiet mener dermed at markedet i Bergen fortsatt har god tilgang på kunder, og derigjennom store muligheter for god inntjening – også for menneskehandelsnettverkene. En kan alltid spørre seg om hvem som holder markedet i gang, kjøper eller selger? Men det er utvilsomt kjøper som på eget grunnlag har muligheten til å velge – selger, den tradisjonelle utenlandske prostituerte, er i følge politiet mest sannsynlig tvunget inn i situasjonen – på ett eller annet stadium før hun havnet på strøket i Norge.

6.1.4 Stavanger – utvikling og status

Stavanger har også «alltid» hatt et utemarked. Rett etter at loven ble innført var det nærmest ingen gateprostitusjon. Men etter hvert kom de prostituerte tilbake. Det har blitt vanskeligere å tjene penger på gateprostitusjon i Oslo, og kvinnene blir etter det politiet har hørt, anbefalt å dra til Stavanger.

Utemarkedet var fra gammelt av norske rusmiddelmissbrukere, men nå har de nigerianske kvinnene tatt den største markedsandelen. Mellom 2007-2009 var det et stort antall bulgarske kvinner, men dette antallet ble kraftig redusert etter en grov hallikssak (det er i følge representantene fra Stavangerpolitiet også grunn til å anta at disse kvinnene nærmest har blitt utkonkurrert av de nigerianske kvinnene etter hvert). På innemarkedet er det flest østeuropeere (fra Russland, Ukraina, Hviterusland og Romania).

Det var også en del thailandske på innemarkedet rundt 2009. De fleste kvinnene er 20-40 år gamle. Prisene på utemarkedet kan gå helt ned i 200 kroner for en «blow job», mens innemarkedet ligger stort sett på rundt 1500 kroner for en halv time og 8000 kroner for en natt.

Politiet i Rogaland har hatt flere aksjoner i forbindelse med sexkjøpsloven. Det rapporteres om ganske god oversikt over innemarkedet i forkant av aksjonene og klare og observerbare effekter av aksjonene i etterkant. En effekt var umiddelbar forflytting av markedet, kvinnene ble fløyet til Haugesund. I Haugesund var det for eksempel 10-15 kvinner på utemarkedet etter en aksjon i Stavanger. En annen effekt var at hotellbiten av innemarkedet ble mye mindre etter aksjonene. Sistnevnte ser ut til å være en vedvarende effekt.

20-35 kvinner I utemarkedet – mot opptil 40 før loven

Når det gjelder utemarkedet er dette nå på rundt 25-30 kvinner (torsdag og fredag). Tidligere var dette tallet opp mot 40. Kundegrunnlaget har blitt mindre, men de prostituerte har gitt uttrykk for overfor politiet at det er et trygt marked i Norge sammenliknet med andre land.

Politiet responderte på loven ved å ansette en ny tjenestemann som jobbet spesielt på dette feltet i ett år. Dette resulterte i en tydelig reduksjon både innendørs og utendørs. Satsningen ble imidlertid ikke videreført på permanent basis. I stedet har politiet fokusert på menneskehandelssaker og har flere erfarne politifolk som har jobbet med dette siden 2004. Det har vært ulike grupperinger siden 2007 som har jobbet spesielt med menneskehandel.

Sexkjøpsloven en viktig inngang til menneskehandelssaker og halliksaker

Også i Rogaland brukes sexkjøpsloven til å skaffe informasjon til oppbygning av straffesaker knyttet til menneskehandel og hallikvirksomhet. Selve håndhevingen av sexkjøpsloven varierer imidlertid med ressursene som er til rådighet. I motsetning til Bergen og Oslo har det blitt etablert måltall på sexkjøpsloven fra ledernivå på Stavanger politistasjon. Det er mål om to sexkjøpssaker i måneden og det er ordensstyrken som må implementere dette. Heller ikke i Stavanger opplever politiet at markedet har «gått under jorden».

Politiet har heller ikke opplevd at kvinner i prostitusjon vegrer seg mer for å kontakte politiet om vanskelige kunder etter sexkjøpsloven. Slik politiet ser det er det kunden som har mest å tape etter at sexkjøpsloven ble innført i 2009. Kunden risikerer både bot for sexkjøp og straffesak for trusler m.m. dersom han ikke oppfører seg og kvinnene velger å rapportere ham til politiet.

6.2 Karakteristika ved de ulike distriktene; hvem er kjøperne og hvem er selgerne?

Det er en viss forskjell med hensyn til hva som karakteriserer markedene i de store byene, og hvem som er kjøpere og hvem som er selgere. Det ble i intervjuene spurt eksplisitt om hva som var karakteristisk ved markedet i vedkommende by, samt hva som kjennetegnet kjøpere og selgere sett fra politiets perspektiv.

6.2.1 Oslo – karakteristika

I Oslo tar man rundt 100 kjøpere i året. Det er en stor andel utenlandske borgere, som har lovlig eller ikke lovlig opphold. Sexkjøperne her er voksne menn, og ikke 18-åringer som søker sin seksuelle debut. I Oslo er det få etnisk norske kjøpere og selgere i markedet. Norske kvinner som selger sex er gjerne preget av å ha rusproblemer og psykiatriproblemer, og de har pengeproblemer på grunn av sin rusmiddelavhengighet. Dette er stort sett mennesker som i følge politiet har store personlige problemer.

Aldri møtt en kunde som innrømmer kjøp av sex med offer for menneskehandel

Politiet sier de aldri har møtt på en kjøper som innrømmer at han har skjont at han har kjøpt sex av et offer for menneskehandel. Politiet mener dette underbygger en vurdering av sexkjøpsloven som en forebyggende lov, og at det er liten grunn til å tro at kjøperen reflekterer over aspektet knyttet til menneskehandel. Slik kan man si at loven tar samfunnsansvar, når individet ikke tar det.

100 personer tas årlig for kjøp av sex

Siden 2009 har 544 sexkjøp blitt registrert i Oslo. Ettersom noen sexkjøpere er gjengangere i registeret er antallet personer som har blitt tatt av politiet for kjøp av sex om lag 100 personer i året. Fokus er ikke på å ta flest mest mulig, eller å ta bestemte typer menn.

De som blir tatt gjør opp; ønsker minst mulig oppmerksomhet og støy

Det er grunn til å tro at andelen norske kjøpere er redusert ettersom politiet ikke har inntrykk av at norske menn er mer strategiske sexkjøpere enn andre menn. De sexkjøperne som blir tatt vil ha minst mulig oppmerksomhet rundt det, og de gjør opp for seg uten støy. ¾ deler av de bøtelagte er mellom 27-66 år.

Like mange kvinner som menn blant bakmennene

Når det gjelder bakmennene så er det om lag like mange kvinner som menn, men kvinnelige bakmenn er mer synlige. Oslo-politiet prøver å få hjemlandene til å straffe bakmenn som ikke oppholder seg i Norge. Det er vanskelig å si noe om omfanget av bakmenn og om hvor mange prostituerte som har bakmenn. Jo eldre de prostituerte er, desto mer sannsynlig er det at de er selvstendige. Men i følge politiet har de fleste av dem har fått en eller annen type hjelp en gang i tiden. Det som synes klart er at de fleste som selger sex kommer fra dårlige kår på en eller annen måte, - og at de løper fra noe og ikke til noe.

Et marginalt antall norske kvinner, men mange utlendinger med erfaring fra Sør-Europa

Det er et marginalt antall norske kvinner i Oslos prostitusjonsmarked, kun en liten gruppe på utemarkedet i Akersgata. Politiet har avdekket 403 leiligheter siden januar 2007. I et fåtall av leilighetene, oppgitt til maksimalt 3-4 leiligheter, var det norske kvinner. Det er derimot innslag av kvinner fra Baltikum, Romania og Bulgaria, samt fra Vest Afrika med vekt på nigerianere. De fleste av dem har 5-10 års erfaring fra Sør-Europa, og de er i slutten av 20-årene. Det er kun observert noen få 17-åringer de siste årene. Majoriteten av prostituerte man ser i Oslo er utenlandske statsborgere som livnærer seg i det internasjonale markedet.

Fokus på menneskehandel en følge av sammensetningen på tilbudssiden

Det er derfor lite fokus på norske prostituerte i Oslo-politiet, og politiets arbeid er primært rettet mot menneskehandel. Det er flere årsaker til et internasjonalt prostitusjonsmarked: livskrise for kvinnene, ulike typer push-faktorer i avsenderlandet og ulike typer pull-faktorer i mottakerlandet (se kapittel 11.2. for nærmere forklaring av disse faktorene). Dette handler i følge politiet ikke om «den lykkelige prostituerte», - for de fleste av dem handler det om «et valg mellom pest og kolera».

6.2.2 Trondheim – karakteristika

Trondheim var tidlig ute med å få sin første menneskehandeldom (i 2005), men politiet ser ikke noen særlige tegn på utbredt menneskehandel i distriktet i dag. Politiet mener dette kan forklares ved at de prostituerte er litt eldre i Trondheim enn i resten av landet. Det er mulig at det er de voksne kvinnene som klarer å håndtere markedet selv

som sendes til Trondheim. Det er nesten ikke innslag av nigerianske kvinner på markedet, kun et par stykker av og til. Det er ikke gateprostituasjon i Trondheim, og ettersom det er mer krevende å etablere seg i annonsemarkedet enn å stå på gata kan dette i følge Trondheims politiet bidra til at enkelte grupperinger ikke prioriterer å reise til Trondheim. Innemarkedet krever en annen koordinering. Kanskje de østeuropeiske er bedre koordinert og organisert enn de nigerianske? Det er i følge informantene mye som tyder på det. Det er også en mulighet for at de nigerianske kvinnene selger dårligere i Trondheim og derfor ikke plasseres der.

Norske kvinner uten hallik har ofte høyere priser

Norske prostituerte klarer seg uten hallik, de klarer seg selv og har ofte høyere priser. I Trondheim prioriteres det ikke å følge opp disse og deres marked, og det er trolig mindre tvang, utnyttning og bakmenn bak norske kvinner i annonsemarkedet. Rusmiddelavhengige norske kvinner har ikke vært en del av problemstillingen i prostitusjonsmarkedet i Trondheim.

Finner kundene kvinnene, så finner politiet både kvinnene og kundene

For å få oversikt over markedet så oppsøkes kvinnene. Finner man kvinnene, så finner man også fram til kundene. Politiets rolle er å skaffe seg oversikt over sexhandelsmarkedet – og deretter etterforske evt. straffbare forhold. Politiet mener de har et godt forhold til de prostituerte.

Politiet mener at arbeidet deres har en dempende effekt på sexmarkedet. Noen prostituerte misliker dette, da det i utgangspunktet gir dem et inntektstap. Dette er en naturlig konsekvens av politiets tilstedeværelse.

En stor andel av kvinnene i Trondheim kommer fra Russland, Romania og fra andre østeuropeiske land. Mange har språkproblemer, men er svært tilpasningsdyktige i forhold til sin situasjon. Enkelte føler en utrygghet ved å ikke vite hvor de er og hvordan de eventuelt kan skaffe hjelp. Kvinnene forteller til politiet at de føler seg tryggere i egen leilighet, eller eget hotellrom. Fokus på hallikparagrafen og bevisstgjøring av utleiesteder og hoteller har i følge politiet gjort at kvinnene føler seg mer utrygge. På den andre siden vises det til at overvåkingen av markedet og kundene gir en bedre oversikt over kundene, noe som gjør markedet tryggere.

146 unike anmeldelser på 61 personer i 2013

I fjor var det i Trondheim 146 unike anmelder fordelt på 61 personer. En person erkjenner ofte flere forhold, og en kjøper blir neppe tatt ved det første sexkjøpet. Det er eksempler på personer som har vært oppe i åtte forhold. Som regel blir forelegget vedtatt på stedet, og størrelsen på boten øker, opp til 25 000 kroner, når flere forhold/kjøp innrømmes. Flere gir uttrykk for lettelse ved å bli tatt.

6.2.3 Bergen – karakteristika

I 2014 er det hittil (da intervjuet ble utført) tatt 14 sexkjøpere i Bergen, de er gjennomsnittlig 44,7 år gamle. Totalt siden loven kom er det tatt ca. 150 sexkunder i Hordaland politidistrikt. De fleste er mellom 26 og 50 år gamle og kjøperne kommer fra alle samfunnslag. Noen er imidlertid tilreisende (guttetur eller seminardeltakere) eller

bor i utkantstrøk i distriktet. Sexkjøpere gjør alt for å skjule seg og bruker hodeplagg (caps etc.) for å være mer anonyme. De fleste aksepterer boten på 15 000 kroner uten å motsette seg (19.000 om saken går til retten). Politiet presiserer at de uten vanskeligheter kunne tatt 100 eller flere sexkjøpere i året. De har oversikt over markedet, men ressursene brukes på å avdekke menneskehandel framfor å håndheve sexkjøpsloven. Dersom det hadde vært måltall knyttet til loven ville det ha vært enklere å prioritere den. Her som på andre områder gjenspeiler politiets innsats hva samfunnet ønsker at man skal prioritere. Politiet er mål og resultatstyrt, og sentrale årlige prioriteringsdirektiv styrer mye av aktiviteten – som også får sitt utslag i håndhevelsen av sexkjøpsloven.

Kjøpers marked, prisfall og en stor andel ofre på tilbudssiden

Selgerne i Bergen er hovedsakelig fra Nigeria, men også en del fra Øst-Europa inkludert Romania og Bulgaria. De kan være veldig unge. Kvinnene i prostitusjon er tilpasningsdyktige, de har ulike strategier for å fange kjøperens oppmerksomhet og konkurrerer med hverandre på utemarkedet. Politiet rapporterer om for stort tilbud i forhold til etterspørselen i Bergen. Enkelte rumenske selgere av sex knyttes også til aktiviteter som tigging, salg av gjenstander, tyveri etc.

EXIT-gruppa har avdekket menneskehandel via utemarkedet. Kvinnene har ofte med seg halliken sin. Dette gjelder spesielt de rumenske. I Bergen begynner prisene på 1500 kroner for en «tur» på utemarkedet, men etter forhandling ender en opp på rundt 800-1000 kroner. Tidligere holdt prisene seg oppe på 1500 kroner.

Politiet forteller at de nigerianske kvinnene som oftest har en gjeld på rundt 65 000 euro når de kommer til Norge via bakmenn. De har da vært først i Italia eller Spania. Kvinnene fører regnskap og når de er gjeldfrie blir de gjerne halliker (madammer). Men det er også enkelte som kommer seg ut av prostitusjon og gifter seg med norske menn.

6.2.4 Stavanger – karakteristika

Etter at loven ble innført var det kun 3-4 nigerianske kvinner og 1-2 norske kvinner på utemarkedet. Mens innemarkedet før loven hadde bestått av 20-40 annonsører i Stavanger og Sandnes området, var det i januar 2009 kun 5-7 annonsører i denne delen av markedet. Markedet latet til å avvende situasjonen og politiet benyttet seg av dette til å iverksette tiltak mot for eksempel hotellbransjen.

Stor andel pendlere og forretningsreisende blant kundene i Stavanger

I 2009-2010 da politiet i Rogaland hadde ukentlig fokus på sexkjøpsloven var de fleste kundene på innemarkedet pendlere/forretningsreisende, enten fra utlandet eller andre steder i Norge. Flertallet av disse var godt bemidlet, i fast arbeid og erkjente skyld på stedet. Da de ble tatt av politiet viste de liten forståelse for at kvinnene de hadde kjøpt sex av kunne være potensielle ofre for menneskehandel. Det er også noen gjengangere som er avhengige og innrømmer at de får et «kick» av loven. På utemarkedet er kjøperne ofte berusede menn på vei hjem fra byen som er lett tilgjengelige for pågående markedsføring. De blir typisk fulgt bort til minibanken og så drar kjøper og selger sammen i en taxi. Området for sexsalg i Stavanger har blitt større

siden innføring av loven. I stedet for at selgerne er konsentrert på en gate, har utemarkedet spredd seg over flere deler av byen.

Dårlig marked, men store summer sendes likevel ut av landet?

Markedet betegnes som dårlig av de politiet har pratet med, men likevel sendes store summer ut av landet som ikke rimer med at kvinnene kun har 1-2 kunder i uka. Politiet utelukker imidlertid ikke at organisatorer sender ut penger på vegne av flere.

Opprykk til madammer en karrierevei

Bakmenn enten de defineres under hallikparagrafen eller av lov mot menneskehandel og som tjener penger på andres prostitusjon ser gjerne på seg selv som medhjelpere. Det gjør også flere av kvinnene som rykker opp i systemet og blir madammer etter at de har tilbakebetalt gjelden sin. Det er heller ikke uvanlig at sex med ulike kategorier bakmenn som eksempelvis utleier, gir reduksjon i husleie for de prostituerte.

Flere annonser per person og overetablering

Også i Stavanger er det slik at det er flere annonser per person på innemarkedet. Man må betale for prioritet og det er venteliste på annonser i Oslo. Dermed kommer det nye kvinner til Stavanger. Markedet er imidlertid mettet her også og nye kvinner sliter med å etablere seg. Politiet har inntrykk av at markedet svarer til rundt 1/3 av antallet annonser.

Det er et rotasjonsmarked og kvinnene bytter annonsene seg imellom når de skal videre til en ny by/land. Selv om de fleste på innemarkedet sier at de jobber frivillig, viser det seg når politiet går mer i dybden at de er nødt til å fortsette å med å selge sex grunnet forsørgeransvar og bakmenn som truer med å avsløre dobbeltlivet overfor familien. Det er likevel noen unntak som ikke har et nettverk bak seg.

6.3 Politiets håndheving, strategier og prioriteringer

Registerdata som viser antall saker og dømte under de ulike paragrafene som berører prostitusjonsmarkedet, tyder på at de ulike politidistriktene har ulike prioriteringer, strategier og håndhevelsespraksis (jf kapittel 8). Intervjuene bekrefter at dette er tilfelle. Samtidig bekrefter intervjuene at utfordringene i de ulike storbyene er til dels svært forskjellige. Størrelse, øvrige utfordringer og ressurstilgang er også avgjørende for hvilke strategier og prioriteringer av de ulike lovene politiet i de enkelte byene har muligheter til å prioritere. Det vises til at menneskehandelsaker er svært ressurskrevende å etterforske. Denne typer saker inngår som regel som en del av større internasjonale kriminelle nettverk som spenner over store deler av verden. Det kan også være språkutfordringer med behov for tolketjenester, og behov for et tett samarbeid med politimyndighetene i andre land. Prioritering av menneskehandelsaker kan derfor gå på bekostning av en direkte håndheving av sexkjøpsloven – forstått som å ta flest mulig kunder. Viktigheten av sexkjøpsloven som virkemiddel og inngang til andre saker, som eksempelvis menneskehandel, understrekes selv om det i perioder ikke er ressurser til å gå etter flest mulig kjøpere.

6.3.1 Oslo – håndheving, strategier og prioriteringer

Prostitusjonsmiljøet i Oslo er preget av å være et marked i rotasjon og et reisende marked med stort innslag av utenlandske prostituerte. Å arbeide mot menneskehandel står i fokus.

I forbindelse med anholdelse av kunder framholder Oslo-politiet at det er viktig å prøve å tre inn på så tidlig stadium som mulig. Når man forstår at det foregår en handel er det som regel uproblematisk å skille partene. Nesten alle aksepterer og betaler uten å lage støy, og det er veldig få protester fra kundene. Politiet mener at dette trolig har sammenheng med at sexkjøp oppleves som et særdeles stigmatiserende lovbrudd, til tross for at kjøpegruppen er representert i hele befolkningsgruppen. Erfaringene viser at sexkjøp framstår som et enormt tap av status for kjøpere som blir tatt. Nettopp derfor mener politiet at er det et stort potensiale og særlig gode muligheter for å arbeide forebyggende med gode resultater. Sexkjøpsloven bidrar da med en normgivende effekt som krever en lengere virketid for å få full effekt.

Kjøperne blir tatt dels ved oppsøkende virksomhet fra politiets side, og dels ved at politiet mottar anmeldelser om ordensproblemer, for eksempel fra naboer til leiligheter hvor det er trafikk og medfølgende uro. Straffebestemmelsen om kjøp av sex rammer også forsøkshandlinger. Oslo-politiet tok et tidlig standpunkt på dette ved å gripe inn og avbryte før en seksuell handling er iverksatt, fordi kvinnene kan være offer for menneskehandel. Da kan ikke politiet sitte å se på.

Merker en nedgang i markedet når noen tas for sexkjøp

Når man har skilt partene, så snakker politiet med kvinnene, og vektlegger å informere om ulike hjelpetiltak. Politiet merker på markedet når noen blir tatt. Det observeres en nedgang i markedet etter en eller flere sexkjøpere er tatt. Dette har trolig sammenheng med den tidligere omtalte rotasjonen. Kvinnene blir trukket ut av det norske markedet, og overført til andre land. Etter en tid kan de komme tilbake til Norge.

Kortslutning å hevde at kvinner mister hjemmene sine

Politiet i Oslo har vært kritisert for at utenlandske kvinner som selger sex blir kastet ut av leiligheten de bor i, og dermed mister hjemmet sitt. Dette kan skje når utleier blir varslet om at en leilighet er benyttet til salg av sex. Imidlertid påpeker politiet at det blir en kortslutning å si at politiet tar fra kvinnene hjemmet sitt når 90 prosent av markedet er reisende i prostitusjon, og hvor hjemmet i virkeligheten er en arbeidsplass av kort varighet, på alt fra en dag og opp til 14 dager eller noe mer, men uansett kortvarig. Den negative effekten ved slik utkastelse kan være knyttet til at kvinnene kan tape et innbetalt depositum som utleier i noen tilfeller nekter å betale tilbake.

Prioriterer saker der bakmenn har mange kvinner

Når det gjelder det forebyggende arbeidet så prioriterer Oslo-politiet de største nettverkene, det vil si saker hvor bakmenn tjener penger på flere kvinners prostitusjon. Dette gir størst effekt. Da elimineres nettverkene i det tidsrommet som bakmenn er i fengsel og også til dels etterpå. Familienettverk skremmes bort fra Oslo

(Norge) over en lengre periode dersom et av familiemedlemmene havner i fengsel for menneskehandel eller halliksaker. Bakmennene er rasjonelle kriminelle. Politiet forsøker å sette kvinnene i stand til en vei ut av prostitusjon og henviser kvinnene til hjelpeapparatet ved for eksempel å kjøre dem til Pro Sentret.

6.3.2 Trondheim - håndheving, strategier og prioriteringer

Politiet i Trondheim er opptatt av å legge trykk på markedet, samt å jobbe proaktivt og forebyggende. Dette har en dempende effekt som vises gjennom at det er færre annonserende kvinner. Det er viktig å følge med på nettsidene, for prostituerte tilbyr tjenester i alle norske byer. Telefonnummer er oftest ikke registrert, og det kan være flere kvinner på samme nummer. Langt ifra alle kan snakke engelsk, og de som har hallik eller som er offer for menneskehandel, forteller gjerne politiet en innlært historie de tror politiet vil høre.

Det blir vanskeligere å drive hallikvirksomhet og prostitusjon hvis man ikke kan benytte hoteller. Dette har en dempende effekt i markedet. For å finne halliken må uansett kvinnene følges. Det er ikke rapportert om mer vold etter sexkjøpsloven. Det understrekes imidlertid at det ikke er gode tall på dette, men at dette heller ikke fantes før loven kom.

Politiet har samtaler med kjøperen, og ser ikke ned på eller fordømmer. Kunden har etter politiets vurdering nok med egen skam. De færreste av kundene har tenkt på den prostituerte og situasjonen hun er i, og at de kan medvirke til å støtte bakmenn. Trondheims politiet ser det derfor som viktig med en bevisstgjøring av kjøperen.

DNA og fingeravtrykk

I Trondheim blir alle sexkjøpere signalert⁵ med foto og fingeravtrykk, samt tatt DNA av. Er en person mistenkt i en straffesak så er det hjemmel til å ta DNA. På denne måten kan man også oppklare andre forbrytelser som for eksempel voldtektsforbrytere. Praksisen med å ta DNA og fingeravtrykk er hentet fra Stockholms politiet. Man kan ikke utelukke at en sexkjøper også kan stå bak andre uopklarte sedelighetsforbrytelser. Dersom en voldtekt kan oppklares som følge av DNA-registreringer blant sexkjøpskunder, er det i følge informantene alene verdt flere år med DNA-registreringer.

Politiet i Trondheim peker på at det er stort forbedringspotensial når det gjelder samarbeid på tvers av politidistriktene. Overvåkingen av de ulike markedene må kunne deles ved bruk av informasjonsutveksling. På denne måten kan man redusere både sexhandel, hallikvirksomhet og menneskehandel. Sexkjøpsloven er et nyttig verktøy, og bidrar til å gjøre det mulig å gå etter bakmenn og voldelige kunder.

⁵ Signalering betyr at man tar bilde, fingeravtrykk og DNA som legges i politiets registre

Bergen - håndheving, strategier og prioriteringer

Politiet i Hordaland forsøker å vinne tillit hos kvinnene for å få de til å fortelle om sin egen situasjon. Det fortelles at mange utenlandske prostituerte trolig er redde for politiet, med bakgrunn i hvordan de oppfatter eget hjemlands politi. Denne frykten må politiet ta innover seg og forsøke å gjøre noe med når de snakker med eller jobber med sakene hvor utenlandske prostituerte er involvert. Som eksempel var det tidligere en kvinnelig operativ uteleder som fikk god kontakt med kvinnene, og tilgang på viktig informasjon og derigjennom god innsikt i deres utfordringer. Ulempen for kvinnene var at hun ved sin uniformerte tilstedeværelse skremte bort kundene. De prostituerte kan derfor oppleve politiet både som en trygghet og som en inntektstrussel. Politiet i Hordaland har valgt å ha en "verdigg offerbehandling" som en av sine læresetninger inn i arbeidet med ofrene for menneskehandel. Politiet fokuserer på at selgerne av sex driver en lovlig virksomhet, mens kjøperne kan velge å ikke kjøpe og er den som må holdes til ansvar. En dobling av forelegget vil i så måte kunne virke mer avskrekkende på sexkjøperen, og dermed ha en forebyggende effekt.

I Bergen fremheves det et godt tverretatlig operativt samarbeid (TOT). Dette samarbeidet har formelt pågått siden 2006/2007, men det har vært et godt samarbeid på tvers av etatene også før dette. For eksempel kunne kommunens uteseksjon varsle vold/sedelighetsseksjonen om voldelige kunder. Dette samarbeidet er nå mer organisert inn i TOT, og er helt avgjørende for å få et godt tilbud til- og en god ivaretagelse av ofrene for menneskehandel. Gjennom dette samarbeidet er det også avdekket mørketall på vold mot- og voldtekt av prostituerte. En kvinne i prostitusjon som blir offer for en gruppevoldtekt kan være overbevist om at hun ikke har noen rettigheter og lar derfor være å anmelde. TOT-samarbeidet har avdekket flere slike tilfeller og dette bekymrer politiet som forsøker å oppfordre kvinnene til å anmelde forholdene. Samarbeid på tvers av etater og organisasjoner fremheves som viktig for å kunne fange opp en større andel av volden og dermed straffe voldsutøverene.

Gjennom TOT samarbeidet oppfordrer politiet til stor grad av samhandling, og derigjennom informasjonsdeling for å hjelpe offeret best mulig. Offeret er helt avhengig av at både politi og andre institusjoner/NGO'er samarbeider godt internt og eksternt.

Nybrotsarbeid gir gode resultater

Som nevnt tidligere prioriterer politiet i Hordaland menneskehandelssakene som krever store ressurser. Dette går på bekostning av håndhevelse av sexkjøpsloven. De kundene som blir tatt erkjenner skyld raskt, aksepterer boten og er fort ute av politihuset. I motsetning til i Trondheim, blir det ikke tatt fingeravtrykk av alle kundene. Politiet påpeker at dersom sexkjøpsloven skulle bli opphevet, mister de en viktig nøkkel til bevisførsel i hallik- og menneskehandelssakene.

Videre har det vært en prioritert oppgave å forsøke å finne saker med ulike typer utnyttelsesformer. Flere av dommene som har kommet som resultat av sakene, har vært nybrotsarbeid og viser god samhandling mellom politi og påtale, men også med kommunale og private hjelpere (TOT) – noe som er helt avgjørende å ha på plass om en skal lykkes.

I følge informantene angår sexkjøpsloven så mye mer enn et enkelt kjøp eller et enkelt salg. Det er kanskje ett enkelt kjøp for kunden, men for selger er det som oftest et resultat av et liv som har nådd bunnivå. Politiet understreker at de må fortsette arbeidet med å håndheve loven, men at samfunnet også har et stort ansvar i forhold til å ikke holde markedet i gang.

6.3.3 Stavanger - håndheving, strategier og prioriteringer

Politiet i Rogaland forteller som nevnt over om en tydelig effekt på markedet når de har brukt ressurser på håndheving av loven. I håndhevingsprosessen har det også blitt fokusert på hoteldrift og holdningskampanjer. Politiet har brifet hotellansatte om konsekvenser av å ha prostituerte som selger sex fra hotellrom som gjester (jfr. hallikparagrafen) og hotellene avviser nå de prostituerte. Stavanger-politiet har fått kritikk for dette arbeidet og er klar over at konsekvensene blir en vanskeligere hverdag for kvinnene. Men en direkte konsekvens av å gjøre det vanskeligere for kvinnene er også at det blir vanskeligere for bakmennene å tjene penger på deres prostitusjon. Hotellmarkedet er redusert etter loven og forventingen om at utestedsmarkedet ville ekspandere etter innføring av loven, har ikke blitt innfridd. Politiet hadde i starten også fokus på å gi informasjon om sexkjøpsloven og hallikparagrafen til utestedene for å forebygge kjøp av sex gjennom disse.

Det er imidlertid blitt mer korttidsleie av leiligheter og flere kvinner (opp mot 8 stk) bor sammen i en leilighet. Politiet har respondert på dette ved å holde oversikt over de mest aktive stedene og tar kontakt med disse via annonsene. De prioriterer å sette spaning på utleiery med flere leiligheter. En sak som omhandlet grov menneskehandel og hallikvirksomhet ble jobbet fram på denne måten. Det er imidlertid en utfordring å få kvinnene til å gi opplysninger til politiet. De lever ofte i et trusselregime hvor eneste måte å unnsnippe gjelden i realiteten er å bli tvangsutsendt tilbake til hjemlandet.

Rett etter at loven ble innført var politiet aktivt ute etter sexkjøpere på daglig basis og brukte media til å formidle når noen ble tatt. Det var også en holdningskampanje utarbeidet av et reklamebyrå i samarbeid med Albertine (Kirkens bymisjon Stavanger) og Kvinnegruppa Ottar.

6.4 Avhengighet mellom de tre lovene – vurderinger

Politiet ble bedt om å gi en vurdering av forholdet mellom de tre lovene, forbudet mot menneskehandel, hallikparagrafen og sexkjøpsloven. Fungerer de i et samspill på en måte som er nyttig og viktig, eller ikke?

I de følgende avsnittene refereres representantene fra de ulike politidistriktenes vurdering.

6.4.1 Oslo

Oslo-politiet vurderer det slik at sexkjøpsloven over tid vil ha stor forebyggende effekt, men man er nødt til å tenke i et lengre perspektiv enn 4-5 år. Det tar lang tid før den forebyggende effekten får gjennomslag i forhold til folks normer. Derfor er det litt tidlig å evaluere loven. Samtidig er det slik at politiet har nytte av loven i en rekke

saker. Og det vil være uheldig å fjerne en straffebestemmelse ettersom det vil gi dårlige signaler til det markedet loven er rettet mot.

Sexkjøpsloven er et viktig virkemiddel når det gjelder det å redusere et samfunnsfenomen. Gevinsten ligger i en reduksjon i antall som kjøper sex. I Oslo-politiet er man opptatt av internalisering og forebygging. Politiet har tatt til seg loven lett, og fikk raskt anmeldelser på dette feltet.

I Oslo er det 8 personer som jobber med feltet i dag, og to nye begynner snart – det blir 10 totalt. Måltallskrav fra leder av enheten er et ønske om to tiltaler i året på menneskehandel. Dette tilsvarer 10 prosent av alle saker som kommer inn.

Det er kun en liten andel anmeldelser som setter politiet i stand til å ta bakmenn. Det er mange grunner til dette, for eksempel trusler mot familien, egen sikkerhet som settes i fare, og generelt liten tillit til politiet. Det pekes videre på at refleksjonsperioden er innholdsløs og betingelsesløs i seks måneder og at enkelte også fortsetter i prostitusjon i denne perioden. Refleksjonsperioden vanskeliggjør også politiets etterforskning av menneskehandel. Etter tre måneder er elektroniske spor borte, slik at når man får inn anmeldelsen er det vanskelig å innhente de nødvendige bevisene

Noen dommer understreker betydningen og relevansen av sexkjøpsloven. Her pekes det blant annet på en av menneskehandeldommene hvor kvinnene ble «prøvd» og voldtatt på et hotell umiddelbart etter at de ankom Norge. Deretter ble de sendt rett ut på gata. Dette ble fortalt til politiet av russiske prostituerte. Det påpekes at både hallik- og menneskehandeldommene fungerer over lenger tid på sexkjøp ved at de har en preventiv effekt på størrelsen på markedet.

Hvis sexkjøpsloven blir fjernet er det grunn til å tro at antallet kvinner som selger sex vil gå rett til værs. Vi vil få flere ofre, flere anmeldelser, flere i refleksjon og flere som utnytter dette systemet. Det vil bli vanskeligere å håndheve de andre lovene, vi vil få et stort volum og miste samspillet mellom lovene. Dette vil gi en effekt stikk i strid med lovens intensjoner.

6.4.2 Trondheim

Trondheimspolitiet peker på at håndheving er en forutsetning for å se om en lov fungerer over tid. Loven fungerer der loven blir håndhevet. Trondheim har håndhevet loven, og har sett klare effekter. Dette i form av nedgang i annonsemengde og antall prostituerte. Ofte er reaksjonen hos den enkelte sexkjøper at han uttrykker lettelse over å bli tatt. På denne måten har loven en individualpreventiv effekt.

Politiet får dessuten et vesentlig bredere innblikk i markedet, også den delen av det som omhandler menneskehandel, ved hjelp av sexkjøpsloven. Avhør av sexkjøpere kan gi politiet verdifull informasjon, i forhold til bakmenn og kvinnenes situasjon.

Loven har også allmennpreventive virkninger. Politiet forteller om tallene sine til allmennheten, og til kvinnene og kunder – det skal være kjent for allmennheten at det er en reell mulighet for å bli anmeldt for sexkjøp i Trondheim. Noen prostituerte

misliker dette, og det kan medføre et dårligere samtaleklima og samarbeidsforhold. Politiet i Trondheim har brukt lovverket som et nyttig verktøy.

Hvis man sier nei til menneskehandel og nei til hallikvirksomhet, og dette skal løses opp i eller dempes, så trenger vi dagens virkemidler. Her er sexkjøpsloven viktig. Hvis kjøp legaliseres igjen, så sier samfunnet at det er fritt fram til å holde på som man vil. Dette vil føre til at kundene føler seg trygge. Det vil bli flere kunder, og det kommer flere tilbydere. Kanskje vil det også bli mindre politiresurser på feltet, lovene styrer jo til en viss grad innsatsen.

Påstanden om at sexmarkedet har gått under jorden som følge av loven er feil. Alle markeder må ha kunder hvis det skal bestå. Og markedet går ikke mer under jorden enn at politiet følger med – dersom kundene finner de prostituerte, så gjør politiet det også. Markedet blir ikke mer skjult, selv om arenaene flytter seg. Politiets arbeidsmetodikk har forandret seg etter hvert som markedet tilpasser seg.

6.4.3 Bergen

Politiet i Hordaland er klare på at de med unntak av aksjonen i 2009 først og fremst har tatt sexkunder i forbindelse med etterforskning av hallikvirksomhet og menneskehandel. I Bergen har politiet opparbeidet seg verdifull ekspertise på menneskehandel og har kontakter som deler informasjon på tvers av landegrensene. Sexkjøpsloven er dermed et svært nyttig virkemiddel for å bygge opp straffesaker knyttet til de to andre lovene. Dette er også bekreftet gjennom politiets samtaler med nåværende prostituerte og tidligere prostituerte som har kommet seg "ut av det" gjennom egen menneskehandelssak. Sexkjøpsloven virker dersom politiet er tilstede på utemarkedet.

Politiet i Bergen har ikke observert kvinner i prostitusjonsmarkedet som er tilfredse eller lykkelige med virksomheten sin. Det inntrykket politiet sitter med fra ute/innemarkedet i Bergen er ikke lykkelige, blide, fornøyde yrkesutøvende kvinner med gode framtidsutsikter for god inntjening og valg av sine kunder. Virkeligheten er mye mer nyansert enn den ofte fremstilles. Politiet har inntrykk av at de fleste prostituerte i Bergen er tvangsprostituerte eller utnyttet i sin sårbare situasjon. Videre presiseres det at man er nødt til å se alle tre lovene i sammenheng, sex- hallik og menneskehandellovene, når man skal vurdere hva slags effekt sexkjøpsloven faktisk har hatt.

Politiet etterlyser måltall også på disse tre fagområdene. I dag er det kun 6 av 27 politidistrikt som har menneskehandeldømmer, det er ikke godt nok når loven kom i 2003. Regjeringens 4 handlingsplaner mot menneskehandel har i for liten grad blitt fulgt opp ved at resultatoppnåelsen av dem ikke har blitt evaluert fortløpende. Politiet i Hordaland fremhever at det er viktig å fokusere på holdningsendringer, både internt i politiet for å rekruttere flere medarbeidere, men også mot samfunnet som helhet når det gjelder sexkjøp og menneskehandel.

Politiet samarbeider godt med Statsadvokatene i Hordaland i disse sakene, noe som er avgjørende om en skal få domfellelser. Videre har politidistriktet et tett samarbeid med RAFTO-stiftelsen, siden 2011. Dette dreier seg om en forebyggings/undervisnings

pakke hvor den videregående skolen i Hordaland er målgruppe. Hordaland pd i samarbeider med Haugaland og Sunnhordland pd, Rogaland pd, Agder pd, og har nylig utarbeidet en opplæringspakke til internt bruk i politiet.

Informantene i politiet viser til at de tre norske lovparagrafene, §§ 202a, 202, 224, til sammen er gode og styrker hverandre. Da i den forstand at de forventes å virke godt og være gode verktøy for politi og påtalemyndighet. Som med alle verktøy må politiet venne seg til dem når de er nye og lære seg å bruke dem. Politiet kan vise til forholdsvis gode resultater nasjonalt sammenlignet med andre sammenlignbare land.

6.4.4 Stavanger

Også politiet i Stavanger legger stor vekt på samspillet mellom de tre ulike lovene. Informasjon fra sexkjøpere knyttet til leiligheter, bakmenn og liknende er en viktig inngangsport til å bygge opp hallik- og menneskehandelssaker. Flere utleiere vegrer seg også for å leie ut til prostituerte etter at loven ble innført. Dette har gjort det vanskeligere for kvinnene, men hallikparagrafen vil fortsatt bestå selv om man eventuelt skulle fjerne sexkjøpsloven. I praksis vil dette si at det er vanskelig å selge sex uansett, spesielt etter opptrappingen mot leilighetsmarkedet som håndheving av sexkjøpsloven periodevis har medført. En ren håndheving av sexkjøpsloven er imidlertid mer kortsiktig brannslukking enn langsiktige effekter. Skal man få bukt med bakmennene og tvangsprostitusjon på lengre sikt anser politiet det som mer effektivt med straffesaker på menneskehandel- og hallikvirksomhet.

En annen viktig mekanisme er holdningsskapende arbeid og informasjonsdeling, også internt i politiet. Et regionsamarbeid mellom Hordaland, Rogaland, Haugaland og Sunnhordland og Agder har resultert i en felles opplæringspakke på sexkjøp, hallik og menneskehandel. Aktiv kunnskapsoverføring sikrer resultater knyttet til håndheving av disse lovene også i fremtiden. Alle distriktene skal undervises i samme materiale og oppstart planlegges i år. Dette skal også delvis kompensere for at håndheving av disse tre lovene blir gitt lite oppmerksomhet på Politihøgskolen.

6.5 Andre momenter av betydning for sexkjøpsloven

Politiet peker på at loven gir en dempende og forebyggende effekt fordi den kan påvirke holdningsdannelsen. Hvis loven blir opphevet vil tilbudet øke og justeres i tråd med markedskreftene.

Flere av de prostituerte kjenner til lovgivningen og de vet hvordan politiet jobber, og kjenner systemet. De prostituerte snakker sammen, og hvis politiet ikke er til stede så får de jobbet mer i fred, og kundene ser at færre blir tatt. Dermed øker tilstrømningen av prostituerte, både i inne- og utemarkedet. Politiet viser til at det finnes flere eksempler på dette. Politiet har ikke inntrykk av at det har blitt mer vold mot prostituerte som følge av sexkjøpsloven. Det er imidlertid få anmeldelser av vold i miljøet. Dette blant annet grunnet frykt for å miste leiligheten sin i påfølgende aksjoner ettersom politiet etterspør kontaktinformasjon ved anmeldelser. Det påpekes at det da i tilfelle vil være hallikparagrafen og ikke sexkjøpsloven som kan medføre tap av leilighet.

Også kundene kjenner til lovgivingen, men er ikke alltid reflekterte over spørsmål knyttet til menneskehandel. Politiet forsøker derfor å bevisstgjøre mennene om hvilke virksomheter de støtter ved kjøp av sex.

Når noen blir tatt, så er det ikke boten i seg selv som er den største kostnaden, selv om den kan ligge på et sted mellom 15.000 kroner og 25.000 kroner (varierer mellom byene). Få andre lovbrudd har så høy bot. Den største kostnaden synes å være alt det andre som følger med å bli tatt, herunder anmeldelsen, DNA, fingeravtrykk og bilde (gjøres kun systematisk i Trondheim). Dessuten observerer politiet at skammen forbundet med å bli tatt sexkjøp oppleves som svært høy for en stor andel av kjøperne. Fallhøyden sosialt synes stor. Det at så å si alle som blir tatt ønsker å gjøre opp umiddelbart for å få saken ut av verden, bekrefter at det er en sosial belastning å bli tatt.

Loven setter krav til politiet, både til den operative delen og til selve arbeidsmetodikken, og til håndheving, prioriteringer og ressursbruk. Sexkjøpsloven har vesentlige moralske elementer og en normgivende effekt. Hvis den blir avskaffet så forteller man til samfunnet at kjøp av sex er greit. Dessuten kan man frykte at Norge kan bli en arena for mer omfattende menneskehandel dersom loven oppheves.

6.6 Oppsummering

Selv om politiet i de store byene arbeider litt forskjellig og prioriterer ulikt fordi markedene de skal forholde seg til er ulike, så viser intervjuene gjennomgående at politiet finner støtte for arbeidet mot menneskehandel og hallikvirksomhet i forbudet mot kjøp av sex. Ingen av de vi har intervjuet gir uttrykk for at sexkjøpsloven er overflødig, eller at den bør fjernes. Tvert i mot understrekes det at forbudet mot menneskehandel, hallikparagrafen og sexkjøpsforbudet er tre lover som samvirker godt, rettet mot det samme markedet og det samme problemkomplekset. Betydningen av håndhevingspraksis og av lovens normdannende funksjoner understrekes. Det blir også understreket at sexkjøpsloven kan gi informasjon og innblikk i områder som er av betydning for de andre lovene, og på den måten bidra til at disse blir mer effektive. Det vises videre til at menneskehandelssaker er ressurskrevende og kompliserte saker å etterforske. Blant annet fordi det kan være mange ulike nasjonaliteter involvert som krever et internasjonalt samarbeid. Sexkjøpsloven gir en verdifull inngang til å denne type saker, og har allerede vist seg funksjonell i saker som har kommet til dom. Dette er en effekt som vil komme tydeligere fram etter hvert som loven har virket og dermed fått mulighet til å styrke flere menneskehandelssaker.

Politiet har fulgt opp loven og håndhevet den. Det varierer noe mht hvor mye ressurser det enkelte politidistrikt har prioritert på sexkjøpsloven over tid, og også hvordan arbeidet mot menneskehandel, hallikvirksomhet og sexkjøp er organisert.

Tabell 6.1 oppsummerer de viktigste forskjellene mellom politidistriktene slik vi ser det.

Tabell 6.1 Kort oppsummering av forskjeller i arbeidsfokus på tvers av de største distriktene

Distrikt	Utvikling	Arbeidsfokus	Spesielt ved distriktet	Holdningsskapende arbeid/observasjoner
Oslo	Redusert utleiemarked og dempet marked	«Operasjon Husløs» Bakmenn og menneskehandel, men tar om lag 100 kjøpere i året	Ser veldig lite til norske aktører i markedet (både salg/kjøp)	Færre «gode» kunder igjen i markedet, men ikke tilstrømming av flere «dårlige» kunder
Hordaland	Redusert utemarked etter aksjoner i starten (Bøhler-effekt), så gradvis tilbake igjen	Menneskehandel	Har flest menneskehandelssaker	Opplæringspakke internt i politiet på gang (menneskehandel/sexkjøp/hallik), samarbeid med RAFTO-stiftelsen og statsadvokatene om forebyggingspakke mot vgs.
Rogaland	Redusert marked etter aksjoner i starten, så gradvis tilbake igjen, redusert hotellmarked	Menneskehandel	Har måltall fra ledelsen på sexkjøpsloven Bøtelagte er ofte pendlere/tilreisende	Opplæringspakke internt i politiet på gang (menneskehandel/sexkjøp/hallik)
Sør-Trøndelag	Ikke-eksisterende utemarked og dempet innemarked, redusert hotellmarked	Operativt fokus, forebygge og forhindre gateprostitusjon. Instruere aktører.	Tar flest sexkjøpere i forhold til folketall	Gir info om menneskehandel til de som blir bøtelagt Instruksjon til egen organisasjon.

Tabell 6.1 illustrerer noen av hovedforskjellene i arbeidsmåte og fokus på tvers av politidistriktene. Oslo har jobbet bredt opp mot sexkjøp, hallikvirksomhet og menneskehandel, men et kjennetegn er likevel «Operasjon Husløs» mot utleiemarkedet. Det er likevel verdt å merke seg at denne aksjonen startet lenge før sexkjøpsloven kom, og at aksjonen også er en håndhevelse av hallikparagrafen.

Hordaland og Rogaland har først og fremst prioritert menneskehandel, mens Sør-Trøndelag har hatt et operativt fokus og mål om å forhindre at et utemarked etablerer seg i Trondheim. Dette forebygger menneskehandel og gir også informasjon og muligheter til å følge opp menneskehandelsaker.

7. Intervjuer med kvinner og menn i prostitusjon

Vi har utført intervjuer med kvinner og menn i nåværende og tidligere prostitusjon. I dette kapitlet presenteres hovedfunnene fra disse intervjuene. I kapitlet blir hovedfunnene knyttet opp til de ulike problemstillingene som denne evalueringen skal svare på.

Intervjuene ble utført med samme semi-strukturerte intervjuguide som vi har benyttet i intervjuene av andre sentrale aktører, men med noen tilpasninger til respondentene. Vilårene og hverdagen til kvinner og menn i prostitusjon er hovedfokuset og vi redegjør for denne hverdagen sett i lys av konteksten de jobber i, dvs. om de jobber på innemarkedet eller utemarkedet, før og etter loven. Dermed ser vi på ulike kontekstuelle forhold i relasjon til og parallelt med loven, og respondentene har blitt valgt ut i henhold til kontekstuelle variabler. Denne delen av undersøkelsen faller dermed inn under den kontekstbaserte evalueringsmodellen.

Selv om sexkjøperen er målgruppen for loven som evalueres, vil også selgerne nødvendigvis berøres av loven (motsatt rettsposisjoner, se kapittel 3). Undersøkelsen inkluderer derfor spørsmål som er direkte rettet mot kunnskap om loven, og hvordan informantene oppfatter at loven har påvirket dem. Resultatene fra deler av undersøkelsen gir dermed også informasjon til den målgruppebaserte delen av evalueringen.

Hovedvariabelen for utvelgelse av informanter har vært hvilken del av markedet man har tilhørt, og vi har intervjuet aktører både på inne- og utemarkedet. Vi har også lagt vekt på å intervjuer den delen av markedet som tidligere hadde størst markedsandel: kvinnelige norske rusmiddelmissbrukere i utemarkedet. Vi har intervjuet noen menn, selv om de aller fleste informantene er kvinner.

Alle intervjuene ble utført i april og mai 2014 og det var to forskere tilstede under både intervjuet med Nadheims brukerråd og under intervjuet med kvinnene på Natthjemmet. I tillegg til disse intervjuene har vi gjennomført telefonintervjuer med aktører på innemarkedet, det vil si et utvalg av den delen som annonserer på realescort.eu. Telefonintervjuene med de som ønsket å svare på spørsmålene våre varte fra 15 minutter og opptil en time og svarprosenten var på 46 prosent.

Av hensyn til flere av våre informanters behov for anonymitet og konfidensialitet, blir utvalgene ikke nærmere beskrevet.

I tillegg til de semistrukturerte intervjuene har det vært avholdt ett møte av mer uformell art med en med person med prostitusjonserfaring sammen med en representant fra PION. Dette møte gav nyttig informasjon som understøtter andre funn fra evalueringen, og som også finnes igjen hos andre informanter som er intervjuet. Det er også gjennomført noen sporadiske samtaler med tilfeldig kvinner i gatemarkedet, men det er ikke gjennomført systematiske intervjuer i denne kategorien utover de som er beskrevet over.

Vi har ikke snakket med noen fra gatemarkedet i Stavanger eller Bergen. Gatemarkedet er dermed kun representert med erfaringer fra Oslo. Annonsemarkedet dekker erfaringer fra hele landet. I utvalget ble det lagt vekt på å dekke annonsører fra flere byer/regioner.

Intervjuene og samtalene ble skrevet ut og satt i kontekst umiddelbart etter intervjusituasjonen, og deretter samlet til en helhet. Det ble ikke gjort lydopptak av intervjuene.

Det har ikke vært rammer til å gjennomføre en survey blant kvinner og menn i prostitusjon. Den informasjonen vi har samlet gjennom samtaler, møter og intervjuer med ulike kategorier prostituerte, anser vi imidlertid å være tilstrekkelig for dette prosjektets målsettinger.

7.1 Holdningsendringer

En viktig side ved en lov som sexkjøpsloven går på å endre holdninger og forebygge handlinger som går på tvers av loven. Intervjuobjektene fremhever at loven har endret holdninger til en viss grad. For eksempel er det færre «stilige lunsjkunder» på gatemarkedet nå enn det var før loven. Dette tas som et tegn på at deler av den tidligere kundegruppen enten er redd for å bli tatt, eller at de er redde for å bli observert som sexkjøpere, eller at de ikke ønsker å bryte loven. Informantene mener at sexkjøpsloven har gjort det enda mer stigmatiserende og mindre sosialt akseptert å kjøpe sex, og at dette derfor gjør at flere holder seg borte fra gatemarkedet. Hvorvidt dette er et tegn på endrede holdninger eller om det kun er observerte handlinger som er endret er ikke klart. Informantene som uttaler som om holdninger vurderer imidlertid endringene de observerer i markedet som et tegn på holdningsendringer.

Flere av informantene mener at en andel av kundene har sluttet å kjøpe sex etter innførsel av loven, og at denne andelen først og fremst består av de mest ressurssterke mennene, det vil si de som gav kvinnene den mest respektfulle behandlingen. Dette gjelder særlig i gatemarkedet, selv om informanter fra innemarkedet også peker på den samme endringen.

Resultatet av endringen har ført til at flere av de som opererer i gatemarkedet opplever markedet som røffere i den betydning at kundene som er igjen enten er veldig nervøse (de vet de gjør noe som er ulovlig), eller at de også kan være lovbrøyttere på andre områder. Fra både innemarkedet og gatemarkedet vises det til at kundene har det mer travelt og vil bli raskere ferdig nå enn før loven trådte i kraft. Flere av de prostituerte opplever dette som en fordel, mens andre oppfatter at handlingene blir røffere.

Både utemarkedet og innemarkedet rapporterer om at kundene forsøker å unngå å bli sett både av politiet og andre. På utemarkedet er dette eksemplifisert ved at bilkundene krever at man så raskt som mulig setter seg inn i bilen. På innemarkedet er det ikke uvanlig at kunden har med seg skift slik at kunden kan forlate leiligheten eller hotellet iført en annen bekledning enn han/hun opprinnelig kom i. På begge arenaene er det vanlig at kundene stiller med caps og solbriller.

Disse erfaringene tyder etter vår vurdering på at visse grupper har sluttet å kjøpe sex etter loven kom, og at de kundene som er igjen er klar over at det er forbudt og tilpasser atferden sin deretter. Hvorvidt endret atferd og at enkelte kunder har gått ut av markedet skyldes endrede holdninger eller kun redsel for å bli tatt er usikkert. Det kan heller ikke utelukkes at de som våre informanter mener har gått ut av markedet kan ha funnet andre kanaler eller markeder.

Etterlyser holdningsendringer hos patruljerende politi i Oslo

Når det gjelder spørsmål om holdningsendringer opplever de prostituerte at det *trengs* en holdningsendring både hos politiet og deler av befolkningen. Det oppgis at flere av de prostituerte, spesielt på utemarkedet (i Oslo), er redde for politiet. Dette skyldes at flere har opplevd møter med politiet som unødvendig trakassering på gata i form av ransaking og søk etter kondomer, samt bruk av ordensparagrafen til bortvisning. Det fortelles om nigerianske prostituerte som kun har med seg to kondomer i veska fordi de tidligere har hatt mange og da har blitt bortvist av politiet «for å oppfordre til ulovlig aktivitet (kjøp av sex)».

Det har også skjedd at politiet har tatt en prostituert på «fersk gjerning» med en kunde og så tatt begge kontaktdetaljer i full offentlighet. Dette betyr at kunden får kjennskap til kvinnens egentlige identitet og bosted, noe som i følge informanten potensielt kan føre til ubehageligheter og eventuelt også reell fare for kvinnen.

I følge flere av informantene begynner de fleste gateprostituerte i Oslo først å jobbe etter klokka 23:30 for da har politiet som regel avsluttet sin overvåking av strøket. Det presiseres imidlertid at de negative erfaringene med politiet i Oslo kommer fra Sentrum politistasjon og ikke fra for eksempel den tidligere STOP-gruppa. De prostituerte opplever at politi som jobber med menneskehandel kan mer om prostitusjon og også behandler kvinnene med respekt. Ettersom loven førte med seg flere politimenn som holder øye med markedet, etterlyser flere kvinner en holdningsendring og bedre opplæring hos patruljerende politimenn. De mener også at de nåværende holdningene er kjønnsdiskriminerende i den grad at mannlige prostituerte ikke blir trakassert på samme måte. Det vises til at politiet benytter seg av ordensparagrafen for å bortvise kvinnene. På direkte spørsmål bekreftes det at ordensparagrafen også ble benyttet før innføring av sexkjøpsloven. Sexkjøpsloven skal imidlertid ha ført til at det innimellom "kryr" av politifolk, noe som gjør at politiet også bruker ordensparagrafen hyppigere dersom de ikke klarer å ta noen kunder.

Flere viser også til at sexkjøpsloven har stigmatisert selgeren selv om hun ikke gjør noe ulovlig. Dette gjør at flere politifolk ser ned på de prostituerte og derfor i større grad enn tidligere trakasserer kvinner i prostitusjon. Andre mener at det er for dårlig opplæring i politiet, og at sexkjøpsloven gjør at det må settes unge nyutdannede til å overvåke markedet som "verken har peiling på prostitusjon eller menneskehandel". Fra gatemarkedet i Oslo etterlyses kompetansen til STOP-gruppen.

Innemarkedet etterlyser respekt og mener loven bidrar til stigmatisering

På innemarkedet etterlyser man en generell holdningsendring ettersom det ikke er uvanlig at man blir trakassert på telefon og epost som følge av jobben sin. Dette

oppleves som en av de verste sidene ved arbeidsdagen og det hevdes at loven tilrettelegger for mer slik trakassering ved å forby kjøp av sex, noe som bidrar til stigmatisering av sexselgeren. Det er uklart om informantene som tar opp dette punktet mener at loven trakasserer selgeren, eller om kundene i større grad enn før sexkjøpsloven ble innført trakasserer selgerne gjennom telefon og epost. Så vidt vi kan se er det flere av aktørene som tar opp dette temaet som sier de ikke var i markedet før 2009. På den andre siden hevdes det fra informantenes side at sexkjøpsloven har ført til at det er fritt fram å trakassere prostituerte og at yrket som sådan er blitt enda mer stigmatiserende og skamfullt enn det var tidligere. Dette hevdes også av en representant fra innemarkedet med utenlandsk statsborgerskap, og som oppgir at hun vekslers mellom Norge og et annet land hvor hun også selger seksuelle tjenester.

Flere av informantene opplever imidlertid det holdningsendrende mandatet til loven som positivt. Det ønskes for eksempel ikke at egne barn skal vokse opp å tro at det er «helt greit å kjøpe en kvinne». Vi finner med andre ord både norske og utenlandske prostituerte som støtter sexkjøpsloven og som understreker den holdningsdannende effekten loven kan ha på lang sikt. Samtidig understrekes det at det må gis muligheter til annet arbeid dersom man virkelig ønsker at færre skal ende i prostitusjon. Prostitusjon oppgis av flere som den eneste mulige inntektskilden de har. Uten norskkunnskaper og arbeidstillatelse i Norge er det ikke mulig å få innpass i det ordinære arbeidslivet. I resten av Europa og i egne hjemland finnes det ikke jobber (dette gjelder ikke for alle informantene, men flere har pekt på nettopp dette poenget).

7.2 Etterspørsel og størrelsen på markedet

Det at noen grupper i samfunnet har sluttet å kjøpe sex eller kjøper sex i mindre grad enn før loven vises i følge flere informanter ved at etterspørselen er noe mindre nå enn før. Dette gjelder spesielt på utemarkedet hvor de prostituerte melder om at det er «kjøpers marked». Det meldes om et kraftig prisfall i markedet. Før var prisen 500 kr for en tur, nå kan prisen gå ned til rundt 200-300 kroner⁶. Det er ifølge informantene til og med noen som tar turer som går så lavt som 100 kroner. Dette kan tyde på redusert etterspørsel, men det ser også ut til at markedssammensetningen og det totale tilbudet har økt betraktelig de siste årene. Både tilbudet og etterspørselen gikk ned rett etter sexkjøpsloven. For de som da var i markedet oppgis det at prisene i den perioden var "greie nok", inntil tidligere selgere begynte å komme tilbake igjen.

Rett etter at loven ble innført var det nesten ingen kvinner på utemarkedet, men gradvis begynte de ulike gruppene å vende tilbake.

Gatemarkedet i Oslo domineres av afrikanske (spesielt nigerianske) og noen rumenske og bulgarske kvinner. De norske kvinnene, deriblant rusmiddelmissbrukerne, har blitt skjøvet bort til en gate (norskegata) og/eller innemarkedet. Dette var imidlertid en

⁶ På en innetur (dvs bli med kunden til hotell eller kundens bopel) kunne prisen være opp mot 1500 kroner. Det er uklart om også disse prisene er falt til 200-300 kroner, med nedre pris på 100 kroner.

utvikling som kom lenge før sexkjøpsloven. Det vises til grupper av utenlandske prostituerte som ofte står samlet og som også kan ha med seg en hallik som jager bort andre konkurrenter. Når store grupper jobber sammen kan de også kapre gode steder ved at det alltid, hele døgnet, står noen fra gruppen på stedet. For de som jobber alene, og som heller ikke ønsker å jobbe hver dag, blir det da vanskelig å finne plasser de kan stå på, noe som har resultert i at norske kvinner er fortrent til en liten "tarm" som omtales som norskegata.

Lav etterspørsel i forhold til tilbudet gir lave priser og inntjeningspotensial

En indikasjon på at markedet er dårligere og at etterspørselen i forhold til tilbudet har gått ned, er at det opplyses om at betalingen til bakmenn for å komme til Norge (som leder til, og blir kalt gjeld) har blitt redusert etter loven kom. Tidligere var det vanlig med 50-60 000 euro i betaling/gjeld til bakmenn for nigerianske kvinner. Nå sies denne å være 40-45 000 euro ved oppstart i Norge. Det er uklart om informasjonen om redusert betaling (gjeld) for nigerianske kvinner kun gjelder for Norge, eller om dette er noe som også gjelder for resten av Europa. Det vises til høye kostnader i Norge, og at gjelden derfor må reduseres for å få noen til å være i Norge. Med tanke på at Norge er et attraktivt marked på grunn av dårlige tider andre steder i Europa, er lavere betaling for å komme til Norge en klar indikasjon på at inntjeningen ikke er som den var før. Samtidig melder flere av informantene om et mett marked andre steder i Europa med enda dårligere inntjeningsmuligheter enn i Norge. Dette kan i tilfelle være et tegn på et generelt tilbudsoverskudd og at bakmennene tjener mindre overalt og derfor har nedjustert prisen som tas av hver enkelt prostituert.

Våre informanter bekrefter rotasjon i markedet, og at flere opererer over landegrensene. På spørsmål om de tror at det hadde vært flere prostituerte i markedet dersom sexkjøpsloven ikke hadde eksistert, er svaret entydig ja. Flere kunder ville gitt flere prostituerte i markedet, både i innemarkedet og utemarkedet. Det vises til organisatorer, bakmenn, halliker og madammer som til enhver tid har oversikt over markedet og inntjeningsmulighetene i Europa. De styrer i følge informantene sine kvinner der inntjeningspotensialet er størst, og risikoen for å bli tatt er lavest.

De erfarne, selvstendige kvinnene roterer også, utfra kunnskap og erfaring fra hvor i Norge eller andre markeder det er mulig å tjene penger. Dette gjelder imidlertid ikke for kategorien norske kvinner med ruserfaring. Selv om det blant denne gruppen også vises til noe reiseerfaring, er disse kvinnene i større grad stedbundne.

Tilbudsoverskudd på innemarkedet, men høyere priser enn i f.eks Spania

På innemarkedet opplyses det om et varierende marked. Mens enkelte synes det er et varierende til godt marked i Norge, var det blant annet en mannlig prostituert som mente at markedet var for lite til å kunne leve av i Norge. Han hadde vanlig jobb ved siden av og mente det var lettere å tjene raske penger i Tyskland (hvor kjøp av sex er lovlig).

Kvinner på innemarkedet presiserer at prisnivået i Norge er langt høyere enn for eksempel i Spania. Her kan man få 2500 kr for en jobb inne, mens tilsvarende ville kostet 20-25 euro i Spania. Likevel er det ting som tyder på at det var bedre

inntjeningspotensial før loven kom, også på innemarkedet. Det oppgis at man kunne tjene 20 000 euro på to uker i 2008, mens inntjeningen nå er langt lavere. Dette må også sees i lys av at markedsandelene for en kvinne er aller størst når hun er ny på markedet. En kvinnelig prostituert på innemarkedet oppgir at hun tjente 90-100 000 kroner i måneden da hun begynte i september 2013, mens hun nå tjener 60-70 000 kroner i måneden (brutto, før utgifter til for eksempel hotell er trukket fra).

Fordi "nyheter" selger bedre enn de etablerte, er det i følge flere av informantene nødvendig å operere med flere annonser, telefonnummer og identiteter, slik at man kan utgi seg som nyhet. Man kan også flytte på seg for å komme som nyhet på nye steder. På tross av denne type kjente triks, hevdes det at selv med bilder av veldig vakre kvinner og flere annonser og identiteter, opplever mange at det er vanskelig, eller nesten ikke mulig å få så mange kunder som de ønsker. Bruk av flere annonser, flere telefonnummer og falske bilder bekreftes. Det sies videre at det tidligere ikke var mulig å operere med falske bilder, men at dette er blitt mer og mer vanlig, og at det heller ikke er noen kontroll med bilder og identitet slik det var tidligere.

Kunde grunnlaget er endret

Andre elementer som kan indikere at etterspørselen har gått ned er at sammensetningen av kundene på utemarkedet har endret seg noe også utover frafallet av ressurssterke lunsjkunder. I følge informantene ligger alderen på kundene i all hovedsak i intervallet mellom 35 og 45 år. Det var ifølge informantene mer variasjon i alderssammensetningen før loven. Sammenliknet med før loven har det også blitt en større andel utenlandske kunder på utemarkedet. I innemarkedet tyder informasjonen vi har fått på at kundene strekker seg høyere opp i alder. Selv om hovedtyngden også i dette markedet ligger rundt 35-45 år, har de også kunder opp til 70- 75 år. Yngre menn, dvs under 25 år, utgjør i følge informantene en svært liten andel av både ute- og innemarkedet. Hvorvidt denne aldersgruppen var mer eller mindre representert i innemarkedet tidligere, er uklart. Det er få av våre informanter fra innemarkedet som oppgir erfaring fra før loven trådte i kraft. Informantene fra utemarkedet mener at unge menn og gutter er sjeldnere å se i markedet nå enn før loven trådte i kraft.

En økt andel utlendinger ser imidlertid ikke ut til å være tilfelle på innemarkedet. I dette markedet er fremdeles majoriteten norske kunder. Dette gjelder særlig utenfor Oslo.

Tøffere konkurranse og høyere kostnader på innemarkedet

I takt med noe redusert etterspørsel, meldes det om at konkurransen har tilspisset seg på innemarkedet. Mens man før loven måtte innom et kontor for å få mulighet til å annonsere på de største nettsidene, er denne delen av markedet mindre regulert i

dag. Før 2009 var normen at man kun hadde en annonse med sitt eget bilde (verifisert når man ble registrert), men nå er det ganske vanlig at en kvinne har flere annonser.⁷

Det trekkes fram at mens det i 2008 lå rundt 100 annonser ute, ligger det 600-700 annonser ute på nettet per dag nå. Det er også flere kvinner som bruker falskt bilde. Det er ulike synspunkter på hvorvidt det er flere eller færre i markedet i dag enn det var før loven. En respondent anslår at innemarkedet har økt fra 400 selgere før loven til 700 selgere i dag. En annen som også hevder å ha vært i markedet fra før innføring av loven, mener at det er færre på innemarkedet i dag enn før loven. Hun begrunner dette med at politiets jakting på kunder og halliker, har gjort det dyrere for de prostituerte å operere i det norske markedet samtidig som kundene er skremt bort. De prostituerte må betale mer for leiligheter og hotellrom, annonsere mer, og må forflytte seg stadig oftere for å fylle opp med nok kunder. Det er også kjente eksempler der kvinner har betalt depositum for deretter å kastes ut som følge av at utleier er redd for å rammes av hallikparagrafen. Depositumet er da tapt for kvinnen. Dette gjør det vanskeligere for nye å etablere seg, investeringskostnadene blir høyere, og inntjeningspotensialet blir dårlig som følge av høyere kostnader og lavere priser. Faste kunder som betaler for hel natt, eller weekend, er ifølge denne informanten avgjørende for å klare seg i det norske markedet. Hun mener nykommere ikke vil klare å bygge opp nok faste kunder til å kunne være i Norge, eller i en bestemt by over tid. Tilpasningen blir derfor korte besøk i Norge, med korte opphold flere steder for å få fylt opp med nok kunder.

På innemarkedet er det også i følge flere av informantene store regionale forskjeller. I Stavanger oppgis det for eksempel at det er to norske kvinner som jobber fast på innemarkedet og dette gjør at andre norske kvinner ikke slipper til og derfor nedprioriterer å dra dit. Dette kan tyde på et mettet marked. I Finnmark derimot er det etterspørsel etter norske kvinner, mens det er et tilbudsoverskudd av russiske kvinner i regionen. I andre byer er etterspørselen etter utenlandske kvinner stor. Generelt tyder informasjonen på at skandinaviske kvinner oppnår høyere priser enn utenlandske.

7.3 Sexkjøpslovens bidrag til å forhindre prostitusjon og menneskehandel

Kvinner i prostitusjon gir uttrykk for at de ikke synes at loven har blitt fulgt opp med nok ressurser til å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon. De norske fremhever Lauras hus og Rosa som positive tiltak, men av disse tiltakene er det kun Lauras hus som hadde oppstart etter loven kom (15. april 2009). Blant de utenlandske oppleves norskkursene finansiert av 10-millioners potten som ble opprettet som følge av loven som et svært positivt tiltak. Muligheten til å ta flere kurs og bli stødige i norsk bringer nye muligheter og potensielt en vei ut av prostitusjonen. Flere av våre

⁷ Gitt det lave antallet annonser med menn vis-a-vis kvinner ser det ut til å være mindre tendens til at det er mange annonser per person i denne delen av markedet.

informanter sier at de vil ut av prostitusjon og inn i andre betalte yrker. Utfordringen er at mange har økonomiske forpliktelser i hjemlandet, gjeld eller andre økonomiske utfordringer som gjør det vanskelig å finne alternative yrker.

Flere påpeker at man aldri vil klare å få bukt med prostitusjon. Så lenge det er etterspørsel vil kvinner og menn som trenger raske penger og/eller har bakmenn som lever av dem, drives til prostitusjon. Det hevdes også at dersom den reduserte gjelden til bakmenn er en følge av sexkjøpsloven og ikke noe som gjelder alle land i Europa, har loven bidratt til å redusere lønnsomheten for bakmennene og dermed også potensielt omfanget av menneskehandel. Om vi ser dette i kombinasjon med reduksjonen i utemarkedet hvor andelen bakmenn er høy, ser det ut til at sexkjøpsloven har hindret inntjening for bakmennene og gjort det vanskeligere for disse å bedrive menneskehandel. Det vises også til at bakmenn skremmes av de høye kostnadene i innemarkedet og derfor heller plasserer sine prostituerte i andre markeder enn det norske. Flere av våre informanter peker på at Norge som følge av sexkjøpsloven og håndhevingen av hallikparagrafen er blitt mindre attraktivt for bakmenn. Informantene som uttaler som om markedsvilkårene er entydige på at disse er blitt dårligere. Det er hardere konkurranse om kundene, flere dager og tidspunkt med dødtid, lavere priser og høyere kostnader. Samtidig kreves det hardere arbeid i form av hyppigere forflytninger mellom ulike steder, noe som også gjør arbeidet mer ensomt og usikkert.

Det er også kvinner på innemarkedet som oppgir at de selv rapporterer inn det de mener er altfor unge kvinner på nettsidene til politiet, i håp om å bidra til å forhindre menneskehandel.

7.4 Livssituasjonen for kvinner (og menn) i prostitusjon

De prostituerte opplever først og fremst fire endringer som de mener kan tilskrives loven:

- 1) mindre forhandlingsmakt, i gatemarkedet
- 2) mer nervøse kunder, hvorav en større andel oppleves som røffere (gatemarkedet)
- 3) at kunden har dårligere tid, og
- 4) flere faste kunder

Forhandlingsmakten i gatemarkedet er redusert fordi selgeren raskere må ta en beslutning om å betjene en kunde eller ikke. Dette gjelder først og fremst utemarkedet hvor kvinner (og menn) raskt må bestemme seg for om de vil sette seg inn i en bil eller ikke. Dette oppleves som et usikkerhetsmoment da en vurdering av kunden er viktig både for egen sikkerhet, og for å forsikre seg om at kunden kan betale den prisen man ønsker. Stor konkurranse med mange tilbydere i gatemarkedet i forhold til kunder, gjør også at de prostituerte i gatemarkedet går lenger, og også tar større risiko for å skaffe seg et tilstrekkelig antall kunder. I følge flere av informantene må man jobbe lengere og hardere i gatemarkedet for å skaffe seg nok inntekter. Blant de norske er det flere som sier at de har sluttet å jobbe på kvelden/natten fordi det oppleves som uttrykt på grunn av hallikene til ulike utenlandske grupperinger.

På grunn av reduksjonen i etterspørselen og endringer i kundesammensetningen er det også en større andel røffe kunder blant de gjenværende. Det vises til flere forespørsler om sex uten kondom, og en bekymring for det er konkurrenter som tilbyr turer uten kondom. Dette ser ut til å være en tendens både på inne- og utemarkedet. Flere på innemarkedet forteller om strategier for å unngå å måtte imøtegå slike forespørsler. De forteller kunden om antall kunder de kan ha i uka og hvilke sykdommer og plager slik atferd kan medføre. Dette ser ut til å fungere på innemarkedet, men det er verre på utemarkedet hvor prisene er hardt presset og forhandlingsmakten er mindre.

Loven skal også har medført at det er vanskeligere for de prostituerte å passe på hverandre. Dette gjelder både på utemarkedet og på innemarkedet, ettersom man nå jobber mer alene enn før. Mer alenejobbing tilskrives «Operasjon Husløs»⁸ på innemarkedet, og nervøse kunder på utemarkedet. Flere oppfatter det som at politiet benytter seg mer av hallikparagrafen nå enn de gjorde før loven og at dette medfører ulemper for dem i hverdagen som resulterer i at de må jobbe mer alene. Her vil vi tilføye at «Operasjon Husløs» startet i 2007, dvs lenge før sexkjøpsloven kom.

Informantene tilkjenner ulik kunnskap om lovene som regulerer prostitusjonsmarkedet.

Det er uklart om antall voldshendelser er flere etter loven. Med en større andel røffere kunder kunne man kanskje forvente en økt hyppighet av voldstilfeller. Noen respondenter på utemarkedet mener det har blitt mer vold, mens andre melder om ingen endring, eller mindre vold som følge av et kundene er blitt mer redde for å bli anmeldt for sexkjøp og derfor er blitt mer forsiktige. Flere informanter fra innemarkedet viser til at muligheten til å anmelde sexkjøp demper kundene, mens andre viser til motsatt effekt og at særlig håndhevelsen av hallikparagrafen har gjort det vanskeligere for prostituerte å beskytte seg. De færreste av informantene våre har erfaring fra før loven ble innført.

Tøffe vilkår og utsatt for annen kriminalitet

De prostituerte på utemarkedet opplever seg som mer truet og det meldes også om trusler og sjikane på innemarkedet. Hvorvidt dette har endret seg etter sexkjøpsloven ble innført er uklart.

Kvinner som jobber i innemarkedet forteller at de unngår Oslo av frykt for et sett av aktører som det sies raner prostituerte. Utenlandske halliker truer også norske kvinner som flytter på seg og tar del av det roterende markedet. Det fortelles blant annet om en kvinne som plutselig forsvant fra Ålesund etter trusler fra en utenlandsk hallik. En av de intervjuede har også mottatt trusler fra den angivelig samme halliken da hun oppholdt seg i Ålesund.

Flere melder om trusler fra andres halliker eller andre prostituerte i markedet.

⁸ Se Tekstboks 6.1

Etter våre vurderinger er det vanskelig å se sammenhengen mellom innføring av sexkjøpsloven og denne type hendelser. Trusler og vold for å skremme bort konkurrenter reflekterer mer en desperasjon i markedet som følge av stor konkurranse og lavt inntjeningspotensial. Selv om sexkjøpsloven har dempet etterspørselen, er det grunn til å anta at tilbudet også hadde vært større uten sexkjøpsloven. Inntjeningen for hver enkelt aktør, og kampen om kundene er ikke nødvendigvis påvirket av lovgivningen.

Kunder med dårlig tid gir høyere effektivitet og mer fritid

Det at kundene har dårligere tid oppleves som en positiv effekt av loven. Mer effektivitet gir rom for flere kunder eller mer fritid samt mindre tomsnakk og «rare» forespørsler. Norske prostituerte og utenlandske prostituerte med langvarig tilknytning til Norge, har også tilpasset seg loven ved å ha flere faste kunder som nås på mobil eller på annen måte i stedet for gatebesøk. Dette kan være en positiv effekt av loven, da slike tilpasninger fører til mindre sikkerhetsrisiko. Også kvinner som utelukkende jobber på innemarkedet, forteller om mange faste kunder og at dette er å foretrekke. For å beskytte seg selv svarer majoriteten ikke på telefonoppringninger med skjult nummer.

7.5 Oppsummering

Vi har snakket med ulike grupper kvinner og men i prostitusjon. De aller fleste informantene mener at markedet er blitt dårligere, og at det er stor konkurranse om kundene. De som har vært i det norske markedet over noe tid, mener at inntjeningsmulighetene er betydelig svekket de siste årene. Det har vært fall i prisene, og det er et økende press om å ta turer uten kondom. Flere sier også at det går lengre tid mellom hver kunde, og at det noen dager er nesten dødt i markedet.

Selv om inntjeningsmulighetene er blitt dårligere i Norge enn de var, er det flere som viser til at de fremdeles er mye bedre enn i f.eks. Spania. Vi har snakket med svært få menn i prostitusjon, men den informasjonen vi har fått tyder på at markedet for mannlige prostituerte er dårlig, kanskje enda dårligere enn for de kvinnelige prostituerte.

Intervjuene gir ikke grunnlag for å vurdere om prostituerte er mer eller mindre voldsutsatt nå enn de var tidligere. Enkelte mener seg trakassert av sexkjøpsloven, og mener at loven har stigmatisert de som selger sex i tillegg til kundene.

«Operasjon Husløs» nevnes av flere. Politiets håndheving og jakt etter kunder og halliker oppleves belastende også for selgerne. Det er ikke nødvendigvis en klar oppfattelse av forskjellen mellom sexkjøpsloven og hallikparagrafen. Kvinner i gatemarkedet opplever en større utrygghet og at de har fått en svekket forhandlingsposisjon. I innemarkedet er synspunktene noe mer varierte. Enkelte peker på at de har fått styrket sin posisjon som følge av at sexkjøpsloven gir muligheter til anmelde kunder, mens andre mener at sexkjøpsloven ikke har så stor betydning. Håndhevelsen av hallikparagrafen ser ut til å være mer avgjørende for tilbøyeligheten til å anmelde vold enn sexkjøpsloven.

Flere peker på at dårligere marked og politiets håndhevelse har gjort Norge til et mindre attraktivt land for bakmenn, og det synes også å være enighet om at det hadde vært flere i markedet dersom sexkjøpsloven med tilhørende håndheving av den og hallikparagrafen ikke hadde eksistert. Et interessant funn er at det blant de som er i prostitusjon også finnes kvinner som støtter sexkjøpsloven, både norske og utenlandske. De fleste som uttalte seg om dette var riktignok imot loven, mens en stor andel ikke hadde noe forhold til loven.

8. Saker, dommer og bøtelagte

I dette kapitlet gir vi et innblikk i noen dommer, samt en oversikt over hvordan lovene har slått ut i form av antall saker, anmeldte og dømte. Gjennomgangen gir grunnlag for å vurdere hvorvidt loven faktisk er håndhevet, samt å vurdere hvordan sexkjøpsloven eventuelt samvirker med andre lover.

Denne delen av undersøkelsen faller inn under den lov- og regelverk baserte evalueringsmodellen (jf kapittel 3.3). Undersøkelsen har en nær sammenheng med resultatene fra intervjuundersøkelsen med politiet der politiets håndheving av og praksis vedrørende sexkjøpsloven står i fokus (jf kapittel 6).

Utdrag av anonymiserte registerdata fra politiet, utskrift fra straffesaker og informasjon gitt i intervju med en representant fra påtalemyndigheten er hovedkildene for dette kapitlet. I tillegg har vi supplert med informasjon gitt i intervjuer med representanter fra tiltakssiden for å belyse noen av problemområdene som dommene og resultatene av håndhevingen omhandler.

Registerdataene vi har hatt tilgang til går fram til begynnelsen av mars 2014. Der vi har inkludert 2014 i framstillingen er dette gjort for å vise hvorvidt det er noe i datagrunnlaget som tyder på vesentlige endringer i inneværende år. Det er derfor ikke relevant å sammenlikne oppgitte 2014-data med de øvrige årene som inneholder hele året. Alle data er anonymisert. Evalueringens problemstillinger krever ikke persondata, og det er heller ikke innhentet data på personnivå.

Presentasjonen og analysene av registerdataene er gjort som en del av evalueringsarbeidet og er dermed ikke politiets offisielle framstilling. Det kan derfor være unøyaktigheter som følge av avrundinger og at registerdataene er rådata som er tatt ut for et utvalg variable på et gitt tidspunkt uten at det er tatt hensyn til all informasjon og status i hver enkelt sak eller hvert registrerte forhold. Evalueringens rammer har ikke gitt rom for fullstendige analyser av all informasjonen som ligger i registerdataene. Foreliggende data og analyser ansees som tilstrekkelig for å belyse evalueringens problemstillinger innenfor en lov- og regelverkbasert evalueringsmodell.

8.1 Antall sexkjøpssaker i hvert politidistrikt (§202a)

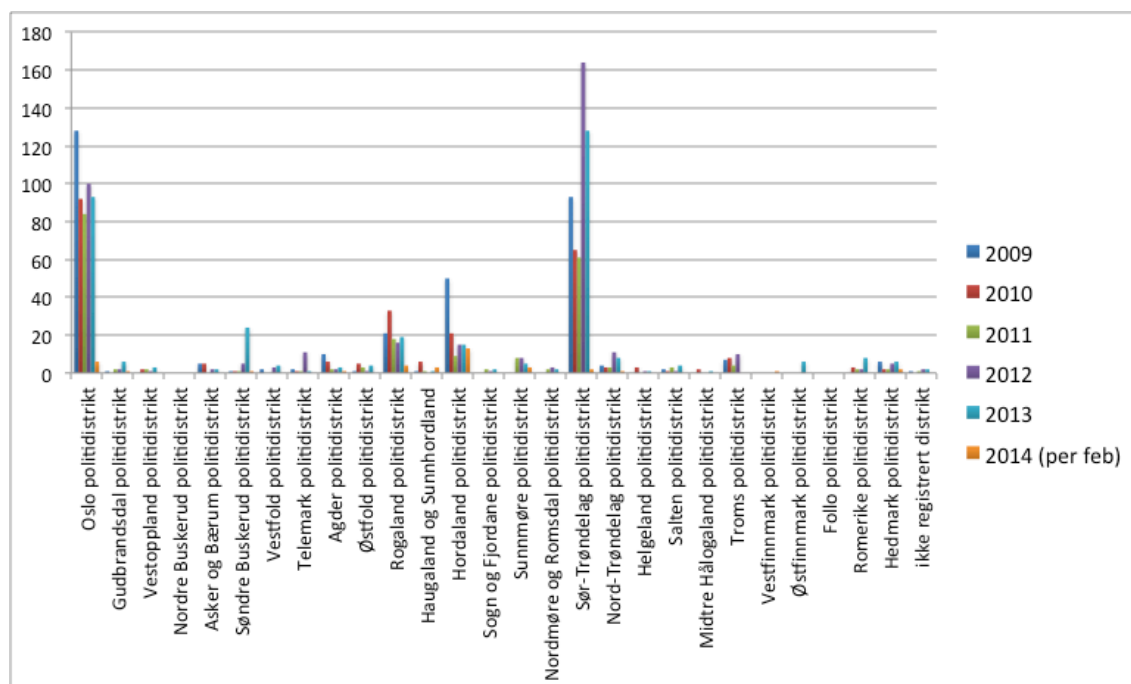
Figur 8.1 viser utvikling i antall registrerte sexkjøpssaker i hvert politidistrikt fra 2009 og fram til begynnelsen av mars 2014. Registerdataene bekrefter resultatene fra intervjuene med politiet, og viser at det er Oslo pd og Trondheim pd som har desidert flest sexkjøpssaker. Oslo har det største markedet og størst befolkning, mens Trondheim har som vist i kapittel 6 hatt en mer operativ håndheving av loven, og en høyere prioritet på håndheving av sexkjøpsloven enn de øvrige politidistriktene har hatt.

Rogaland og Hordaland som også har kjente prostitusjonsmarkeder med både ute- og innemarkeder er i en mellomkategori med hensyn til antall sexkjøpssaker. De har betydelig flere saker enn de øvrige politidistriktene, men betydelig færre enn

Trondheim og Oslo. Både Stavanger og Bergen har hatt en høy prioritet på menneskehandelssaker og har i mindre grad enn Trondheim prioritert ressurser til en kontinuerlig operativ oppfølging av sexkjøpsloven. Ellers ser vi at de øvrige politidistriktene har få sexkjøps saker, selv om de aller fleste har hatt noen fra loven ble innført og fram til mars 2014.

Utviklingen i antall registrerte sexkjøps saker er mer et uttrykk for politiets prioriteringer enn utviklingen i det totale antall sexkjøpere i markedet. Utviklingen i antall saker per år er dermed ikke en egnet indikator for å vurdere markedsutviklingen.

Figur 8.1 Utviklingen i antall saker etter §202A per politidistrikt fra 2009 til februar/mars 2014



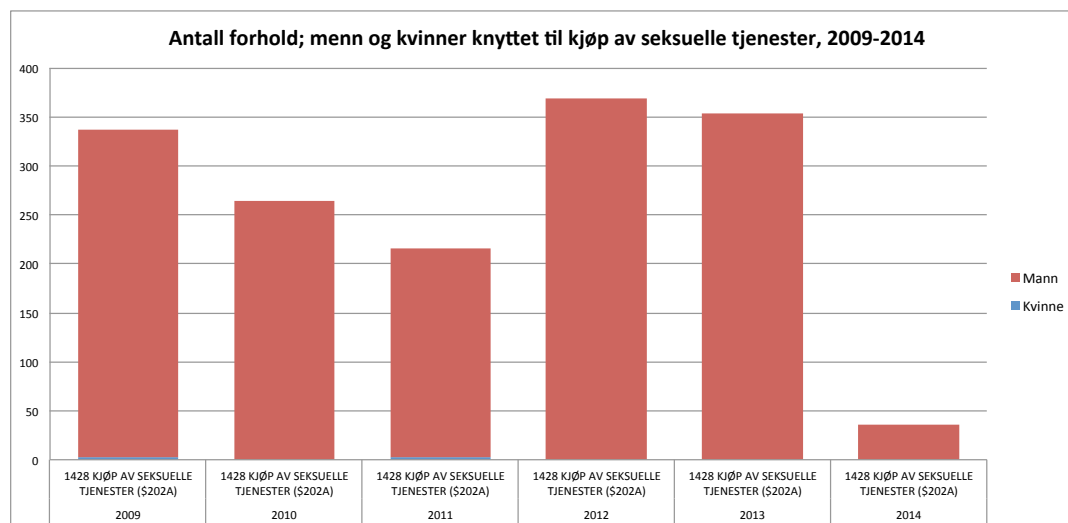
Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister (statistikkgruppe 1428), bearbeidet av Vista Analyse

8.1.1 Hvilke kjøpere rammes av loven?

Tall over antall forhold knyttet til kjøp av seksuelle tjenester bekrefter at det i all hovedsak er menn som kjøper sex og som også rammes av sexkjøpsloven. Det er et fåtall kvinner i markedet for kjøp. Vi finner 3 kvinner registrert med til sammen 4 forhold, hvorav kun en er registrert som siktet. Dette bekrefter at det er kvinner i markedet, men at de representerer et fåtall av kundene.

Figur 8.2 viser antall registrerte forhold under § 202 a. Merk at samme person kan være registrert med flere forhold. Figuren under summerer seg derfor opp til et noe høyere tall enn antall registrerte saker i saksregisteret.

Figur 8.2 Registrerte forhold knyttet til kjøp av seksuelle tjenester, kvinner og menn



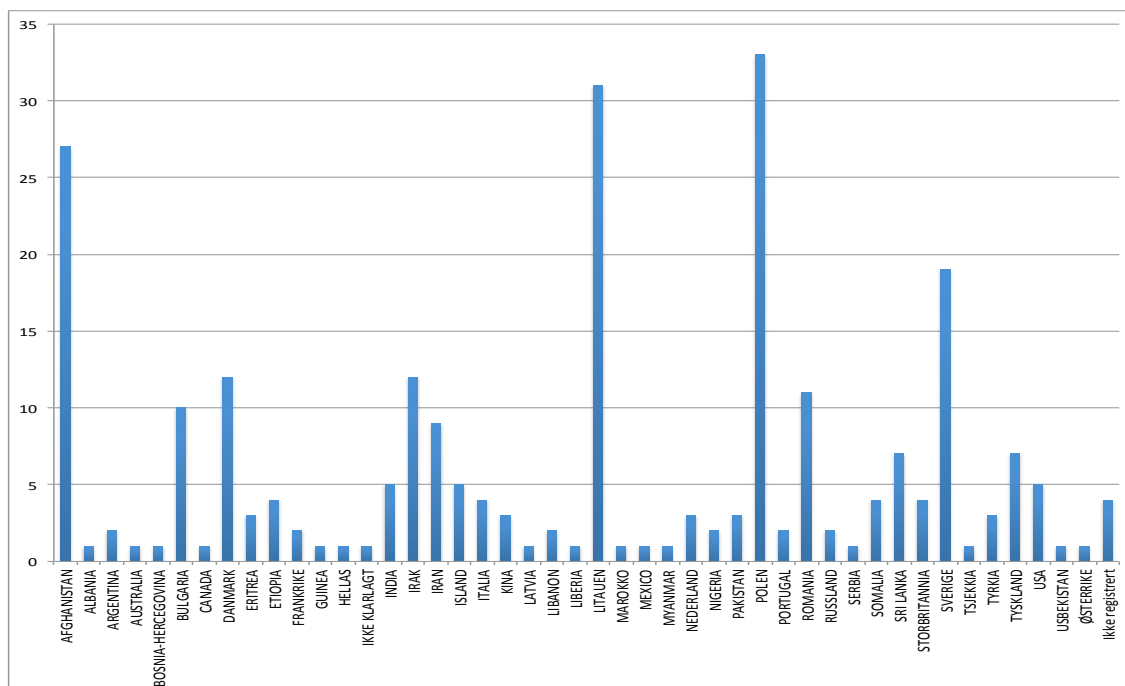
Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister, bearbejdet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

Statistikken over forhold knyttet til loven om kjøp av seksuelle tjenester viser at 84 prosent av forholdene registrert i perioden 2009 til begynnelsen av mars 2014, er registrert på personer med norsk statsborgerskap. Dersom vi kun inkluderer **unike** personer er andelen med norsk statsborgerskap på 81 prosent. De øvrige forholdene knyttet til forbud mot kjøp av seksuelle tjenester er fordelt mellom personer fra 45 nasjonaliteter. I tillegg er det noen forhold der statsborgerskap ikke er klarlagt eller registrert.

Figur 8.3 viser hvilke andre nasjonaliteter enn Norge som er representert i registrerte forhold knyttet til forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. Personer med polsk statsborgerskap utgjør den største gruppen utenom personer med norsk statsborgerskap. Det er ikke grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt polske statsborgere eller andre land med stor innvandring til Norge er overrepresentert i forhold til personer med norsk statsborgerskap.

For de øvrige landene er tallene for små til at det er relevant å vurdere hvorvidt noen statsborgerskap er overrepresentert. Det er likevel grunn til å peke på at statsborgere fra Afghanistan, Litauen, Bulgaria, Irak og Romania er registrert med et antall forhold på nivå med danske statsborgere som har en betydelig større representasjon i befolkningen i Norge.

Figur 8.3 Antall forhold knyttet til §202a registrert per nasjonalitet, periode jan 2009 til mars 2014



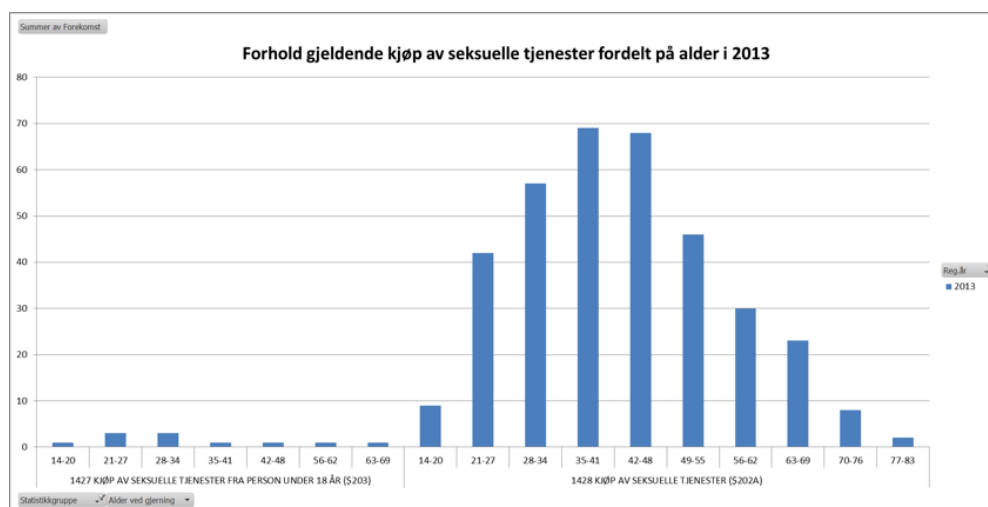
Kilde: Anonymiserte data fra politiets oversikt over forhold knyttet til sexkjøpsloven, bearbeidet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

Merk at en og samme person kan være registrert med flere forhold. Figuren over viser mao ikke hvor mange personer som er anmeldt eller dømt.

Ser vi på aldersfordeling på forhold gjeldende kjøp av seksuelle tjenester ser vi at hovedtyngden av de som er siktet, mistenkt eller domfelt for kjøp av seksuelle tjenester er i aldersgruppen 35 til 48 år. Dette er i tråd med informasjon om kundesammensetningen fra intervjuene med kvinner og menn i prostitusjon (kapittel 7).

Figur 8.4 viser aldersfordelingen på registrerte forhold i 2013.

Figur 8.4 Registrerte forhold gjeldende kjøp av seksuelle tjenester i 2013, aldersfordelt



Kilde: Anonymiserte data fra politiets oversikt over forhold knyttet til sexkjøpsloven, bearbeidet av Vista Analyse

Dersom vi kun ser på antall unike personer som er registrert blir bildet omtrent det samme.

Andelen norske statsborgere (unike personer) er lavest i aldersgruppen 20 til 30 år (63 prosent). Andelen norske statsborgere øker deretter i aldersgruppen 30 til 35 år (70 prosent), og ligger rundt 90 prosent for aldersgruppen 35 år til 60 år.

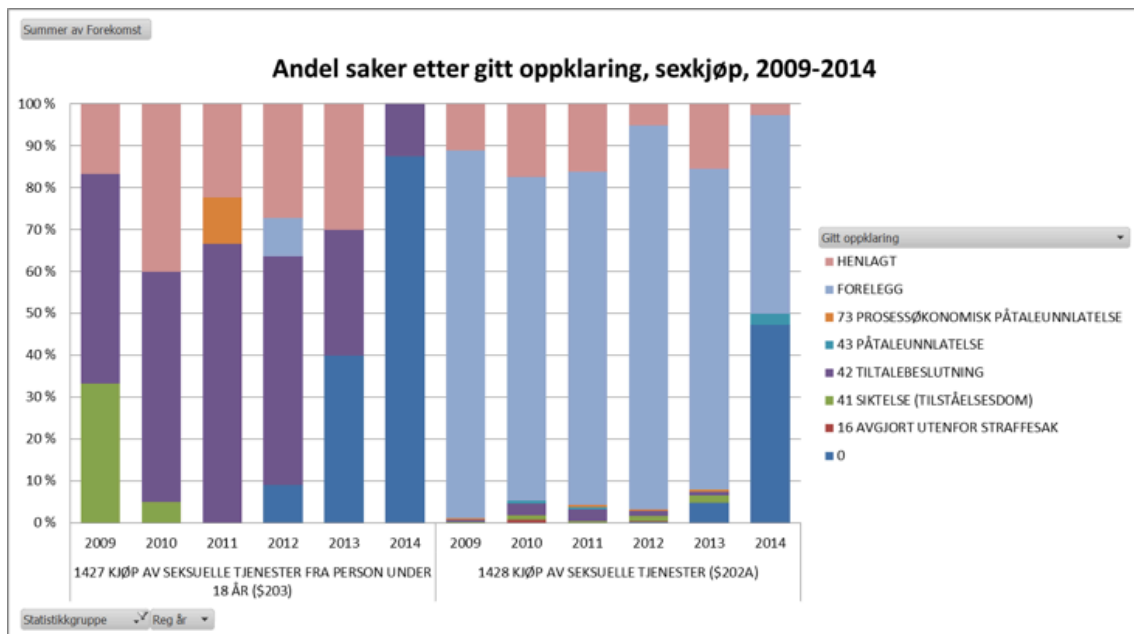
Registerdataene bekrefter at loven er en "stille" lov. Over 82 prosent av sakene er avgjort med forelegg. I underkant av 10 prosent av sakene er henlagt på grunn av bevisets stilling, mens kun en prosent er henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. De resterende sakene sprer seg over en rekke kategorier (jf Figur 8.5).

8.1.2 Saker under §203 Kjøp av seksuelle tjenester fra person under 18 år

§ 203 Kjøp av seksuelle tjenester fra person under 18 er som vist i kapittel 2.2 et lovforbud av eldre dato. Dette lovforbudet behandles kun indirekte i denne evalueringen. I hht til utskrift av politiets saksregister er det fra 2009 til begynnelsen av mars 2014 registrert 64 saker i denne kategorien, hvorav Rogaland pd står oppført med flest. Av samtlige registrerte saker er 30 registrert med tiltalebeslutning, mens 7 av 8 saker i denne kategorien i 2014 per midten av mars ikke var registrert med påtaleavgjørelse eller oppklaringstype. Det er små tall og store årlige variasjoner i denne statistikkgruppen og derfor vanskelig å vurdere en eventuell sammenheng med håndheving av § 202a.

Forskjellen i oppklaringsandel for § 203 og § 202a er vist i Figur 8.5. Merk at 2014 kun gjelder perioden januar til begynnelsen av mars, og derfor har få saker hvorav en stor andel så langt ikke er registrert med oppklaringsstatus. Det er med andre ord ikke uttrykk for sakenes endelige status.

Figur 8.5 Andel saker etter gitt oppklaring under § 203 og § 202 a, 2009 – mars 2014



Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister, bearbeidet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

8.2 Lovforbud mot menneskehandel og sammenheng med sexkjøpslov

Intervjuene med politiet viser at sexkjøpsloven styrker håndheving og effekten av lov mot menneskehandel (§ 224) og lov mot hallikvirksomhet (§ 202). For å belyse spørsmål om sammenhengen mellom lovene har vi gjennomført et intervju med en representant fra påtalemyndigheten i Hordaland, i tillegg til intervjuene med politiet referert i kapittel 6. Politiet i Bergen står bak flest dommer som omhandler menneskehandelssaker (jf Tabell 8.1), men har som vist foran på langt nær flest registrerte sexkjøpsaker. Representanter fra Bergenspolitiet understreker likevel at sexkjøpsloven og overvåkingen av prostitusjonsmarkedet som denne loven gir muligheter til, er viktig for etterforskningen av menneskehandelssaker (jf kapittel 6).

I følge representanten fra påtalemyndigheten brukes sexkjøpsaker for å dokumentere menneskehandel. Informasjon fra bøtelagte sexkjøpkunder og treff av prostituerte på politiloggene brukes som bevisførsel. Slikt materiale kan være viktige bevis i en menneskehandelssak og brukes blant annet til å dokumentere omfang og avkastning (tjente penger på offeret/ofrene). Man skiller mellom simpel og grov menneskehandel hvor grov menneskehandel innebærer mindreårige og/eller over 100 000 kr (i avkastning). Informasjon fra sexkjøpsaker kan dermed være viktige for å dokumentere grov menneskehandel. Tekstboks 8.1 viser ett eksempel der informasjon som følge av håndheving av sexkjøpsloven skal ha vært vesentlig for å avdekke omfang.

Tekstboks 8.1 Utnyttet jente fra Albania. Sexkjøpsloven bidro til å identifisere omfang

Utnyttet siden hun var 13 år: Sexkjøpsloven bidro til bevisførsel

Dom 20 i Tabell 8.1 var en spesiell menneskehandelssak. En 17-årig jente fra Albania ble utnyttet i prostitusjon av tre albanske bakmenn. Jenta bodde i Ålesund i en leilighet eid av en av mennene fra Trondheim-saken i 2006 (dom 2 i Tabell 8.1) og ble sendt rundt på Vestlandet for å jobbe som tvangsprostituert. Hun hadde en tragisk forhistorie, faren satt i fengsel i hjemlandet og moren var prostituert.

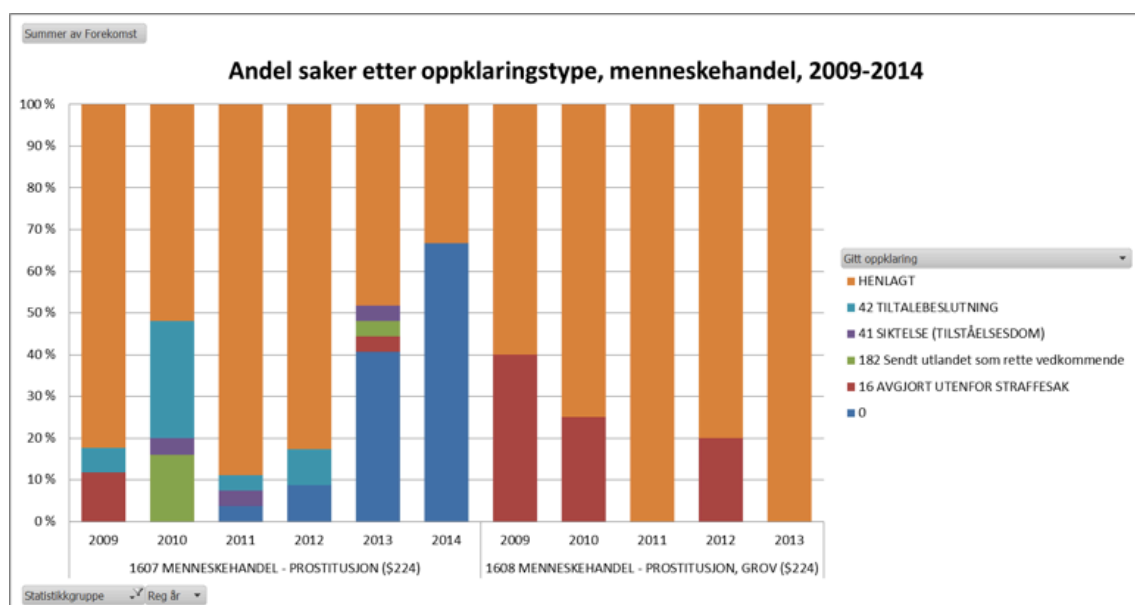
17-åringen havnet på politiets radar gjennom nigerianske prostituerte som rapporterte å ha blitt truet av en av de albanske bakmennene. Jenta nektet for at hun ble tvunget til noe som helst, men påtalemyndigheten i Hordaland klarte likevel å bevise at dette var tilfelle. Noen år senere mottok politiet i Hordaland et takkebrev fra henne og hun fortalte blant annet at hun hadde blitt utnyttet i prostitusjon siden hun var 13 år gammel. Jenta er nå ute av prostitusjon. Sexkjøpsloven bidro til å identifisere omfanget av menneskehandel i denne saken.

Både representantene fra politiet og påtalemyndigheten understreker at menneskehandelsaker er vanskelige å etterforske. Sakene er fragmenterte og kan involvere flere personer og ledd. For eksempel kan en person stå for rekrutteringen av kvinner fra et afrikansk land. Andre kan transportere dem til eksempelvis Spania eller Italia. I flere tilfeller kan kvinnene settes i prostitusjon i disse landene først, og så etter hvert overleveres til andre aktører som tar dem videre til Norge. I Norge kan det da være noen som passer dem på gaten, mens andre tar seg av pengene som sendes ut av landet. Fra både politi og tiltakssiden informeres det om et vidt spenn med

kontrollmekanismer og trusselregimer. Voodoo oppfattes som en reell trussel blant nigerianere. Bakmenn kan også ha kontroll over kvinnenes familie og true med å drepe kvinnenes familie i hjemlandet. I tillegg er vold og voldtekter kjente kontrollmekanismer (se eksempel i Tekstboks 8.2). Kompleksiteten i sakene gjør det vanskelig å finne fram til bakmennene, og det kan også være vanskelig å få kvinnene i tale. Kompleksiteten i sakene krever som regel også samarbeid med politimyndigheter i flere land. En overvåking av prostitusjonsmarkedet og informasjon fra kunder som tas i forbindelse med sexkjøpssaker, gir i følge representanter fra politi og påtalemyndighet, sentral informasjon i etterforskningen av ulike nettverk bak de prostituerte.

Kompleksiteten i sakene vises også i andelen henlagte saker. I motsetningen til saker under § 202 a, ser vi at en stor andel av menneskehandelssakene henlegges (jf Figur 8.6).

Figur 8.6 Andel saker etter oppklaringstype, menneskehandel, 2009 - 2014



Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister, bearbejdet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

De fleste av de henlagte sakene er henlagt grunnet mangel på opplysninger om gjerningsmann, mangel på bevis, eller på grunn av bevisets stilling.

Politiet og Nadheim (Kirkens Bymisjon, Oslo) var de instansene som henviste flest kvinner til ROSA (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet, Assistanse) i 2012 og 2013. ROSA viser i sin årsrapport fra 2013 at noe av årsaken til at politiet nå er den instansen som henviser flest, kan være at politiet i Bergen har prioritert prostitusjonsfeltet, og at politiet i Oslo jobber systematisk rettet mot et spesielt kriminelt miljø. Henvisningene fra politiet har ofte sammenheng med kontroll av identifikasjonsdokumenter eller andre politiaksjoner. ROSA retter samtidig en bekymring for nedleggelsen av STOP-prosjektet i Oslo, og at feltet ikke har fått tilført tilstrekkelige ressurser, noe som i følge ROSA (2013) har gått ut over etterforskning og operativt arbeid i Oslo.

Av kvinnene som ble registrert hos ROSA i 2013 anmeldte halvparten (26 kvinner) saken sin til politiet. Dette er en økning fra tidligere år. ROSA skriver i sin årsrapport fra 2013 at dette kan skyldes at politiet nå er den største henvendelsesinstansen. ROSA bekrefter videre at frykt for mulige represalier mot familien og seg selv før, under og etter en rettsak, er blant årsakene til at kvinner ikke anmelder menneskehandelssaker. Det vises også til at en stor andel av de som henvender seg til ROSA ikke tar i mot hjelp. Frykt for trusler og represalier ved manglende nedbetaling av gjeld til bakmenn, psykisk vold gjennom trusler av familiemedlemmer og manglende tillitt til hjelpen som tilbys, fremheves som de viktigste årsakene til at det kun er en andel av ofrene som ønsker å ta i mot hjelp.

Tekstboks 8.2 Menneskehandel og prostitusjon: Eksempler fra straffesaker med fellende dom

Lovet barjobb – måtte jobbe på gata (dom 21 i Tabell 8.1)

Ofrene i denne saken var to kvinner fra Litauen. De ble begge forespeilet jobb i Oslo, men da kvinnene (født 1987 og 1989) ankom Norge i juli 2009 ble de kjørt direkte til et hotell hvor den ene av kvinnene ble brutalt voldtatt av den nå dømte bakmannen, også fra Litauen. Dagen etter ble kvinnene gjort kjent med at den forespeilede jobben ikke besto i en barjobb, men at de skulle prostituere seg på gata i Oslo. Kvinnene motsatte seg dette, men ble truet til å gjøre som mennene anført av den dømte bakmannen så at de skulle gjøre. De var uten penger, kunne ikke språket og visste ikke hvordan de kunne få hjelp. De ble instruert i hvordan de skulle jobbe og fikk beskjed om at seksuelle tjenester i bil skulle ha en pris på 500 kroner og samleie hjemme hos kunden en pris på 1000 kroner. Kvinnene fikk ikke beholde pengene de tjente selv og begge ble utsatt for vold og seksuelle overgrep av litaueren. Dette pågikk i 2-2,5 måneder. Den ene klarte å rømme og fikk kontakt med Pro Sentret, den andre fikk, etter en voldtekt, ringt politiet som sørget for at hun ble undersøkt ved voldtektsmottaket. Litaueren ble dømt til 5 år i fengsel (minus varetektsperioden) for menneskehandel (mot den ene av kvinnene), voldtekt og hallikvirksomhet.

Utnyttet brasilianske kvinners livssituasjon (dom 11 i Tabell 8.1)

En nigeriansk mann fikk flere brasilianske kvinner til å komme til Norge ved å love dem en bedre fremtid. Da de kom til Norge brukte han den vanskelige økonomiske situasjonen til kvinnene og deres familier til å utnytte kvinnene til prostitusjon og andre seksuelle formål («web-show»). Han la også til rette for kvinnenens prostitusjon gjennom blant annet annonsering og prissetting. Nigerianeren mottok 40-50 prosent av utbyttet fra kvinnenens prostitusjon. Mens en av kvinnene hadde et utbytte på ca. 500 000 kroner (i løpet av 11 måneder), hadde en av de andre utbytte på ca. 300 000 kroner i løpet av 4 måneder. Bakmannen ble dømt for grov menneskehandel (§ 224) på bakgrunn av at det var et betydelig utbytte fra kvinnenens prostitusjon. Han ble også dømt for blant annet hallikvirksomhet (§ 202). Han anket dommen fra lagmannsretten som medførte fengsel i 3 år videre til Høyesterett. Høyesterett avviste imidlertid anken (som gikk på § 224) i juni 2009.

Dommer og etterforskning demper sexmarkedet

Representanten fra påtalemyndigheten har inntrykk av at sexkjøpsloven har redusert antall bakmenn som utnytter kvinner i prostitusjon i Norge. Dette inntrykket forsterkes ytterligere etter en domfellelse på menneskehandel- eller hallikvirksomhet. Antall kvinner reduseres i følge denne informanten etter en dom, og det er en klar sammenheng mellom en dom og reduksjon av det miljøet som dommen rammer. Det forebyggede arbeidet demper også etterspørselen og fører til lavere profitt i markedet. Intervjuer og annen informasjon fra tiltakssiden, og informasjon gitt av kvinner i prostitusjon, bekrefter langt på vei denne vurderingen. Det vises til at de prostituerte snakker sammen, og at bakmennene trekker ut sine, eller flytter de til andre markeder, når en sak er under opprulling eller er til behandling i rettsapparatet. Kundene skremmes, i følge informasjon fra kvinner i prostitusjon, bort når sexkjøpssaker eller andre saker der prostitusjon er en del av bildet rulles opp. Dette er også en medvirkende årsak til at markedet dempes i kjølevannet av dommer og offentliggjøring av at sexkjøpere er tatt og bøtelagt.

Vi finner at tallene vi har fått tilgang til gir støtte for en hypotese om at dommer og offentliggjøring av bøtelagte demper markedet. Våre analyser tyder på at antall registrerte annonser i et distrikt (realescort.eu⁹) faller i en periode etter politiet har tatt, og også kommunisert at de har tatt, en eller flere sexkjøpere.

Vi observerer videre at antall annonser registrert på realescort.eu for Sør-Trøndelag senvinters/vår 2014 øker i forhold til det nivået annonsemarkedet i denne regionen har variert rundt. Økningen sammenfaller med en periode der den operative prioriteringen av sexkjøpsloven har vært lavere på grunn av midlertidige omprioriteringer.

En sammenlikning av utviklingen i antall registrerte annonser på realescort.eu i Sør-Trøndelag der loven har vært aktivt håndhevet, og i Vest-Agder der antall sexkjøpssaker tyder på lavere prioritet på håndhevingen, viser en større økning i antall annonser for Vest-Agder enn i Sør-Trøndelag fram til utgangen av 2013. I 2014, i en periode med mindre prioritet på å følge opp markedet i Sør-Trøndelag pd, har annonsemarkedet i Trondheim en større vekst enn i Vest-Agder. Informasjon fra lokale tiltak tyder også på at Kristiansand kan være i ferd med å få et gatemarked basert på en liten gruppe nigerianske kvinner, mens Trondheim kun sporadisk har observert nigerianske kvinner i markedet, og heller ikke synes å ha noe gatemarked under etablering. Dette støtter opp under en hypotese om at håndheving av sexkjøpsloven og saker/dommer der prostitusjonsfeltet berøres, demper markedet.

⁹ Vi har fått utskrift av deler av politiets registreringer av annonser på realescort.eu. Vi har også fått noe data og informasjon fra andre loggføringer. Vi har imidlertid ikke et fullstendig datasett som gjør det mulig å analysere utviklingen i annonsemarkedet i sammenheng med tidspunkt for pågrep eller andre aktiviteter fra politiets side. Med utgangspunkt i dataene vi har hatt tilgang til, finner vi at det er samsvar mellom informasjon innhentet i intervjuer og via andre kilder, men mer detaljerte data er nødvendig for å kunne verifisere dette gjennom kvantitative analyser.

8.2.1 Tallene støtter utsagn fra politi og påtalemyndighet

Denne evalueringen har ikke gitt rammer og rom for å innhente detaljerte tidsseriedata over annonsemarkedet eller loggførte observasjoner i gatemarkedet per dato for hele perioden 2009 og fram til i dag. Det er også en rekke andre forklaringsvariable og mulige feilkilder som forklarer variasjoner i observasjoner som er gjort og registrert i ulike kilder. Vi har derfor ikke grunnlag for å kunne konkludere mht hvor mye håndhevingen av sexkjøpsloven bidrar til å dempe markedet. Derimot finner vi at den informasjonen vi har, entydig peker i retning av at håndheving av loven har betydning for markedsutviklingen i et distrikt/by, og at loven har en dempende effekt på etterspørselen i markedet. Tilbudet, dvs antall prostituerte i markedet, synes å respondere raskt på endringer på etterspørselssiden, og ser også ut til å være følsomt for politiets samlede aktivitetsnivå mot prostitusjonsmarkedet.

Våre undersøkelser og intervjuer støtter entydig opp under sexkjøpsloven som et positivt virkemiddel i menneskehandelssaker. Dette gjelder både som inngang til informasjon i etterforskningen og som støtte til å bygge bevis til rettsaker. I tillegg vil et dempet marked gi en lavere tilstrømning, noe som i seg selv bidrar til bedre oversikt over markedet og dermed også bedre muligheter til å følge opp identifiserte ofre og saker med mistanke om menneskehandel. Andelen henlagte saker, kompleksiteten i menneskehandelssaker, samt tids- og ressursbehovet knyttet til denne type saker, tilsier at politiet allerede innenfor dagens marked har kapasitetsutfordringer mht å kunne følge opp menneskehandelssaker.

Representanten fra påtalemyndigheten peker også på at sexkjøpsloven styrker andre lovområder, og at loven har hatt en klar effekt på hvitvasking av narkotikapenger (jf Tekstboks 8.3). Vi har ikke gått nærmere inn på denne type effekter. Derimot gir eksempelet støtte for at håndheving av sexkjøpsloven handler om mer enn å bøtelegge flest mulig kunder.

Tekstboks 8.3 Sexkjøpsloven har effekt på andre lovområder

Representanten fra påtalemyndigheten viser til at det i en situasjon uten sexkjøpsloven også ville ha vært lettere å hvitvaske narkotikapenger. Dette er et moment som i mindre grad har kommet fram i debatten tidligere. Bakmennene til de nigerianske kvinnene i markedet utnytter de prostituerte til å hvitvaske narkotikapenger. Politiets håndheving av sexkjøpsloven (monitorering av markedet og antall treff/nye personer i markedet) kan bevise at en kvinne i prostitusjon umulig kan ha tjent alle pengene selv og dermed bygge opp bevis for at hun har blitt utnyttet til å hvitvaske narkotikapenger. Hvis loven oppheves kan dette føre til flere nigerianske kvinner på sexmarkedet i Norge og dermed mer hvitvasking av narkotikapenger. Om sexkjøpsloven blir borte, vil det være betydelig vanskeligere å bevise at kvinnene ikke har tjent disse pengene selv. Representanten fra påtalemyndigheten presiserer at en av de klareste effektene av sexkjøpsloven er mindre hvitvasking av narkotikapenger.

Tabell 8.1 Oversikt over straffesaker med fellende dom etter straffelovens § 224

	År Instans	Politidistrikt/særorgan	Antall og nasjonalitet fornærmet	Antall og nasjonalitet tiltalte	Utnyttingsform/formål	Rettskraftig
1	2005 Trondheim tingrett	Sør-Trøndelag	9 kvinner Estland 2 jenter Estland	1 mann Estland	Prostitusjon	JA
2	2006 Trondheim tingrett	Sør-Trøndelag	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	JA
3	2005 Trondheim tingrett 2005 Frostating lagmannsrett 2006 Høyesterett	Sør-Trøndelag	5 kvinner Estland 1 jente Estland	1 mann Estland 1 mann Norge	Prostitusjon	JA
4	2006 Bergen tingrett 2007 Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	JA
5	2007 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Thailand	2 kvinner Thailand	Prostitusjon	JA
6	2008 Bergen tingrett	Hordaland	5 kvinner Romania Romania	1 kvinne Romania 3 menn Romania	Prostitusjon	JA
7	2008 Jæren tingrett	Rogaland	2 menn Storbritannia	1 mann Storbritannia	Tvangsarbeid	JA
8	2007 Oslo tingrett 2007 Borgarting lagmannsrett 2008 Høyesterett	Kripos	1 gutt Thailand	1 mann Norge	Seksuelle formål	JA
9	2008 Oslo tingrett	Oslo	--	1 mann Litauen	Prostitusjon	JA
10	2008 Oslo tingrett 2008 Borgarting lagmannsrett	Oslo	1 kvinne Bulgaria	1 mann Tyrkia	Prostitusjon	JA
11	2008 Oslo tingrett 2009 Borgarting lagmannsrett	Oslo	3 kvinner Brasil	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
12	2009 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
13	2008 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA
14	2010 Stavanger tingrett 2011 Gulating lagmannsrett	Rogaland	2 kvinner Slovakia Slovakia	1 mann Slovakia	Prostitusjon	JA
15	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett	Oslo	2 kvinner Kenya	1 mann Norge	Seksuelle formål	JA
16	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
17	2010 Bergen tingrett 2010 Gulating lagmannsrett	Hordaland	12 gutter Brasil, Norge, Romania, Sri Lanka, Tsjekkia	1 mann Norge	Seksuelle formål	JA
18	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge 1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA
19	2010 Bergen tingrett	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
20	2009 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett 2010 Høyesterett	Hordaland	1 jente Albania	3 menn Albania	Prostitusjon	JA
21	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett	Oslo	2 kvinner Litauen	1 mann Litauen	Prostitusjon	JA
22	2010 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	NEI
23	2011 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	JA
24	2011 Bergen tingrett 2012 Gulating lagmannsrett 2013 Høyesterett	Hordaland	1 gutt Litauen, 3 jenter Litauen	2 menn Litauen	Tvangstjenester (vinningskriminalitet)	JA
25	2012 Oslo tingrett 2013 Borgarting lagmannsrett	Oslo	2 kvinner Filippinene	1 mann USA	Seksuelle formål	NEI
26	2012 Bergen tingrett	Hordaland	4 jenter Romania	3 menn Romania 3 kvinner Romania	Tvangstjenester	JA
27	2012 Bergen tingrett 2013 Gulating lagmannsrett	Hordaland	1 mann Brasil	1 mann Norge	Prostitusjon og seksuelle tj.	NEI
28	2013 Oslo tingrett	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	JA

Kilde: KOM (2012)

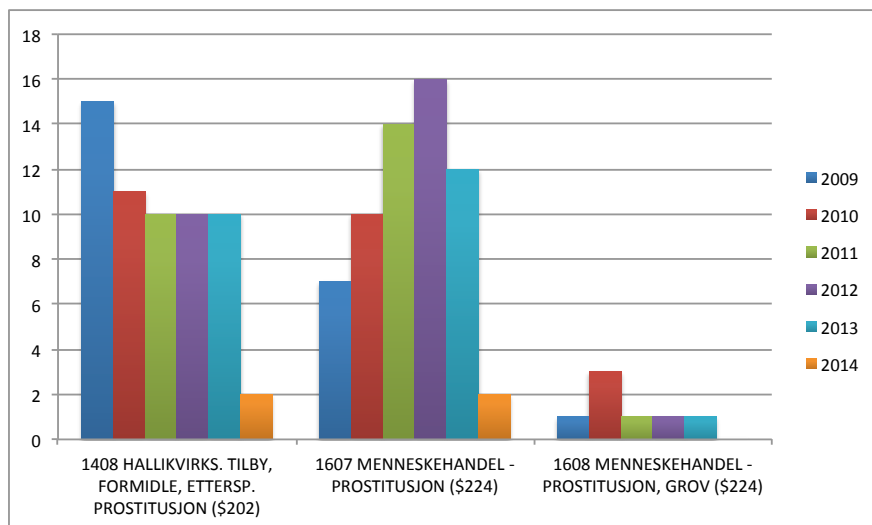
8.3 Hallikparagrafen og sammenheng med sexkjøpsloven

Intervjuer med kvinner og menn i prostitusjon viser at den operative håndhevingen av hallikparagrafen, og da særlig «Operasjon Husløs» i Oslo (se Tekstboks 6.1), utlendingsloven og oppfølging ulike ordensparagrafer kan ha vel så stor betydning for markedet som sexkjøpsloven.

«Operasjon Husløs» retter seg mot huseiere og utleiere og har til hensikt å gjøre prostitusjonsmarkedet i Oslo mindre tilgjengelig og attraktivt for hallikvirksomhet og menneskehandel (politiet.no). Aksjoner gjennomføres på bakgrunn av kartlegging av innemarkedet. Når det avdekkes salg av seksuelle tjenester fra et utleielokale, kan politiet opprette en undersøkelsessak og sende brev til utleier der vedkommende orienteres om at det selges seksuelle tjenester i lokalet. Etter en tid vil politiet kontrollere hvorvidt prostitusjonsvirksomheten i lokalet er opphørt. Dersom forholdet har opphørt henlegges saken. I motsatt fall vil politiet vurdere å omgjøre saken til en halliksak (§ 202), og huseier kan bli innkalt til avhør med status som mistenkt (politiet.no). Politiets fremgangsmåte er forankret i en dom fra Høyesterett der innehaveren av et pensjonat i Oslo ble dømt for hallikvirksomhet. I dommen vises det til straffelovens § 202 vedrørende utleiers ansvar for å forhindre at utleielokaler benyttes til salg av seksuelle tjenester. Høyesterett satte i dette tilfelle straffen til fengsel i 11 måneder.

Ser vi på antall registrerte hallikundersøkelsessaker i Oslo for perioden januar 2009 til begynnelsen av mars 2014 ser vi at det kun er et fåtall av sakene som har endt med halliksak i retten i denne perioden. Vi ser også at det er flere registrerte saker med prostitusjonsbasert menneskehandel (og grov menneskehandel) enn det er halliksaker utover i perioden. Dette viser at kun et fåtall av undersøkelsessakene som opprettes under «Operasjon Husløs» ender med en halliksak. Derimot vises det til at om lag 400 lokaler/bordeller er stengt som følge av politiets oppsøkende arbeid mot innemarkedet (jf kapittel 6.3.1).

Figur 8.7 Registrerte saker hallikvirksomhet, menneskehandel – prostitusjon og menneskehandel, grov prostitusjon, 2009 til mars 2014. Oslo politidistrikt



Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister, bearbejdet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

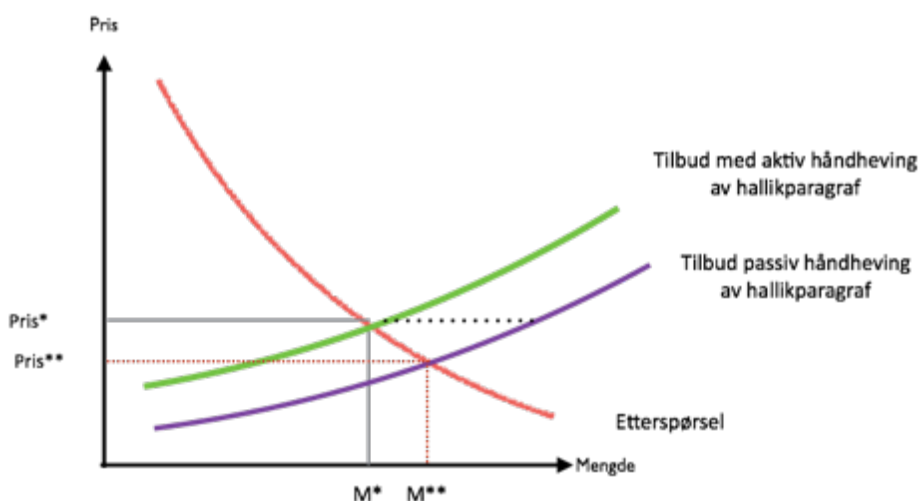
«Operasjon Husløs» er kritisert av tiltakssiden og de prostituerte fordi den etter deres vurderinger utilsiktet rammer uskyldige kvinner og menn i prostitusjon. Det legges vekt på at de som selger sex ikke gjør noe ulovlig, men at det er disse som rammes med utkastelse fra hoteller, pensjonater, utleiesteder og leiligheter gjennom «Operasjon Husløs».

Det vesentlige for denne evalueringens problemstillinger er at håndhevelse av hallikparagrafen og lov mot menneskehandel påvirker tilbudssiden. Når det blir vanskeligere å skaffe lokaler til bordellvirksomhet, massasjeinstitutter eller leiligheter for salg av sex, øker kostnadene ved å tilby seksuelle tjenester. Når risikoen for å bli rammet av hallikparagrafen øker for utleiery som leier ut til denne type tjenester, vil naturlig nok prisen utleier tar også øke. Når kostnadene ved prostitusjonsvirksomhet øker, vil det til en gitt markedspris være færre som vil tilby (eller kan) tilby seksuelle tjenester i det norske markedet.

Tilpasningen på tilbudssiden med en aktiv og passiv håndheving av hallikparagrafen er illustrert i Figur 8.8. Den grønne tilbudskurven illustrerer dagens situasjon med en aktiv håndheving av hallikparagrafen. For å dekke inn kostnader og få en tilfredsstillende inntjening, vil markedsprisen gitt dagens etterspørsel være pris*, mens antallet som ønsker å tilby seksuelle tjenester (eller antall salg) vil være M*. Med bakgrunn i våre intervjuer med prostituerte og representanter fra tiltaksapparatet, er det solid støtte for å hevde at håndhevingen av hallikparagrafen, inkludert politiets forebyggende virksomhet knyttet til § 202, påfører selgeren (med bakmenn) kostnader.

En mer passiv håndheving fra politiets side vil gi et skift fra den grønne kurven til den lilla kurven. Skiftet kommer som følge av lavere kostnader. Til en gitt pris (Pris*) vil flere være interessert i å tilby seksuelle tjenester i Norge. Dette gjelder enten de er uavhengige, eller om det er bakmenn som organiserer virksomheten. På grunn av begrensninger på etterspørselssiden (det vil si hvor mange som ønsker å kjøpe sex til gjeldende pris), vil prisene presses ned til Pris** og mengde M** (antall prostituerte i markedet eller antall solgte tjenester).

Figur 8.8 Tilbudssiden i prostitusjonsmarkedet med aktiv og passiv håndheving av hallikparagrafen



Vista Analyse AS, 2014

Politiet i Stavanger, Bergen og Trondheim håndhever også hallikparagrafen, blant annet gjennom kontakt og informasjon om innholdet i § 202 til aktuelle utleiesteder, samt overvåking av prostitusjonsmarkedet. Vi ser også at samtlige politistrikt er registret med en eller flere halliksaker i perioden 2009 til mars 2014.

Når det kommer til antall registrerte saker knyttet til hallikparagrafen (§202) er det i perioden 1.januar 2009 til begynnelsen av mars 2014 registrert 158 halliksaker i Norge. Om lag 2/3 av sakene sorterer under Oslo pd, Rogaland pd, Hordaland pd og Sør-Trøndelag pd. Av de registrerte halliksakene er om lag 35 prosent henlagt på grunn av bevisets stilling, mens til sammen 45 prosent av sakene er henlagt når alle kategorier trekkes inn. Figur 8.9 viser andelen saker etter oppklaringstype fra 2009 og fram til mars 2014. Merk at dataene er hentet fra saksregisteret per begynnelsen av mars 2014, og er uttak av rådata. Dette innebærer at det særlig fra 2013 og 2014 er saker som ikke er avsluttet, og som derfor heller ikke er registrert med oppklaringstype eller utfall.

Figur 8.9 Andelen saker etter oppklaringstype, halliksaker 2009 til mars 2014



Kilde: Anonymiserte data fra politiets saksregister, bearbejdet av Vista Analyse (2014 kun t.o.m februar)

Halliksaker, i likhet med menneskehandelssaker, kan ofte involvere flere personer, hvorav noen kan befinne seg i utlandet. Dette kompliserer etterforskningen i denne type saker. En drøy halvpart (60 prosent) av forholdene registrert under § 202 er knyttet til norske statsborgere.

En stor andel av forholdene registrert under hallikparagrafen gjelder kvinner (om lag 30 prosent). For kvinner i prostitusjon er opprykk til hallik – eller madam – en mulig karrierevei som også kan kombineres med egen prostitusjon. Når det gjelder andre nasjonaliteter enn Norge, ser vi at kvinnelige statsborgere fra Nigeria og Thailand er godt representert blant dem som er mistenkt, tiltalt eller dømt under hallikparagrafen.

8.4 Oppsummering

Vi finner det sannsynliggjort gjennom dokumentasjon vi har fått tilgang til og samtaler med etterforskere og en representant fra påtalemyndigheten at sexkjøpsaker gir:

- Inngang til informasjon om potensielle ofre for menneskehandel. Dette bidrar til en mer målrettet etterforskning enn det som ville vært mulig uten sexkjøpsloven. Sexkjøpere kan ofte ha relevant informasjon som politiet ikke ellers ville hatt tilgang til. Dette gjelder både i menneskehandelssaker og halliksaker.
- Informasjon og dokumentasjon av at prostitusjon har funnet sted i en menneskehandelssak, dvs grunnlag for å påvise at prostitusjon har vært en del av tvangshandlingen i en menneskehandelssak. Sexkjøpsloven med tilhørende håndheving kan dermed bidra til å bygge bevis i menneskehandelssaker. Informasjon fra kunder er særlig viktig i saker der offeret i utgangspunktet ikke er villig til å gi full informasjon under etterforskningen av en sak.
- Grunnlag for å dokumentere avkastning som nevnt over, og grunnlag for å vurdere hvorvidt en påstått avkastning er reell eller om det kan være knyttet andre forhold til en prostituert og hennes bakmenn enn prostitusjon (jf Tekstboks 8.3).
- Bedre vilkår og muligheter for politiet til å overvåke prostitusjonsmarkedet, og dermed bedre forutsetninger for å avdekke menneskehandels- og hallikvirksomhet.

Vi finner det spesielt interessant at Hordaland politidistrikt som per i dag har ført flest menneskehandelssaker for retten, understreker sexkjøpslovens betydning i etterforskningen av disse sakene. Dette til tross for at Hordaland pd ikke har hatt rom for å prioritere sexkjøpsloven så høyt som ønsket, og derfor på langt nær er det politidistriktet med flest sexkjøpssaker. ROSA viser videre til at politiet nå er den instansen som henviser flest ofre for menneskehandel, og viser også til at andelen som anmelder sine saker i 2013 var høy sammenliknet med tidligere år. Hvorvidt dette har sammenheng med at flere henvises av politiet er det for tidlig å vurdere. Dette er en problemstilling som bør følges opp i det videre arbeidet mot menneskehandel.

I motsetning til en sexkjøpssak som stort sett avgjøres på stedet med tilståelse og forelegg, er menneskehandel- og halliksaker tid- og ressurskrevende å etterforske. Sakene krever ofte samarbeid med andre land for å avdekke- og for å etablere et tilstrekkelig bevismateriell. Dersom sexkjøpsloven med tilhørende håndheving styrker lov mot menneskehandel og lov mot hallikvirksomhet, bidrar loven til å øke ulike kategorier bakmenns risiko ved denne type virksomhet i Norge. Dette er å betrakte som en kostnad som bidrar til å gjøre hallikvirksomhet og menneskehandel mindre attraktivt i Norge.

Dagens håndheving av hallikparagrafen, inkludert «Operasjon Husløs», representerer høyere kostnader for halliker og bakmenn i menneskehandelshandsaker. Ved å gjøre det vanskeligere å leie ut til personer eller virksomheter som har til hensikt å selge sex, øker kostnadene knyttet til prostitusjonsvirksomhet enten man er en selvstendig uavhengig person som ønsker å leie en leilighet der salg av seksuelle tjenester kan

foregå, eller om det er organiserte virksomheter som organiserer grupper av prostituerte og tar del i inntjeningen som kommer fra prostitusjon. Begge deler bidrar til å gjøre det norske prostitusjonsmarkedet mindre attraktivt enn det ellers ville vært. Resultatet er redusert økonomisk avkastning for bakmenn, og for selvstendige kvinner og menn som er avhengig av å leie lokaler for å kunne selge seksuelle tjenester. En større knapphet på utleiere som er villig til å leie ut til prostituerte eller virksomheter som skal selge seksuelle tjenester, vil øke leiekostnadene og dermed også inntekten til utleier. Det betyr at enkelte kategorier halliker vil kunne øke inntekspotensialet som følge av «Operasjon Husløs». Inntektsøkningen kan være større enn den reelle risikokostnaden for å bli tatt og dømt etter hallikparagrafen. For alle andre kategorier bakmenn og prostituerte vil kostnadene øke.

Håndheving av hallikparagrafen bidrar dermed til å dempe tilbudssiden sammenliknet med en situasjon med en mer passiv oppfølging av denne loven. For å kunne vurdere effekten av sexkjøpsloven er det derfor vesentlig å kontrollere for eventuelle endringer i håndheving av hallikparagrafen. Med en mer passiv håndheving av hallikparagrafen, kan tilbudssiden, og dermed markedet øke, selv om sexkjøpsloven bidrar til å dempe etterspørselen.

Det kan diskuteres hvorvidt om lag 1350 oppklarte sexkjøpssaker på fem år er et stort eller lite tall, og om dette antallet oppklarte saker gir en stor eller liten avskrekkingseffekt i markedet. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til i den samlede evalueringen i kapittel 12, der vi drøfter effekter på etterspørselen i lys av alle evalueringens undersøkelser og funn.

Antall saker – uavhengig av om tallet vurderes som høyt eller lavt – bekrefter at loven håndheves og viser at det å kjøpe sex i Norge er forbundet med en risiko for å bli tatt. Med en høy sosial kostnad som følge av den sterke stigmatiseringen som følger med sexkjøp, kombinert med relativt store bøter (15.000 – 25.000 kroner), eller fengselsstraff, kan risikoen for potensielle kjøpere oppleves som stor, selv om sannsynligheten for å bli tatt kan være liten. Saksregisteret viser dessuten at det er en del gjengangere blant kjøperne. Det er også opplyst fra politiet at en stor andel av de som tas for sexkjøp, oppgir at de har kjøpt sex flere ganger tidligere. Sannsynligheten for å bli tatt, øker naturlig nok med antall kjøp. De forventende kostnaden i form av bot og sosialt stigma kan derfor være høy, selv om sannsynligheten for å bli tatt for ett enkelt kjøp er relativt liten.

9. Observert markedsutvikling før og etter sexkjøpslov

I dette kapitlet går vi gjennom utviklingen i prostitusjonsmarkedet i Norge fra 80-tallet og fram til i dag. Gjennomgangen bygger på litteratur som beskriver utviklingen i det norske prostitusjonsmarkedet i ulike tidsepoker. Hensikten med denne delen av gjennomgangen er å se om det har vært noen trendbrudd eller vesentlige endringer i markedet og/eller vilkårene for kvinner og menn som er i prostitusjon. Dette er nødvendig for å kunne kontrollere for eventuelle effekter som følger av andre endringer enn sexkjøpsloven, samt kunne vurdere om det er viktige utviklingstrender som påvirker de målområdene loven er ment å virke på.

Det meste av gjennomgangen fra 2000-tallet er hentet fra rapporter utarbeidet av tiltakssiden. Pro Sentret og Nadheim (Kirkens bymisjon) er de viktigste kildene for kunnskap om utviklingen i Oslo, mens Albertine (Kirkens Bymisjon Stavanger), Omsorgsbasen (Kirkens Bymisjon Bergen) og Utekontakten (kommunal enhet) i Bergen er de viktigste kildene for hhv Stavanger og Bergen. PION har også kartlagt prostitusjonsmarkedet og estimert omfang og utvikling i markedet, men PION dekker ikke like lange tidsperioder som de øvrige tiltakene.

Tveit og Skilbrei (2008) kartla på oppdrag fra Justisdepartementet prostitusjonens omfang, innhold og organisering i Norge for å få kunnskap om situasjonen før sexkjøpsloven trådte i kraft, mens Brunovskis (2013) har kartlagt deler av markedet etter sexkjøpsloven ble innført. Disse beregningene ligger til grunn for våre anslag av omfanget før loven ble innført (2008) og omfanget etter loven har virket i noen år, dvs 2013-2014 (avsnitt 9.8. og 9.9). Beregningene av omfanget ligger også til grunn for kapittel 10 der vi drøfter og gjør anslag over utviklingen i prostitusjonsmarkedet med og uten sexkjøpsloven.

Videre i dette kapitlet beskriver vi utviklingen slik den fremkommer i ulike rapporter. Vi gir også noen betraktninger og enkle analyser som kan forklare observasjonene. For å kunne forstå prostitusjonsmarkedet og kunne vurdere et lovforbud som et markedsregulerende virkemiddel, er det nødvendig med kunnskap om betingelsene i dagens prostitusjonsmarkedet, samt hvordan betingelsene og markedet har utviklet seg. Dette kapitlet gir således sammen med kapittel 10 et viktig grunnlag for den kontekstbaserte delen av evalueringen (jf kapittel 3.3.3).

9.1 80 – tallet; tilbudsmakt i gatemarkedet

Kunnskap om prostitusjonens omfang og sammensetning på 80-tallet kommer i all hovedsak fra boken *Bakgater* (Høigård og Finstad, 1986). Prostitusjonsmarkedet i Oslo bestod på 80-tallet for det meste av gateprostitusjon, med et innslag av restaurantprostitusjon og noe annet. Norske rusmiddelmissbrukere utgjorde det aller meste av tilbudssiden i gatemarkedet. Kvinnene hadde dermed et felles utgangspunkt og erfaringsfellesskap, og var på mange måter en relativt homogen gruppe sett fra et markedsperspektiv. Høigård og Finstad (1986) viser videre til at prisene i prostitusjonsmarkedet hang sammen med prisen for et skudd heroin.

Beskrivelser av prostitusjonsmarkedet på 80- og 90-tallet viser et marked med et sett av uskrevne regler som regulerte markedet, hvem som oppholdt seg hvor, prisregulering, samt atferdsregler om bruk av kondom, observasjon av hverandres kunder med tilhørende biler, og interne varslingsrutiner med erfaringer med "dårlige kunder".

Litteraturen fra 80- og 90-tallets gateprostitusjon beskriver videre en kultur med hard justis blant de prostituerte. Det ble bl.a benyttet ulike metoder for å "kontrollere" om nykommere holdt seg til de gjeldende prisnormer. En av metodene som beskrives for å avdekke nykommers priser var å la en av de etablerte utgi seg som ny, og spørre nykommeren om hvilke priser hun kunne ta. Dette skulle da avdekke nykommerens pris. Prisdumping kunne også avsløres ved å observere om noen gikk med kunder som andre hadde avslått på grunn av lav pris. Brudd på gatas uskrevne regler kunne føre til utstøtning, mobbing eller at de som brøt reglene fysisk ble jaget bort. Fysiske represalier forekom (Høigård og Finstad, 1986, Kilian og Lund, 2002, Norli, 2009). Litteraturen beskriver også et samhold med gruppekultur og statusforskjeller, med prisvariasjoner (over minstepris) og ulike forhandlingsposisjoner for den enkelte kvinne eller mann i markedet. Det var med andre ord aksept for å forhandle seg fram til høyere priser, og å konkurrere om kunder innenfor de fastsatte normene.

Beskrivelsen av samhold og "felles" regler på noen områder, er ikke ensbetydende med idyll og samhold mellom markedsdeltagerne på *alle* områder. Litteraturen som beskriver 80- og 90-tallet viser at det også på den tiden kunne være tøff konkurranse, og bruk av ulike strategier for å styrke egen posisjon og å presse ut nykommere, eller andre konkurrenter fra markedet. Spesielt i trange tider vises det til bruk av strategier med eksempelvis ryktespredning der noen kunne bli utpekt som syndebukker med beskyldninger for brudd på "prisreglene", eller annen atferd som kunne oppfattes som ødeleggende for markedet.

Kilian og Ødegård Lund (2002) refererer en prostituert som klager over historier der andre kvinner har latt kjæresten dukke opp på "hjemmeturer" og truet kunden til å gi fra seg både "det ene og det andre". Dette skal ifølge informanten ha gjort kundene skeptiske og medført at andre tapte turer som følge av denne type hendelser. Det vises videre til konkurrenter som skal ha ranet kunder, noe som gav nervøse kunder som igjen førte til at andre mistet hjemmeturer med påfølgende inntjeningsmulighet. Videre refereres eksempler der brudd på prisnormen har forekommet som følge av opplevelsen av en desperat situasjon etter å ha stått en hel kveld med påfølgende redsel for å ikke ha nok penger til et morgenskudd. Beskrivelsene som gis av gatemarkedet tyder på en tilbudsside som tilpasset seg til etterspørselen mht når (tidspunkt på døgnet), hvor, og hvor mange som til enhver tid var i markedet. Rangordningen, status og forhandlingsstyrke synes også ha hatt en vesentlig betydning for hvor stor markedsandel og betaling hver enkelt prostituert kunne oppnå.

Det vises for øvrig til at det også på 90-tallet og begynnelsen av 2000-tallet var etterspørsel etter turer uten kondom, vold, voldtekter og krenkelses (Kilian og Ødegård Lund, 2002). Det vises til at kvinner i ren desperasjon også på den tiden kunne bli presset til å ta en tur til rabatterte pris. Ut fra beskrivelsen som gis av markedet der

de aller fleste på tilbudssiden var rusmiddelavhengige eller ungdom i drift, var inntjeningsbehovet i stor grad styrt av dagsbehovet til den enkelte kvinne, eventuelt nok til å dekke eget og partnerens heroinbehov. Markedet var med andre ord lite preget av aktører som var ute etter størst mulig inntjening totalt. Dette ser ut til å ha preget arbeidsinnsatsen, med det resultat at de aller fleste kunne ha stått på strøket og jobbet lengre dager og tatt flere kunder om dette hadde vært nødvendig.

9.1.1 Gatemarkedet rasjonelt organisert gjennom kartellvirksomhet

Organiseringen av gateprostituasjon på 80-tallet der kvinnene jobbet på ulike steder etter alder og posisjon, samt en rekke andre normer til eksempelvis bruk av kondom og minstepriser, reflekter et *konkurransesamarbeid* på tilbudssiden. Reguleringen har mye til felles med det som i økonomiske termer kalles semikartell. Dersom vi holder oss til markedsforståelsen er alder en variabel som etterspørselssiden (de som kjøper sex) kan være opptatt av. Ved å sørge for at mindreårige, eller unge selgere var plassert i en egen gate, ble det gitt informasjon til kjøperne som til en viss grad også ansvarligjorde kjøperne. Krav om kondom som var fremtredende på den tiden beskytter både selgerens og kjøpernes helse. Kondomregelen er dermed noe de aller fleste aktørene i markedet er tjent med. Samtidig viser litteratur fra prostituasjonsmarkedet (se kapittel 5) at det må forventes en andel risikotakere blant kundene, og at det også er betalingsvillighet for tjenester som går ut over det selgeren nødvendigvis ønsker å tilby. I en situasjon med tilbudsmakt basert på samarbeid mellom aktørene på tilbudssiden, og en etterspørsel som stort sett var lik eller større enn det samlede tilbudet, var det mulig å legge inn restriksjoner og normer for å ivareta kvinnenes helse.

Hva kjennetegner et semikartell?

Med kartell menes konkurranseregulerende avtale mellom selvstendige foretak. Konkurransen kan reguleres ved at kartellmedlemmene forplikter seg til å holde samme (minste)priser eller ved at de deler markedet mellom seg. Medlemmene kan også pålegges å følge spesifikke salgsvilkår, som f.eks bruk av kondom i prostituasjonsmarkedet. Et *semikartell* er en form for kartell der det konkurreres langs en dimensjon og samarbeides langs en annen (Sørgard, 2003). Konkurransen foregår med variabler som kan endres og tilpasses raskt, som tilbudt mengde eller pris på ulike tjenester. I denne type markeder vil det være stor konkurranse om å tilegne seg markedsandeler. Gatemarkedet på 80-90 tallet slik det er beskrevet i litteraturen, har kjennetegnene som er karakteristisk for et semikartell. Prissamarbeid og samarbeid om sentrale salgsvilkår, hver enkelt tilbyder (prostituert) kunne raskt tilpasse seg mht hvor mye, hvor ofte og hvor hun ville tilby sine tjenester, samt regler mht hvem som fikk stå hvor.

Betingelser for å opprettholde en tilbudsmakt gjennom semikarteller

Ofta forbinder man karteller med råvaremarkedet. Karteller er vanligvis frivillige, men det hender at staten påbyr aktører å være medlem av kartellet. De fleste karteller bryter før eller siden sammen. Aktørene vet at det vil være fordeler forbundet med å bryte ut av et kartell, spesielt dersom en aktør kan være den eneste med lavere pris. Den som bryter ut vil kunne øke sine markedsandeler og stjele kunder på bekostning

av de andre kartellmedlemmene. Årsaken til at aktører ikke bryter ut av et kartell er at de vet at forsøk på juks, eller aggressiv opptreden i form av prisreduksjoner eller brudd på andre markedsregler, vil være i strid med spillereglene og at det vil straffe seg i neste runde dersom flere bryter ut. Det kan også være andre sanksjoner fra konkurrentene som kan hindre markedsadgang ved tydelig brudd på reglene. I prostitusjonsmarkedet kan det som vist foran være alt fra mobbing og utstøting, til fysisk bortjagning, vold eller trussel om vold.

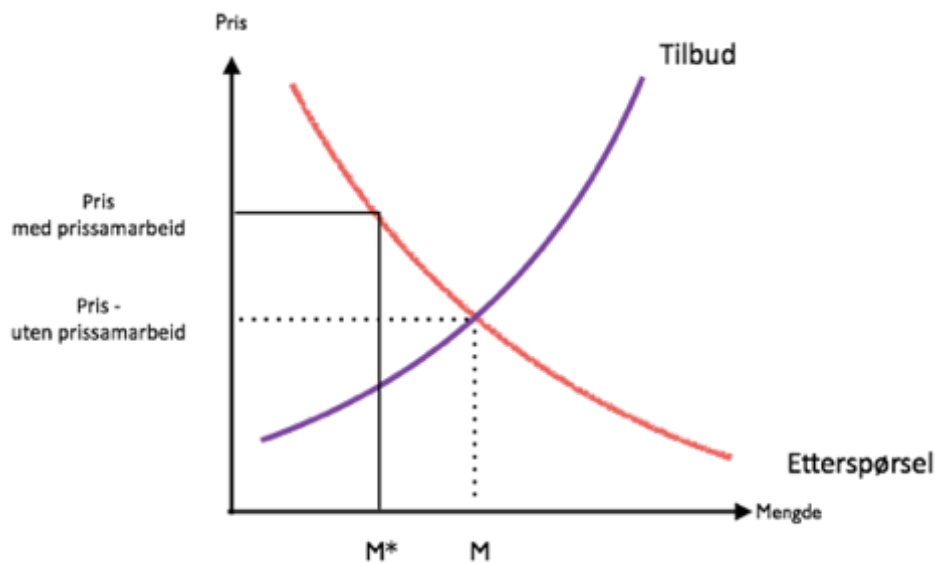
Så lenge hver av aktørene har en egeninteresse av å opprettholde felles prisnormer og andre atferdsregler, som f.eks krav om kondombruk i tråd med markedets "uskrevne regler", vil det etablere seg en "terrorbalanse" som ingen ønsker eller våger å bryte ut av. For at balansen skal kunne opprettholdes kreves det en viss grad av gjennomsiktighet i markedet, og at prisen i markedet er observerbar.

Som regel kreves det også en eller annen form for etableringshindringer for å kunne opprettholde semikarteller og dermed kunne opprettholde terrorbalansen som er beskrevet over. Så lenge rekrutteringen til gatemarkedet i all hovedsak var rusmiddelavhengige som skulle finansiere eget, og til nød partnerens rusmiddelbehov, var markedet lite truet. Ungdom i drift og et tilsig av nye rusmiddekavhengige kvinner stod for mesteparten av nyrekrutteringen til gatemarkedet på 80 og 90-tallet. Avgangen fra markedet synes lenge å ha balansert tilgangen til gatemarkedet. Dette bekreftes blant annet i Pro Sentrets årsrapport fra 1999 der det sies at totalen i gatemarkedet i Oslo *"ser ut til å ha vært relativt konstant gjennom mange år"*.

Prissamarbeid gav høye priser og dempet etterspørsel

Prissamarbeid og kartellvirksomhet gir normalt høyere minstepriser enn det som ville vært tilfelle i en markedsøkonomi uten prissamarbeid. På grunn av den høyere prisen er det rimelig å anta at etterspørselen målt i antall sexkjøp i gatemarkedet, var lavere enn den ville vært uten prissamarbeid. For selgerne betydde det færre turer per dag for å skaffe den nødvendige inntektene enn det ville vært uten prissamarbeid, mens det på kjøpersiden betyr færre sexkjøpere og/eller at de som er i markedet kjøpte mindre sex enn de ellers ville gjort. Vi har ikke informasjon eller kunnskap om kjøpersiden som gir grunnlag for å anta noe om høyere priser gav færre kjøpere eller færre kjøp per sexkunde. Det er rimelig å anta en miks, dvs både noe færre kunder og noe færre kjøp per kunde. Figur 9.1 viser en markedstilpasning med og uten prissamarbeid.

Figur 9.1 Markedstilpasning ved prissamarbeid og semikartell



Med fravær av vesentlig konkurranse fra andre grupper i gatemarkedet og markedsaktører som ikke nødvendigvis var motivert av mest mulig inntjening totalt, men "nok" til å finansiere sitt neste skudd, var kartellet lite truet. Med et oversiktlig marked med begrensede utskiftninger og nykommere var det også mulig for deltagerne å holde en indre justis ved brudd på reglene. Antall tilbydere i markedet og deres behov for tilstrekkelig inntjening var stort sett i balanse med etterspørselen *gitt* fastsatte minstepriser og øvrige regler. Selv om det forekom brudd på reglene i perioder med lav etterspørsel, tyder beskrivelsene fra markedene på 80- 90 -tallet på et fungerende prissamarbeid på tilbudssiden. Prisene ble i stor grad holdt oppe ved hjelp av semikartell med sterke sanksjoner mot utbrytere eller inntrengere som ikke fulgte reglene.

Høyere priser som følge av prissamarbeid gav også lavere etterspørsel, i figuren illustrert som M^* i stedet for M som ville vært markedstilpasningen uten prissamarbeid. Sexkjøp er også beheftet med et negativ "stigma". Det vil si at det er en sosial kostnad knyttet til handlingen. Jo færre som kjøper sex, eller jo mindre akseptert sexkjøp er, jo færre vil også kjøpe sex (jf kapittel 5). Høye priser som følge av prissamarbeid kan dermed også ha økt den sosiale kostnaden, noe som kan ha bidratt til en ytterligere demping av markedet.

Vi konkluderer med at den uformelle reguleringen av gatemarkedet på 80- og 90 tallet gav høyere priser og lavere kvantum (færre kjøp og færre kunder) enn det som ville vært tilfelle uten prissamarbeid og felles markedsregler. Mot slutten av 90-tallet ser vi en tendens til økende press i gatemarkedet som følge av vekst på tilbudssiden.

9.2 Innemarkedet på 80-tallet

Innemarkedet på 80-tallet er mer utydelig enn datidens gatemarked. Høigård & Finstad (1986) viser til politiets arbeid mot sexklubber som ble etablert på 1970-tallet.

Politiets innsats mot disse klubbene førte til at klubbene ble stengt og avviklet. Etter at klubbene ble avviklet, kan de se ut som det var en periode med lite aktivitet på innemarkedet. Markedet flyttet seg heller til hoteller og restauranter, og etter hvert til massasjeinstitutter. Høigård & Finstad (1986) finner ett massasjeinstitutt som kan ha hatt prostitusjon på midten av 80-tallet. Mot slutten av 80-tallet er det ifølge Skilbrei (1998) en dramatisk vekst i massasjeinstitutter. Virksomhetene bestod da i første rekke av norske, ressurssterke kvinner, uten ruserfaring, som jobbet på massasjeinstitutter. På 90-tallet endret dette bildet seg (se avsnitt 9.3.2).

Etter at sexklubbene forsvant og innemarkedet reetablerte seg, tyder tilgjengelig informasjon på at det var relativt få tilbydere i innemarkedet, og at de som var i dette markedet lå i et markedssegment som kan omtales som et "luksusmarked". Dette segmentet slik det blant annet beskrives av Skilbrei (1998), er på 80-tallet preget av høy inntjening, ressurssterke norske kvinner med andre ben å stå på, og høye priser.

Politiets innsats har betydning for markedsutviklingen på 80-tallet

Politiets innsats mot sexklubbene som ble etablert på midten av 1970-tallet hadde en tydelig effekt i markedet. Selv om deler av markedet tilpasset seg og fant andre arenaer som restauranter, hoteller og en framvekst av massasjeinstitutter mot slutten av 80-tallet, kan det slås fast at politiets innsats dempet deler av markedet. Når det ble gjort vanskeligere å selge sex gjennom sexklubber, kombinert med at stedene og kundene fikk oppmerksomhet rundt sine sexkjøp, ble både tilbudet og etterspørselen redusert.

9.3 90-tallet; markedet strammes med nye markeder i frammarsj

Totalt anslår Pro Sentret i sin årsrapport fra 1999 at det da var i overkant av **3000 kvinner som solgte seksuelle tjenester på landsbasis**. Hovedtyngden av disse, dvs 1500 – 2000 var i Osloregionen. Gateprostitusjonen og massasjeinstitutter var først og fremst lokalisert i Oslo, Bergen og Stavanger.

Pro Sentret anslår at det i 1999 til en hver tid var 200 kvinner av utenlandsk opprinnelse i innemarkedet i Oslo. Over året anslås omfanget til 500 – 1000 utenlandske kvinner med deltagelse i det norske prostitusjonsmarkedet– i tillegg til reisende russiskeprostituert i Troms og Finnmark.

De utenlandske kvinnene kom fra følgende nasjonaliteter:

- Ca 50 prosent fra Sørøst-Asia, hovedsakelig fra Thailand (hvorav mange var gift i Norge)
- 25-30 prosent fra Latin-Amerika, de fleste var fra Den Dominikanske Republikk
- Resten fra Skandinavia, Øst-Europa og det øvrige Europa.

Det vises til en økende andelprostituerte fra Baltikum og Russland, men tallfestingen her oppgis som usikker og vanskelig på grunn av at disse kvinnene opererte godt skjult i egne nettverk.

Sexhandelen på mindre steder knyttet seg oftest til innemarkedet, hoteller, restauranter, leiligheter, treffsteder. Allerede på slutten av 90-tallet vises det til at mange kontakter ble knyttet via annonseorganer eller Internett. Omreisende prostitusjon var i frammarsj, da forstått som at selger oppsøkte mindre lokalsamfunn som i utgangspunktet ikke hadde et kjent etablert prostitusjonsmiljø. Dette fikk sin egen form i Finnmark der russiske kvinner kom på turistvisum i helgene for å selge seksuelle tjenester fra campingplasser, torg og lignende. Prostitusjonen i Finnmark ble ofte kombinert med salg av sprit og andre varer. Det ble også gjort avtaler der kvinnene kunne komme direkte hjem til kundene. Pro Sentret anslo at dette kunne dreie seg om ca. 100 kvinner hver helg.

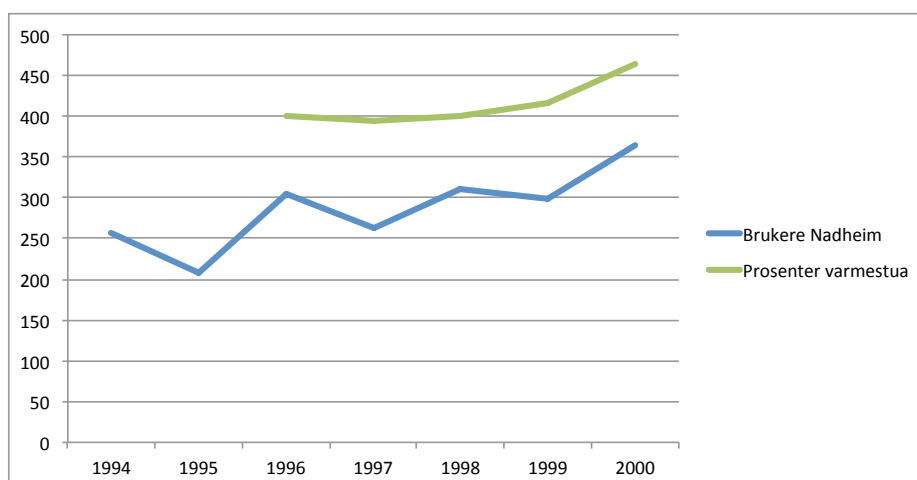
9.3.1 Gatemarkedet på 90-tallet

Gatemarkedet i Oslo, Bergen og Stavanger var også på 90-tallet preget av norske kvinner med rusproblemer, men med en stigende andel utenlandske prostituerte mot slutten av 90-tallet. Pro Sentret anslår at 80 prosent av kvinnene i gatemarkedet i 1999 var heroinmisbruker. I Bergen er derimot nærmere 100 prosent rusmiddelbrukere.

I følge Pro Sentret var det rundt 600 gateprostituerte i Oslo i 1999. Det sies at denne totalen da hadde vært relativt konstant over flere år. Videre vises det til at gjennomsnittsalderen blant gateprostituerte i Oslo lå mellom 25 og 30 år, i motsetning til 15 år tidligere der hovedtyngden av de som var i markedet lå i aldersgruppen 20 til 25 år. En økning i gjennomsnittsalderen kan være en indikasjon på lavere rekruttering fra gruppen "unge i drift". Vi finner imidlertid ikke noe litteratur eller analyser som ser på årsakene til en eventuelt høyere gjennomsnittsalder blant de prostituerte.

Ser vi på utviklingen i antall brukere (tallene i figuren inkluderer personer møtt ved oppsøkende tjeneste på gaten i Oslo) hos Nadheim og Pro Sentrets varmestue, ser vi en vekst, dog noe ujevn, gjennom hele 90-tallet. Pro Sentrets varmestue har en økning i antall brukere mot slutten av 90-tallet, mens Nadheim har større årlige variasjoner med en klar trendvekst. Vi vurderer veksten i antall brukere av støttetiltakene som en indikasjon på en vekst i markedet.

Figur 9.2 Utvikling brukerantall, Nadheim og Pro Sentrets varmestue 1994-2000



Kilde: Nadheim Årsrapport 2006, Pro Sentret Årsrapport 1999. Bearbeidet av Vista Analyse, 2014.

Pro Sentret registrerte ikke noen utenlandske kvinner i gateprostitusjon i Oslo i 1995 og 1996. I 1997 ble det registret 12, med tilsvarende tall de to påfølgende årene, med en økning til 27 utenlandske kvinner påtruffet i Oslo i 1999.

Vekst i Bergen, og økende grad av grov vold

I Bergen rapporterte Oppsøkende avdeling (senere Utekontakten) om en økning i antall prostituerte på 30 prosent fra 1997 til 1998. Oppsøkende team i Bergen rapporterer om at miljøet synes å hardne til etter hvert som det vokste. Det ble i økende grad registrert kvinner som var utsatt for vold og voldtekter i kundeforhold. Volden som ble registrert var også av stadig grovere art. Til tross for samarbeid mellom Kaia-teamet, politi og legevakt valgte få kvinner å anmelde overgrepene. Skadene kvinnene ble påført ble heller ikke fanget opp av helsevesenet (Pro Sentret, Årsrapport 1999). Videre vises det til at mange av kvinnene hadde kundekontakt via mobiltelefon – i tillegg til å stå på gaten, og at det også var enkelte som hadde annonser i tillegg på internett eller arbeidet på institutter i perioder.

I 2000 rapporterer oppsøkende virksomhet i Bergen om 71 observerte i gatemarkedet. Aldersmessig lå den største gruppen i intervallet 26 – 30 år. I Bergen var opp mot 100 prosent av kvinnene i gateprostitusjon heroinister. Det vises for øvrig til at ikke alle kvinnene Oppsøkende avdeling i Bergen hadde hatt kontakt med ruste seg daglig ved prostitusjonsdebut. Rusbruken steg imidlertid kraftig allerede etter kort tid i prostitusjon.

9.3.2 Innemarkedet på 90-tallet

Massasjeinstituttene som vokste fram mot slutten av 80-tallet fortsatte å øke i omfang på begynnelsen av 90-tallet. Skilbrei (1998) beskriver et marked og en utvikling der de som jobbet på massasjeinstituttene i begynnelsen var norske, ressurssterke kvinner med andre alternativer og inntektsmuligheter enn prostitusjon. Deretter ble det etablert massasjeinstitutter der thailandske kvinner jobbet. Skilbrei (1998) finner også et par institutter med kvinner fra den dominikanske republikk. I begynnelsen ble kvinner med gateerfaring eller rushistorie forsøkt holdt utenfor instituttene. Etter hvert ble det også etablert institutter der kvinner med rus- og gateprostitusjonserfaring kunne arbeide. Vilkårene for kvinnene nederst på rangstigen, dvs de som arbeidet i de dårligste massasjeinstituttene beskrives som dårlige, mens de ressurssterke synes å ha hatt gode vilkår.

Lovendring og oppmerksomhet reduserte antall massasjeinstitutter

I følge Pro Sentret var det rundt 40 massasjeinstitutter i Oslo på midten av 90-tallet. Deretter sank antallet til mellom 10 og 12. Pro Sentret forklarer reduksjonen med endring av lovverk, hvor utleie av lokaler til prostitusjon ble forbudt. Det vises videre til at det trolig hadde en effekt at kvinneaktivister og strøksforeninger demonstrerte mot instituttene og dermed skapte mye mediedekning. Det vises også til at Oslo kommunes innsats med kontroller etter plan- og bygningsloven bidro til reduksjonen. Pro Sentret kommenterer at prostitusjonsmarkedet er som andre markeder; *påvirkelig for ytre press* (Pro Sentret, Årsrapport 1999).

I følge Pro Sentret var det en svak økning i antall massasjestitutter mot slutten av 90-tallet slik at det mot slutten av 1999 anslås å være ca 15 institutter. Forklaringen på veksten var at markedet fikk mer fred. *"Så lenge markedet får være i fred for media og myndigheter, ser det ut til å øke"* (Pro Sentret, Årsrapport 1999). Videre pekes det på at en del kvinner og menn gikk fra massasjestituttene og inn i "egne" leiligheter etter at presset fra myndigheter og opinion ble for stort. Leiligheter er mer skjult enn massasjestituttene. Dette gjorde ifølge Pro Sentret veien inn i prostitusjonen vanskeligere i og med at massasjestituttene hadde reklamert åpenlyst, mens leiligheter var mer skjult. Samtidig hevdes det at kvinner og menn som prostituerer seg hadde en tryggere hverdag på massasjestituttene enn fra egne leiligheter.

Når det gjelder escortprostitusjon på 90-tallet har vi ikke funnet noen oversikt over størrelsen på markedet, utover at Pro Sentret sier i sin 1999-årsrapport at de ikke kjenner til noen utstrakt organisert escortvirksomhet. De finner heller ikke noen indikasjon på økning i prostitusjon fra barer/klubber/restauranter som følge av nedgangen i massasjestitutter. Tele/internett pekes på som et nytt markedet ved utgangen av 1999, men det gis ikke noen oversikt over omfanget av denne delen av markedet.

Oppsummering og vurdering av utviklingen på innmarkedet gjennom 90-tallet

Massasjestituttene ser ut til å ha nådd en topp omtrent midt på 90-tallet. Etter aksjoner fra politiet og oppmerksomhet fra kvinneaktivister og media falt etterspørselen. Myndighetene satte inn ressurser for å bekjempe instituttene gjennom kontroller etter plan og bygningsloven, hygieneforskriften og immigrasjonskontroll. I tillegg til at kontrollene førte til stengning av institutter, bidro også de samlede aktivitetene fra andre aktører med påfølgende oppmerksomhet til å skremme bort kundene. Dermed ble både tilbudssiden og etterspørselssiden redusert.

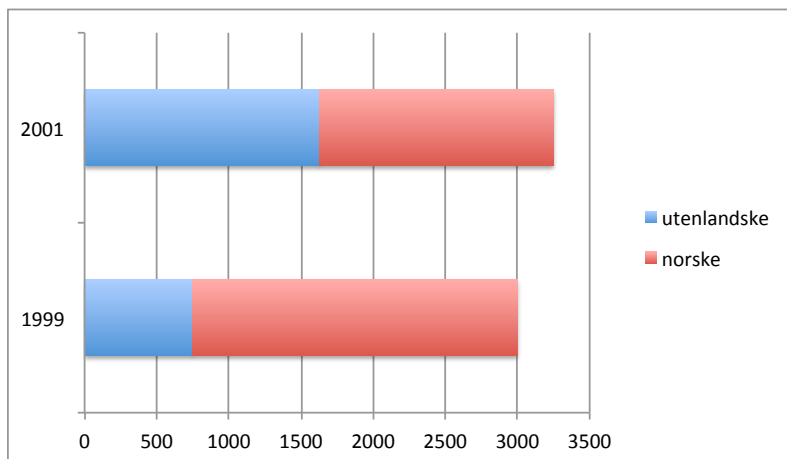
Med massasjestituttens fall vokste leilighetsprostitusjon og annonsemarkedet fram som en arena. Foreliggende dokumentasjon tyder på at dette var et mindre attraktivt marked, både sett fra tilbudssiden og fra etterspørselssiden enn massasjestituttene var. Det vil med andre ord si et dempet innemarked sammenliknet med glansperioden for massasjestituttene.

Omreisende prostitusjon, annonsemarked og internettmarked var blitt en del av prostitusjonsmarkedet allerede ved utgangen av 90-tallet.

9.4 Utviklingen i antall prostituerte 2000 – 2005 hele landet

Pro Sentret omtaler en voldsom økning i andelen utenlandske kvinner fra 1999 til 2001. Ser vi på de faktiske tallene anslår Pro Sentret antall utenlandske prostituerte i Norge i 1999 til å ligge mellom 500 og 1000, noe som tilsvarer en andel på rundt 20 – 30 prosent. I 2001 anslås andelen utenlandske prostituerte til 50 prosent, noe som tilsvarer mellom 1500 og 1750 kvinner og menn av utenlandsk opprinnelse (3000 til 3500 totalt). Figur 9.3 illustrer utviklingen dersom vi bruker middelverdien for anslagene gitt i Pro Sentrets årsrapporter fra hhv 1999 og 2001.

Figur 9.3 Prostituerte i Norge 1999 og 2001, fordelt på norske og utenlandske



Kilde: Pro Sentret, årsrapport 1999 og 2001, bearbeidet av Vista Analyse

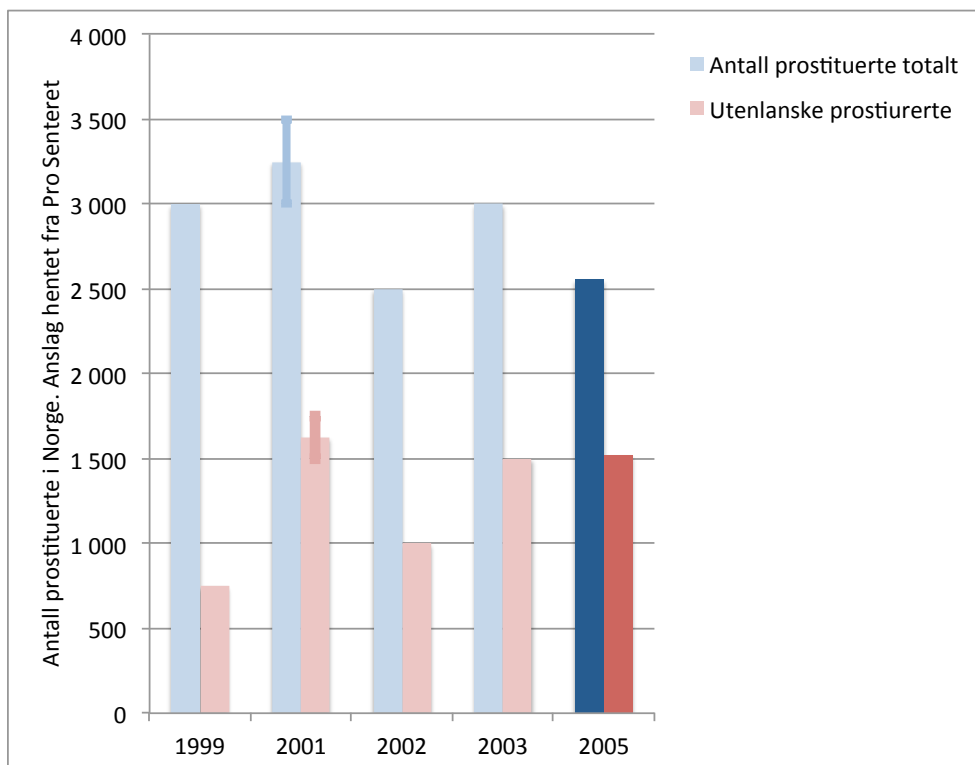
Den største gruppen i 2001 er antatt å være kvinner fra Øst-Europa, særlig Baltikum. Veksten ser ut til å være forårsaket av denne gruppen. Thailandske og kvinner fra Latin-Amerika som var de antatt største gruppene i 1999, er på de neste plassene. For disse gruppene synes det som det er liten endring fra 1999 til 2001. I begge gruppene, og da særlig i det thailandske miljøet vises det til at mange av kvinnene har vært der lenge og er gift eller har vært gift med nordmenn.

Det vises til at kvinnene fra Øst-Europa gjerne kommer på turistvisum og at de er svært mobile både i Norge og i Europa. I følge Pro Sentret (årsrapport 2001) var det gjerne nettverk som organiserte trafikken. Det vises også til at de fleste oppgir at de visste ved innreise til Norge at de var hyret til prostitusjon. Fattigdom og sosial nød i hjemlandene oppgis som en viktig årsak til å søke det norske prostitusjonsmarkedet. I 2001 ble det observert noen kvinner fra Afrika, men ikke tilstrekkelig mange til at det gis noen anslag over antallet.

I Pro Sentrets årsrapport for 2003 registrerer vi at anslaget over antall personer som har solgt seksuelle tjenester i løpet av året er på 3000 personer totalt for hele landet. Dette er samme anslag som også ble gitt for 1999. Av disse antas ca 50 prosent å være av utenlandsk opprinnelse, mot 20-30 prosent i 1999. Anslagene som gis over landet totalt i 2004 er på om lag samme nivå som for 2003, mens det i 2005 er gjort en grundigere kartlegging der totalen for hele landet anslås til 2555, inkludert både inne- og utemarkedet.

Figur 9.4 viser Pro Sentrets anslag over det totale antall prostituerte i Norge fra årtusenskrifte til 2005. Pro Sentret selv peker på usikkerhet i tallene, og at usikkerheten særlig er knyttet til innemarkedet. Vi vurderer 2005-tallene som mest robuste. Dette fordi disse i større grad enn i de tidligere årene er basert på en dokumentert kartlegging av annonsemarkedet, mens det for de øvrige årene er gjort grovere anslag. I figuren har vi markert tallene vi vurderer som mest pålitelige med sterkere farger enn de øvrige årene der tallene framstår som adskillig mer usikre.

Figur 9.4 Antall prostituerte total, 1999 til 2005.



Kilde: Pro Sentrets årsrapporter, bearbejdet av Vista Analyse AS

Andre kilder med omfangsberegninger fra perioden 2000 til 2005

PION (Prostituertes interesseorganisasjon i Norge) gjennomførte en omfattende kartlegging av markedet i perioden november 2004 til mars 2005. På bakgrunn av denne kartleggingen konkluderer PION med at omfanget av prostitusjon har økt sammenliknet med tidligere år, og at økningen ikke bare er knyttet til ekspansjon av internasjonal prostitusjon, men at det også hadde vært en økning av kvinner med norsk bakgrunn eller tilhørighet til Norge. PION finner at 80 prosent av kvinnene i gateprostitusjon i Norge i kartleggingsperioden (498 totalt) tilhører det internasjonale prostitusjonsmarkedet. PION estimerer det totale omfanget av prostitusjon i Norge per år til 3000, hvorav 2000 jobber i eller i tilknytning til Oslo. De finner også at gateprostitusjonen tar en større andel i Oslo, enn det som tidligere var vanlig å anta. PION anslår at 44 prosent av prostitusjonen i Oslo var i gatemarkedet, mot 1/3 som tidligere var vanlig å anta.

Tyldum og Brunovskis (2004) estimerer at det er om lag 1100 kvinner som jobber i prostitusjon i Oslo i 2003, og at 79 prosent av disse er knyttet til den migrasjonsrelaterte prostitusjonen. Dette er et lavere tall enn både PION og Pro Sentret opererer med i 2004-2005. Andelen med utenlandsk opprinnelse er imidlertid på samme nivå som PION opererer med for Oslo i 2004.

Perioden 2002 til 2005 er preget av raske endringer og forflytninger i markedet der Norge i økende grad blir en del av et *internasjonalt prostitusjonsmarked*. Variasjonen i ulike kartlegginger av antall deltagere i det norske markedet, med dertil store variasjoner i ulike estimat over antall deltagere i det norske markedet i løpet av et år,

kan like gjerne være en konsekvens av store rotasjoner på tvers av byer og land, som hvilke metoder den enkelte har benyttet i kartleggingen.

Usikker og lite kunnskap om omfang og markedsutvikling

Vår gjennomgang av litteratur og rapporter fra første del av 2000-tallet viser at det er stor usikkerhet mht hvor mange som har deltatt i prostitusjonsmarkedet det enkelte år. Vi finner også svært få forsøk på å anslå hvor mange som er i virksomhet per dag, hvor mye hver enkelt markedsaktør faktisk arbeider per dag, uke, måned, år i Norge, eller anslag over hvor mange kunder hver enkelt prostituert betjener i løpet av en arbeidsdag, uke eller måned. Vi har heller ikke funnet systematiske kartlegginger av pris og kostnadsutviklingen i markedet. Dette i motsetning til litteraturen fra 80-90-tallet og mye av den internasjonale prostitusjonslitteraturen som i mye større grad inkluderer økonomiske variable i vurderingen av utviklingen i prostitusjonsmarkedet så vel som i vurderingen av vilkårene for de som deltar i dette markedet. Pris- og kostnadsutviklingen i et markedet gir normalt verdifull informasjon om inntjeningsmuligheter og økonomisk attraksjon. Videre sier arbeidstid i forhold til inntjeningsmuligheter mye om rammebetingelsene for de som deltar i markedet. Prisutvikling i forhold til arbeidsinnsats og samlet produksjon, gir også viktig informasjon om etterspørselssiden i markedet.

Vi finner noe mer kunnskap i beskrivelsen av observasjoner og vurderinger som er gjort av de enkelte delmarkedene. I de neste avsnittene går vi gjennom hhv utviklingen i gatemarkedet og innemarkedet for perioden 2001 til 2005.

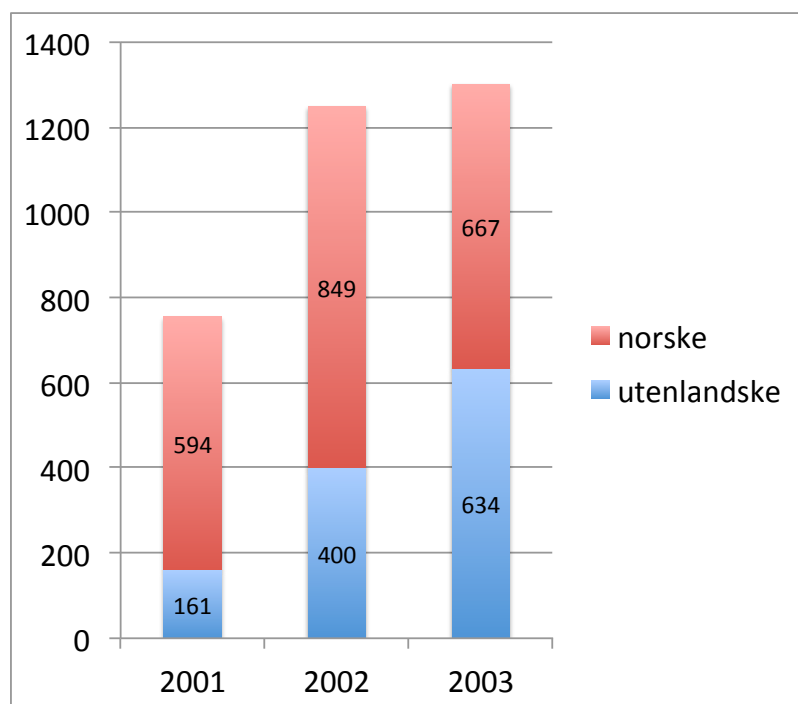
9.5 Gatemarkedet; tilbudsmakten kollapser

Gatemarkedet synes også i 2001 å være mest preget av norske rusmiddelmissbrukere, men med et økende antall utlendinger på turistvisum som *ikke* brukte rusmidler. Utviklingen med en økende andel prostituerte med tilknytning til andre land observeres først i Oslo, men med Bergen og Stavanger rett bak. I løpet av 2003 – 2004 viser rapporter fra Bergen og Stavanger en økende andel utlendinger i hjelpetiltakene, samtidig som det observeres færre norske rusmiddelmissbrukere i markedet. Politiet i Bergen hadde også en sak mot estisk prostitusjon under etterforskning tidlig i 2004.

Pro Sentret anslår at gatemarkedet står for om lag $1/3^{10}$ av det samlede markedet i 2002 og 2003. (Årsrapport, 2002 og 2003). Tallene viser også en kraftig vekst i både norske og utenlandske aktører i gatemarkedet fra 2001 til 2002. I 2003 faller antall norske i gatemarkedet i Oslo, mens antall prostituerte fra utlandet fortsetter å øke (jf Figur 9.5).

¹⁰ Vi observerer at denne fordelingen blir imøtegått i flere rapporter, men at andelen likevel opprettholdes som en "standard" fordeling mellom ute- og innemarkedet. Det er derfor vanskelig å følge en eventuell utvikling i fordelingen mellom ute- og innemarkedet i dokumentasjonen vi har hatt tilgang på.

Figur 9.5 Utviklingen i gatemarkedet i Oslo 2001 til 2003. Registrert av Pro Sentret i oppsøkende virksomhet i Oslo



Kilde: Pro Sentrets Årsrapport 2003. Bearbeidet av Vista Analyse AS

Vi observerer at Nadheim har registrert et betydelige lavere antall enn Pro Sentret i sin oppsøkende virksomhet i Oslo. I 2001 oppgir Nadheim å ha møtt 375 kvinner gjennom oppsøkende virksomhet, mens de tilsvarende tallene for 2002 og 2003 oppgis til 413 og 430 kvinner.

Endrede markedsbetingelser og dårligere vilkår

Pro Sentret rapporterer allerede i 2002 om et marked i endring som følge av nye aktører i markedet. Det vises til at de utenlandske kvinnene er tilstede på prostitusjonsstrøket oftere og over flere timer enn de norske. De står også i større grad enn de norske på faste plasser på prostitusjonsstrøket. Kvinnene fra Øst-Europa er generelt yngre enn de norske kvinnene på strøket og bruker generelt ikke rusmidler. Flere betaler en andel av inntekten sin til bakmenn, men det antas at det også er aktører som beholder all inntekten sin selv.

Et sentralt trekk i utviklingen tidlig på 2000-tallet er også at ulike grupperinger av utenlandske kvinner står på bestemte deler av strøket, samt at det sies å være lite kontakt på tvers av nasjonaliteter. Fra å være et marked med konkurransesamarbeid og felles regler for alle, beskrives en utvikling med gruppedannelser med kvinner fra samme område som holder sammen, eller som er organisert av samme bakmann. Det vises videre til en varierende grad av vold mot de som var under en eller annen form for tvang. Hvor stor andel av fortjenestene som ble betalt til bakmenn ser ut til å variere.

I 2003 viser Pro Sentret i sin årsrapport til at enkelte norske kvinner forteller om ubehagelige episoder hvor de har blitt kontaktet av menn de mener er de utenlandske

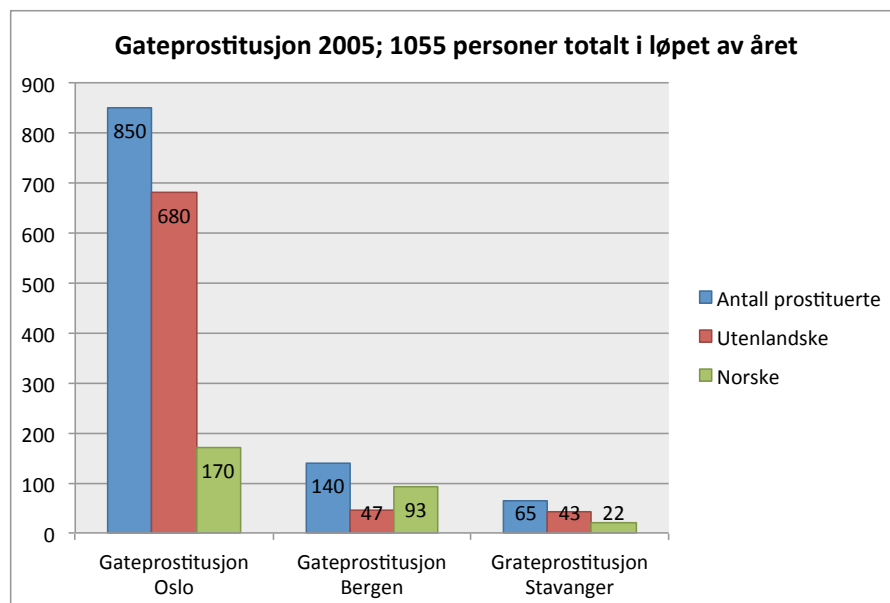
kvinnenes bakmenn. Det vises til ulike former for trusler, spesielt knyttet til hvor de fikk lov til å stå.

De norske kvinnene som tradisjonelt hadde dominert markedet opplevde:

- Å bli fysisk fortrent fra markedet ved å bli forvist til egne områder
- Opplevelse av større utrygghet på strøket som følge av konkurrenters bakmenn og mindre samhold blant de prostituerte
- Tap av konkurransekraft mot yngre og rusfrie konkurrenter
- Økt konkurranse og arbeidspress som følge av at de nye gruppene jobbet lengre og mer, og hadde en betydelig større tilstedeværelse i markedet enn det som tidligere hadde vært vanlig

En konsekvens av utviklingen var at de norske kvinnene som tradisjonelt hadde dominert og kontrollert markedet, måtte bruke lengre tid på strøket for å tjene nok til å dekke sine behov. Bildet av gatemarkedet i 2005 (jf Figur 9.6) viser et gatemarked i både Oslo, Bergen og Stavanger som er overtatt og dominert av internasjonal prostitusjon og immigranter.

Figur 9.6 Gatemarkedet i 2005; Oslo, Bergen og Stavanger



Kilde: Pro Sentret Årsrapport 2005, bearbeidet av Vista Analyse

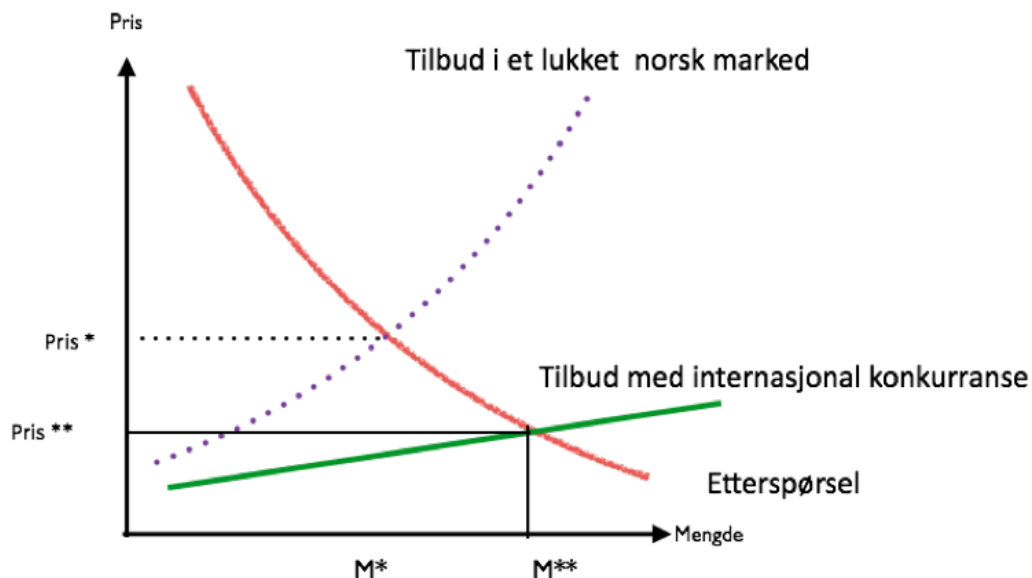
Det totale antall observerte i gateprostitusjon er lavere i 2005 enn det som rapporteres i 2003. Det samlede tilbudet, forstått som antall prostituerte som til en hver tid var i gatemarkedet antas likevel å være til dels mye større i 2005 enn det som var tilfelle i 2003. Dette skyldes at kvinnene som dominerte markedet i 2005 hadde en mye større grad av tilstedeværelse, med lengre arbeidsdager enn det som var vanlig på 90-tallet. Det vises også til at kvinnene sier de må stå på strøket lengre for å tjene det de trenger, samt at det er større press på prisene og på å få utført tjenester som kvinnene ikke ønsker å utføre. Utfra den begrensende informasjonen som finnes om priser i markedet er det også mye som tyder på fallende realpriser i markedet i første halvdel av 2000-tallet.

9.5.1 Fra kartell med prissamarbeid til kjøpers marked

I avsnitt 9.1.1 viste vi at gatemarkedet var organisert med tilbudssamarbeid etter mønster fra det som omtales som semikartell. Med åpnere grenser mot Europa, større global mobilitet, og økonomisk og sosial nød i store deler av Europa og resten av verden, var det ikke lenger mulig å kontrollere tilgangen til markedet. Med flere nye grupperinger i gatemarkedet, ble det heller ikke mulig å opprettholde alle de "uskrevne" reglene som tidligere hadde dominert markedet. Det som tidligere hadde vært av sanksjonsmuligheter blant norske prostituerte fungerte ikke mot de nye gruppene. Samtidig overtok sterkere grupper og aktører markedsdominansen og reguleringen av markedet.

Med høye (kartell)-priser var Norge et attraktivt land å selge seksuelle tjenester i. Med åpnere grenser kom det naturlig nok flere tilbydere på markedet. Dette gav større kamp om markedsandelene, og press på arbeidsbetingelsene for de som var i markedet. Lengre arbeidstid for å dekke inntektsbehovet ble første tilpasning for de som opprinnelig hadde dominert markedet. Deretter følger press på prisene og realprisfall for aktørene i gatemarkedet. Dette kan beskrives som et skift i tilbudskurven fra et nasjonalt marked med kapasitetsbegrensninger til et internasjonalt marked der tilbudet styres av vilkår utenfor Norges grenser. Tilpasningen er vist i Figur 9.7 der pris* viser prisen i en markedstilpasning med et lukket nasjonalt marked uten prissamarbeid. Den lilla stiplede kurven viser tilbudet og markedslievekten (der den lilla kurven krysser rød kurve) i et nasjonalt uregulert marked, mens den grønne kurven illustrerer en tilbudskurven i et internasjonalt marked.

Figur 9.7 Markedstilpasning i et åpent marked



I et åpent marked vil det vi har kalt den internasjonale tilbudskurven være følsom for endringer i den internasjonale økonomien, og da særlig for endringer i land som tradisjonelt har hatt et internasjonalt prostitusjonsmarked. Tilbudskurven vil også avhenge av utviklingen i land der grupper eller hele landet opplever sosial eller økonomisk nød. Vi ser av figuren at i et internasjonalt marked i forhold til et beskyttet

nasjonalt hjemmemarked vil salg av sex i Norge øke og prisene falle. Dette er situasjonen vi ser i de aller fleste land i Vest-Europa, uavhengig av lovgivning og regulering av prostitusjonsmarkedet.

Kollapsen i tilbudsmakten en konsekvens av utviklingen utenfor Norge

Kollapsen i tilbudsmakten har så vidt vi kan se følgende forklaringer;

- i) Økt tilstrømning til Norge grunnet nedbygging av nasjonale grenser og den økonomiske utviklingen i EU og verden forøvrig
- ii) En økende andel utenlandske prostituerte uten rusmiddelavhengighet med mer tilstedeværelse i markedet – dvs lengre arbeidstid
- iii) Nye aktører og bakmenn tok kontroll over markedet, eksisterende aktører ble fortrent
- iv) Økt konkurranse om markedsandeler, med påfølgende prispress og ytterligere krav til arbeidsinnsats for å sikre seg kunder

Nå skal det riktignok understrekes at vi har funnet lite håndfast dokumentasjon som dokumenterer prisfallet. Den mest konkrete dokumentasjonen på prisfall og redusert tilbudsmakt tidlig på 2000-tallet finner vi i Kilian og Ødegård Lund (2002). Denne rapporten handler om gateprostitusjon i Bergen, der kvinnene rapporterer om drastiske prisfall; kundene etterspør liggeturer til 350 kroner, en tjeneste som i utgangspunktet var priset til 500 kroner. En kvinne oppgir at hun har tatt liggeturer til 450 kroner (dvs et prisavslag på 10 prosent) etter å ha stått en hel kveld og derfor var desperat og redd for å ikke ha penger til morgenskuddet. Beskrivelsen reflekterer et tilbud som til gitte minstepriser var større enn etterspørselen i perioder, og dermed press på prisene.

I den samme rapporten fortelles det om at prisene på strøket i Bergen er de samme i 2002 som de var 10 år tidligere. Dersom dette stemmer – og vi realprisjusterer¹¹ en pris på 500 kroner i 1992 til 2002-kroner tilsvarer dette en pris på 600 kroner i 1992. Prisen har altså reelt sett falt med en sjettedel. Det vises for øvrig til det samme gruppepresset for å holde prisene oppe, samt en høy bevissthet om kondombruk. Forskjellen fra det som rapporteres fra 80-tallet og tidlig på 90-tallet, er at minsteprisen målt i realpris har falt, samtidig som det synes vanskeligere å opprettholde minsteprisen i markedet for alle grupper.

Norli (2009) viser til at gateprostitusjonen fram til slutten 90-tallet var en arena for de norske rusmiddelavhengige kvinnene. Hun viser også til et sett med uskrevne regler som regulerte markedet, hvem som oppholdt seg hvor og prisregulering. Med inntreden av utenlandske konkurrenter opplevde de norske kvinnene å måtte jobbe lenger for å tjene de nødvendige kronene, de ble også fysisk fortrent. Norli (2009)

¹¹ Realprisjusteringen basert på konsumprisindeksen, se SSB for nærmere forklaring av hvordan dette beregnes.

bekrefter dermed at kartellet fra 80-tallet og tidlige 90-tallet bryter sammen rundt årtusenskiftet.

Resultatet av kollapsen i tilbudssamarbeidet er nødvendigvis dårligere vilkår for de prostituert i gatemarkedet, både med hensyn til inntjening og muligheter for å verne seg mot risikoatferd. Med et mobilt internasjonalt marked vil tilbudssiden styres av inntjeningsmulighetene i prostitusjonsmarkedet i Norge sammenliknet med i andre land, og mulighetene for inntektsgivende arbeid i Norge og andre land for aktører med legal eller illegal tilgang til det norske markedet.

9.6 Innemarkedet 2001 til 2005

Innemarkedet ble i 2001 anslått til å utgjøre 2/3 av det samlede prostitusjonsmarkedet. Både i 2001 og i 2002 vises det til at de aller fleste med utenlandsk opprinnelse arbeider i innemarkedet. Kvinner fra Thailand antas å utgjøre de største gruppene i 2001 og 2002, men med en økende andel østeuropeere. Kvinner fra Sentral- og Øst-Europa er den gruppen som øker mest på begynnelsen av to-tusentallet. En stor andel av kvinnene fra Sørøst-Asia og Latin-Amerika har arbeids- og oppholdstillatelse gjennom familiegjennforening som følge av giftemål med norske menn. Det vises også til at mange av kvinnene har opphold i et annet Schengen-land eller kommer som turister dersom de er fra land der det ikke kreves visum. Blant visumpliktige kvinner er det også en gruppe som søker asyl.

I 2003 anslår Pro Sentret at det er om lag 18 forskjellige massasjestututter i Oslo. Det var også noen få institutter i Bergen. Det vises til økt mobilitet i leilighetsmarkedet som følge av presiseringen i Straffelovens § 202 (hallikparagrafen) som gjorde utleie av lokaler til prostitusjonsformål ulovlig. Dette må også bety større kostnader for de prostituerte og/eller deres bakmenn. Annonseringen foregikk da, som nå, over ulike nettsider. Det var også registrert reisende som annonserte med tilstedeværelse på ulike tider, for kortere eller lengre perioder.

I 2004 oppgir Pro Sentret en nedgang i antall massasjestututter fra 18 til ca 12 i Oslo. Det vises til at det tidvis dukket opp institutter i andre byer, men at disse stort sett hadde en kort levetid. Nedgangen i antall institutter begrunnes med oppmerksomhet fra politiets side, fra naboer og fra media. I leilighetsmarkedet antas det at det både er leiligheter som drives av bakmenn og der det er flere kvinner som jobber sammen, og leiligheter der den prostituerte arbeider selvstendig eller samarbeider med en eller flere andre som arbeider selvstendig.

Pro Sentrets kartlegging i 2005 anslår at innemarkedet da utgjorde 60 prosent av det totale prostitusjonsmarkedet. Det vises til at det kan være stor mobilitet mellom de ulike arenaene på innemarkedet, men at det tradisjonelt ikke tidligere hadde vært særlig overlapp mellom innemarkedet og gateprostitusjonen. I 2005 vises det til at dette kan være i ferd med å endre seg ved at flere kvinner deltar i begge markedene. Vi vurderer dette som et tegn på et strammere marked der kvinnene både må dekke større geografiske områder og flere markeder for å sikre den nødvendig inntjeningen til å dekke egne behov, og eventuelle krav og forpliktelser til bakmenn.

Totalt anslår Pro Sentret 1 500 deltagere i det norske innemarkedet i 2005.

9.7 Utviklingen 2005 til 2013

I det videre går vi gjennom utviklingen i de ulike prostitusjonsmarkedene for perioden 2005 til 2013. I gjennomgangen er Pro Sentrets rapporter brukt som hovedkilde. Pro Sentret har siden 1993 vært oppnevnt som et nasjonalt kompetansesenter på prostitusjon og antas derfor å gi det beste utgangspunktet for å beskrive utviklingen. Fram t.o.m 2010 gav Pro Sentret anslag over antall deltagere i de ulike markedene nasjonalt og for de største byene. I 2011 gis det ikke lenger noen samlet nasjonal oversikt over hele markedet, gatemarkedet i Oslo og annonsemarkedet estimeres, mens det redegjøres for utviklingstrekk fra andre byer. Fra 2012 gis det heller ikke estimat over utviklingen i gatemarkedet i Oslo, men det gjøres overslag over annonsemarkedet. I 2013 har Pro Sentret besluttet å ikke estimere omfanget av personer i prostitusjon på nasjonalt nivå. Dette betyr at det ikke finnes tidsseriedata som viser utviklingen i prostitusjonsmarkedet på en konsistent og sammenliknbar måte fra sexkjøpsloven ble innført og fram til i dag.

For å få et bilde av utviklingen i omfang har vi derfor supplert med andre kilder og inkludert statistikker over brukere av ulike tiltak, og støttet oss på informasjon gitt i samtaler med politi og representanter fra tiltaksapparatet. Til sammen er det mange som har registrert og overvåket ulike delmarkeder. Utfordringen er at det er brukt litt ulike metoder, samtidig som det heller ikke er det samme som er talt og registrert i de ulike tiltakene. Et hvert overslag over utviklingen i det nasjonale prostitusjonsmarkedet må derfor bli usikkert.

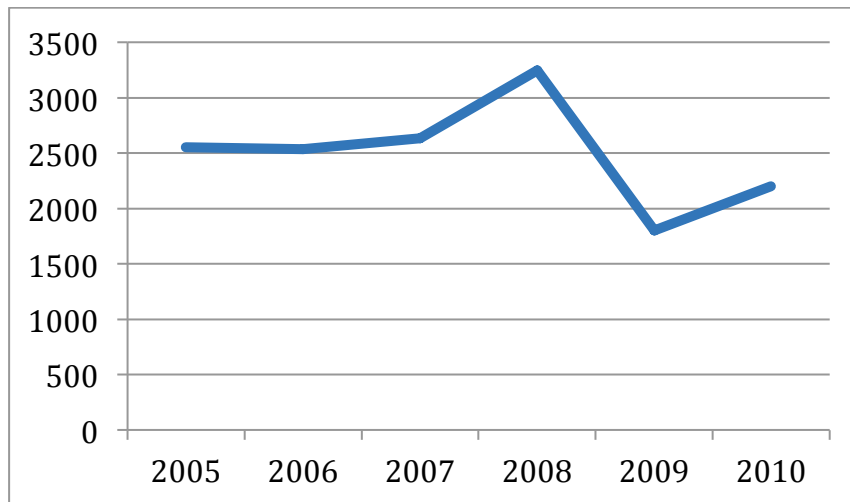
Umiddelbar nedgang fra 1.1.2009

Det store bildet viser en umiddelbar nedgang i antall prostituerte totalt etter sexkjøpsloven ble innført i 2009. Året etter viser Pro Sentrets tall en liten økning.

Ved utgangen av 2008 anslår Pro Sentret totalomfanget i løpet av året til 3200 personer, hvorav 1800 var i innemarkedet. Av disse er det beregnet at i underkant av 1400 var i annonsemarkedet. Per utgangen av 2010 viser Pro Sentrets tall en nedgang på 35 prosent¹² fra 2008 (jf.Figur 9.8). Etter 2010 oppgir ikke Pro Sentret tall for hele markedet.

¹² Det gjøres litt ulike avrundinger i forskjellige tabeller og oppsett i Pro Sentrets rapporter. Nedgangen kan beregnes til et sted mellom 31 og 35 prosent.

Figur 9.8 Anslag over antall prostituerte i Norge 2005-2010. Tall fra Pro Sentret

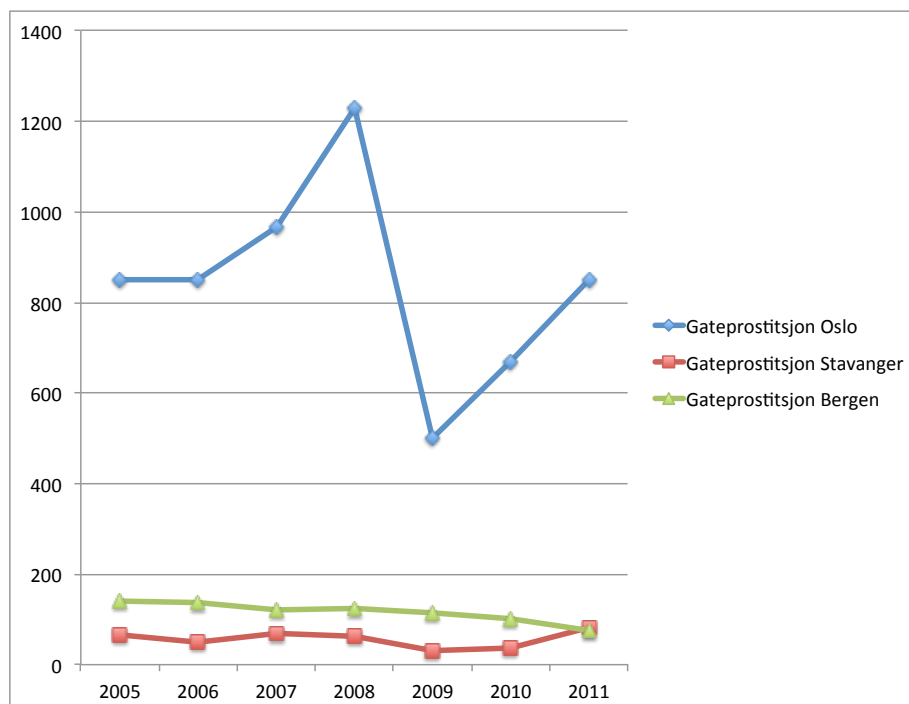


Viktige trekk ved utviklingen i perioden etter 2005 er:

- Økt reisehyppighet både i innemarkedet og utemarkedet
- Økende turn-over, særlig blant utenlandske prostituerte
- Raskere rotasjoner – hver prostituert er kortere på hvert sted
- Økte kostnader for de prostituerte som følge av mer annonsering, større reisevirksomhet, kortere opphold og trolig høyere leiepriser som følge av politiets håndheving av hallikparagrafen
- Økende andel utenlandske prostituerte både i inne- og utemarkedet

Disse trekkene var synlige også før sexkjøpsloven ble innført, men ser ut til å ha økt i styrke etter innføringen av sexkjøpsloven.

Figur 9.9 viser utviklingen i gatemarkedene i Oslo, Stavanger og Bergen for perioden 2005 fram til og med 2011 registrert av Pro Sentret. Som vi ser av figuren er det et kraftig fall i Oslo etter innføringen av sexkjøpsloven. Gatemarkedet i Oslo vokser deretter, og nærmer seg nivået i 2005-2006. Gatemarkedet i Stavanger og Bergen ser noenlunde konstant ut, og ser i liten grad ut til å berøres av sexkjøpsloven målt i antall prostituerte observert i markedet over ett år. Sammensetningen og gatebildet er imidlertid preget av store endringer også i disse byene. Dette beskrives nærmere i avsnitt 9.7.2 og avsnitt 9.7.3.

Figur 9.9 Observert utviklingen i antall personer i gatemarkedet i storbyene (på årsbasis) 2005-2011.


Kilde: Pro Sentret, Årsrapporter 2005-2011, bearbejdet av Vista Analyse AS

Antall personer registrert i gatemarkedet over hele året øker fra 2010 til 2011. Feltobservasjoner som viser antall personer truffet i det største gatemarkedet, Oslo, per kveld viser derimot en nedgang fra 2010 til 2011 (se blant annet Figur 9.11, Figur 9.12 og Figur 9.14).

Pro Sentret (årsrapport 2011) gir tre mulige forklaringer på at antallet over året øker, mens antall observert per kveld faller; noen kvinner er sjeldnere på strøket enn før, og også på andre tidspunkt slik at de ikke fanges opp i feltobservasjonene, noen kvinner har kun faste kunder og avtaler direkte med dem slik at de ikke er synlige i gatemarkedet, og økt gjennomstrømning i gateprostituasjonen. Det siste innebærer at flere kvinner selger sex på gatemarkedet i Oslo i løpet av et år, men de oppholder seg i Oslo i kortere tidsrom enn tidligere. Samme tendens observeres i Bergen og Stavanger, men med mindre tall er det vanskeligere å skille tendenser i markedet fra andre tilfeldige hendelser som påvirker antall observasjoner.

Hvorvidt det samlede salgsvolumet i gatemarkedet er endret, kan ikke avledes av endringer i antall prostituerte observert i markedet over ett år. Færre observerte i markedet på kveldstid trekker i retning av det er en nedgang i aktiviteten i gatemarkedet. Det at en større andel velger å oppholde seg kortere perioder i Oslo er også et tegn på lavere aktivitet i det største gatemarkedet i Norge. En større andel med faste kunder som avtaler med kvinnene direkte over telefon, trekker i motsatt retning. På den andre siden vil opparbeidelse av en stor nok kundemasse med kun faste kunder kreve at man er synlig i markedet (inne- eller ute) for å komme i kontakt med denne type kunder. For kvinner som har vært i markedet over tid, eller som kun er i markedet på deltid, vil faste kunder kunne gi et tilstrekkelig inntjeningsgrunnlag.

Flesteparten av de som opererer i markedet antas likevel å være avhengig av synlighet i markedet for å kunne skaffe seg nok kunder til å sikre seg en tilfredsstillende inntjening. Feltobservasjoner er derfor etter våre vurderinger en bedre indikator på aktivitetsutviklingen i markedet enn registreringer av det totale antall personer som er observert i markedet over året.

Uavhengig av hvordan det måles, vises alle observasjoner og registreringer et fall i gatemarkedet etter loven ble innført, deretter noe vekst med en stabilisering på et lavere nivå enn det som var tilfelle før loven ble innført.

Utviklingen i innemarkedet mer usikker

I innemarkedet synes det å være en tendens at flere har mer enn én mobiltelefon, og at hver prostituert også har flere enn én annonse. I tillegg til å annonsere flere steder, observeres det også flere annonser med samme telefonnummer på samme side (Realecort.eu). Kombinert med større reiseaktivitet og raskere rotasjoner blir det vanskeligere å beregne hvor mange som til en hver tid er i markedet. Det er også eksempler på at telefonnummer overtas av andre, dvs at det bak samme telefonnummer kan være flere personer i løpet av ett år. Annonsemarkedet slik det fungerer i dag er derfor lite egnet som kilde for å beregne omfanget og aktivitetsutviklingen i markedet. Pro Sentret viser til de samme utfordringene i sin begrunnelse for at de i 2013 ikke har estimert omfanget på antall personer i annonsemarkedet i 2013.

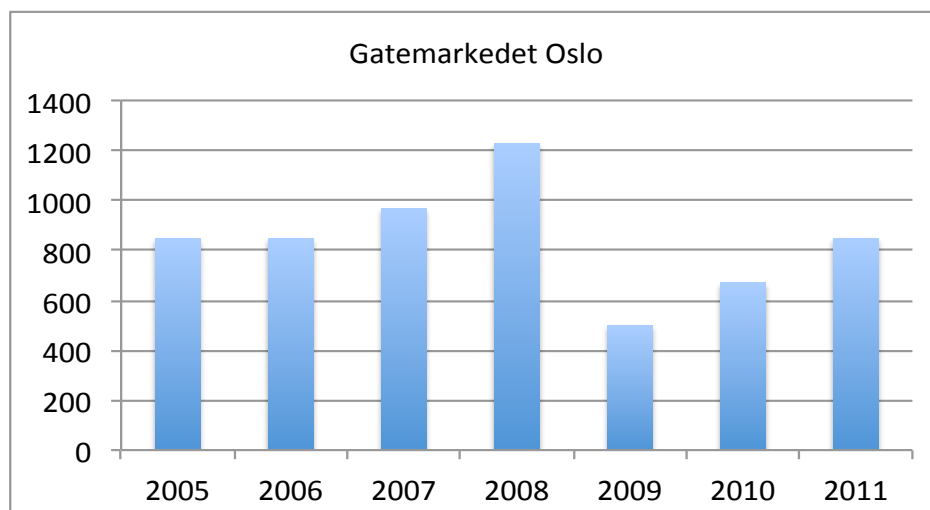
Stikkprøver vi har tatt viser at det bak ett og samme telefonnummer også kan oppgis forskjellig nasjonalitet på selgeren. Blant tilfellene vi fant med doble annonser på samme nummer var det eksempelvis en person med to forskjellige bilder som kan være samme person i begge annonsene, mens navn og oppgitt nasjonalitet var forskjellig. Politiet viser til eksempler med opp til 4-6 annonser per kvinne, og ett eksempel der fire kvinner hadde til sammen 16 telefonnummer. Våre stikkprøver i annonsemarkedet bekrefter dette bildet. Vi finner verken at opptelling av antall mobilnummer eller antall annonser er en god indikator for hvor mange som er i annonsemarkedet. Innholdet i annonsene gir heller ikke korrekt informasjon om nasjonalitet. Derimot tyder våre intervjuer med et tilfeldig utvalg i annonsemarkedet på at oppgitte priser er korrekte, men at det kan være noe forhandlingsmonn mht enkelte tjenester. I kapittel 9.8 og 9.9 kommer vi tilbake til estimat over innemarkedet før og etter innføring av loven. I de neste avsnittene går vi mer detaljert gjennom utviklingen i de største byene fra 2005 og fram til i dag.

9.7.1 Observert utvikling i Oslo

Oslo har det største prostitusjonsmarkedet i landet. Mye tyder også på at en stor del av den omreisende prostitusjonen er Oslobasert. I Oslo har både Pro Sentret og Nadheim egne prostitusjonstiltak med oppsøkende virksomhet, tellinger og brukere av ulike tjenester. Det føres også ulike statistikker som til sammen gir gode indikasjoner på utviklingen i markedet, samt hvilke nasjonaliteter som er representert i markedet.

Figur 9.10 viser Pro Sentrets anslag over gateprostituerte i Oslo for perioden 2005-2011. Figuren viser antallet som antas å ha deltatt i markedet i løpet av året.

Figur 9.10 2005 - 2011 Antall gateprostituerte i Oslo (Anslag fra Pro Sentret)



Som vi ser av figuren øker antallet gateprostituerte fram til og med 2008 for så å falle i 2009. Deretter er det en vekst i 2010 og 2011 slik at det samlede antallet havner på omtrent samme nivå som 2005 og 2006. Som tidligere nevnt sier ikke antall observerte i gatemarkedet over ett år så mye om hvor mange som er i markedet per dag, eller det samlede volumet på tilbudssiden per døgn. Vi finner også grunn til å anta at det er stor usikkerhet i tallene som viser hvor mange som er i gatemarkedet i Oslo. Dette fordi det er til dels store sprik mellom Pro Sentrets anslag over antall gateprostituerte i Oslo, og de observasjonene Nadheim rapporterer fra sin oppsøkende virksomhet (jf Figur 9.13).

Mens Pro Sentret konkluderer med omtrent samme antall gateprostituerte i Oslo i 2006 som i 2005, viser Nadheim til at de i sin oppsøkende virksomhet i 2006 hadde kontakt med to hundre flere kvinner i 2006 enn de hadde i 2005. Nadheim oppgir at de hadde samme antall og rytme på den oppsøkende virksomheten. I følge Nadheims observasjoner økte både antall norske og utenlandske kvinner fra 2005 til 2006. Nadheim har også foretatt regelmessige kartlegginger og talt antallet kvinner de har sett i løpet av et kvarter i en fast rute på strøket. Nadheim viser til at de observerte en nedgang ved årtusenskifte der de ofte talte bare 10-15 kvinner i løpet av 15 minutter, mens det mot 2006 ikke var uvanlig med i overkant av 60 kvinner i løpet av et kvarter. Nadheim anslår at det var mellom 600 og 800 kvinner i gateprostitusjon sommeren 2006. Videre anslår de at fordelingen mellom gatemarkedet og innemarkedet er endret fra det tradisjonelle 1/3-anslaget i gatemarkedet, til at gatemarkedet har økt til 40 prosent.

Differansen mellom Nadheims og Pro Sentrets observasjoner og tellinger, samt deres vurderinger av veksten fra år til år, er først og fremst et uttrykk for at kartlegging av omfanget av prostitusjonsmarkedet er vanskelig, og derfor beheftet med en stor grad av usikkerhet. Ved å se observasjonene fra Nadheim og Pro Sentret over tid, gir de etter våre vurderinger et godt bilde av trendutviklingen selv om det kan være noe forskjeller i det totale antallet som observeres per år. F.eks rapporterer Pro Sentret om vekst fra 2006 til 2007, mens Nadheim anslår samme nivå disse to årene, men har observert en vekst fra 2005 til 2006 som Pro Sentret ikke har.

Markedet og forholdene i Bergen og Stavanger er betydelig mindre og dermed også mer oversiktlig enn markedet i Oslo. Observasjonene fra Bergen og Stavanger kan derfor være mer presise (jf avsnitt 9.7.2. og 9.7.3).

Pro Sentret har ikke stipulert antall gateprostituerte i Oslo i 2012 og 2013. For disse årene vises det i stedet til utviklingen i antall brukere av Pro Sentrets tjenester, tall fra oppsøkende virksomhet på gata, og tilsvarende observasjoner fra Nadheim.

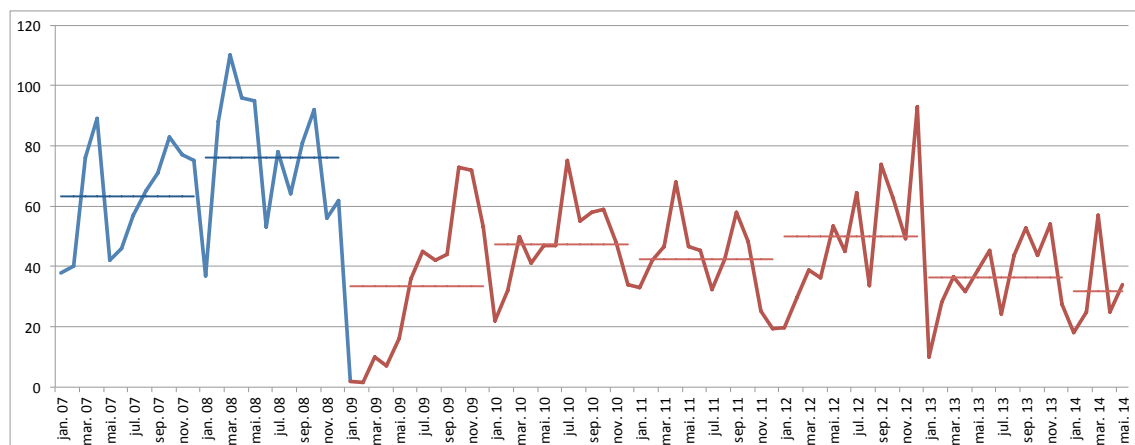
Feltobservasjoner fra gatemarkedet i Oslo 2007 - 2014

Pro Sentrets feltobservasjoner fra gatemarkedet i Oslo i perioden 2007 til t.o.m mai 2014 viser en svak økning i antall prostituerte på observasjonstidspunktene fra 2007 til 2008, med et markert fall til 2 observerte som laveste observasjon rett etter loven trådte i kraft 1.januar 2009. Aktivitetene tok seg deretter noe opp, men med store svingninger fra måned til måned. Det er likevel et signifikant fall i antall observerte personer i gateprostituasjon etter sexkjøpsloven ble innført.

Gjennomsnittlig antall observasjoner per måned i perioden 1.januar 2007 til 31.desember 2008 ligger på 70 personer, mens gjennomsnittet fra juni 2009 til utgangen av 2013 ligger på 45 personer¹³. Det vil si en nedgang på 35 prosent fra gjennomsnittet for de siste to årene før loven kom. Gjennomsnittet fra feltobservasjonene i 2013 ligger drøye 50 prosent lavere enn gjennomsnittet fra feltobservasjonene i 2008.

Det er ellers verdt å merke at gjennomsnittet for 2013 og så langt i 2014 ligger signifikant lavere enn gjennomsnittet for 2010, 2011 og 2012. (jf Figur 9.11).

Figur 9.11 Antall gateprostituerte: Feltobservasjoner fra Pro Sentret; Gjennomsnitt per kveld per mnd og årsgjennomsnitt, 2007 – t.o.m mai 2014



Kilde: Data fra Pro Sentret, bearbejdet av Vista Analyse AS

¹³ Tallene kan avvike noe fra gjennomsnittstallene som er oppgitt i Pro Sentrets årsrapporter. Vi har brukt gjennomsnittstall som vi selv har beregnet fra tallmaterialet vi har fått tilsendt fra Pro Sentret i mai 2014. Forskjellene er ikke vesentlige, og kan trolig tilskrives avrundinger.

Resultatene fra feltobservasjonene kan tyde på at gatemarkedet i Oslo har stabilisert seg på et lavere nivå enn det som var tilfelle før loven trådte i kraft (se også Figur 9.14).

Pro Sentret peker på at hovedtyngden av de prostituerte går ut senere enn de gjorde tidligere år, dvs etter midnatt, og etter at Pro Sentrets tellinger er gjennomført. Nadheim viser også til at en del av de nigerianske kvinnene stort sett jobber etter midnatt. Vi har ikke hatt muligheter til å verifisere eller avkrefte denne påstanden. Vi har gjennomført noen tilfeldige observasjoner med overslagstillinger på et begrenset område av strøket kl. 11 og kl. 01 to kvelder i mai 2014. Våre observasjoner tyder på lav etterspørsel og liten aktivitet i forhold til hvor mange som var ute. Det kan ikke utelukkes at vår tilstedeværelse kan ha påvirket eventuelle kunder. Vi har derfor ikke brukt egne observasjoner i evalueringsgrunnlaget. Evalueringens rammer har ikke gitt rom for systematiske feltobservasjoner av markedet. Vi har derfor basert oss på observasjoner fra feltarbeidere som kjenner markedet, dvs Pro Sentret og Nadheim. Disse observasjonene har ikke kartlagt svingninger i antallet i løpet av en og samme kveld. Vi finner heller ikke kartlegginger som sier noe om hvor lang tid det går mellom hver kunde, eller hvor mange kunder en prostituert, eller gruppe, har i løpet av en kveld.

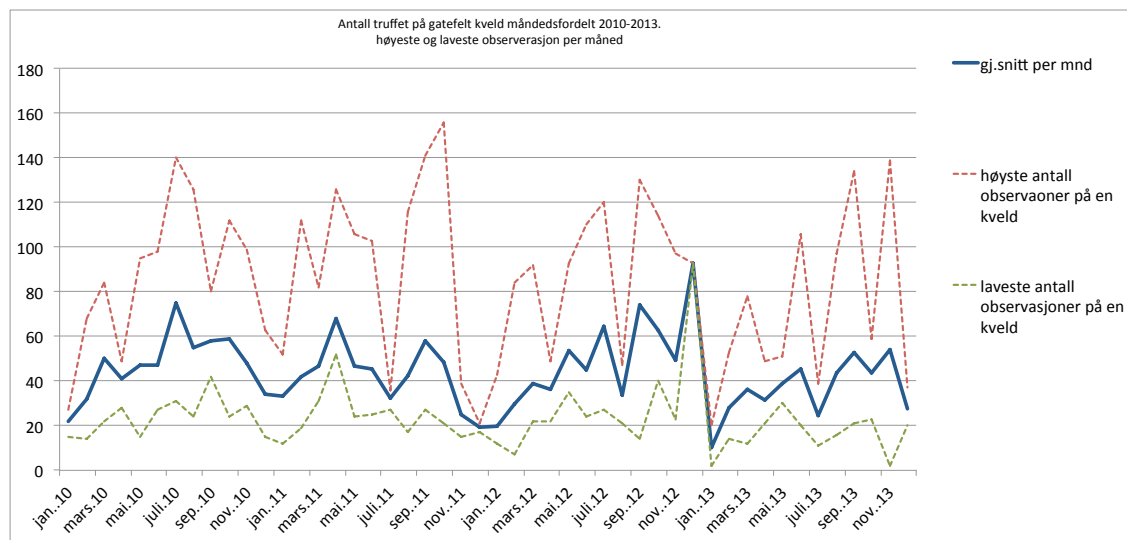
Fra Oslopolitiet har vi fått anslått at det er omtrent 100 afrikanske kvinner (hvorav de fleste er nigerianske) i gatemarkedet i Oslo i dag. Hovedtyngden opererer fra kl 23 og utover natten. De østeuropeiske kvinnene opererer stort sett fra kl 18-19 og utover kvelden, men går gjerne hjem ved 01-02- tiden. De østeuropeiske kvinnene i utemarkedet er i hovedsak fra Bulgaria, Romania og Albania. Hvor mange som er ute i markedet per dag varierer.

Feltobservasjoner 2010 til 2013, gjennomsnitt og høyeste/laveste per mnd

Feltobservasjonene til Pro Sentret viser store svingninger per observasjonskveld. Figur 9.12 viser laveste og høyeste observerte antall registrert på en kveld per måned, i tillegg til gjennomsnittet per måned fra 2010 til 2013. Som vi ser av figuren ligger gjennomsnittet nærmere laveste observasjon enn høyeste. Dette viser at kveldene med store tall (over 80) er i fåtall. Når det er såpass store variasjoner i observasjonene som Figur 9.12 viser, blir trendbildet usikkert. En grundig analyse av utviklingen ville krevd innhenting av informasjon om andre variable som kan ha betydning for hvor mange som er ute i markedet. Ferier, begivenheter som fotball-VM og andre arrangementer demper etterspørselen. Tilbudssiden tilpasser seg dermed trolig denne type begivenheter. Vær (temperatur og nedbør) kan også være mulige forklaringsvariable bak variasjoner. Det kan også være begivenheter andre steder, av typen Oljemesse i Stavanger eller Birkebeinerrenn som gjør at de prostituerte flytter til andre områder i perioder. Samtidig kan noen av toppene muligens forklares med begivenheter i Oslo, mens andre topper og bunner trolig kan skyldes feilvurderinger av antallet som er i markedet ved innreise til Oslo (eller plassering og vurdering av hvor mange bakmennene ønsker å ha i Oslo). I og med en stor andel av tilbudssiden i gatemarkedet består av internasjonale aktører vil også markedssituasjonen andre steder i EU-område ha betydning for hvor mange som er i gatemarkedet i Oslo. For eksempel er det flere av våre informanter som melder om særdeles vanskelige forhold

i prostitusjonsmarkedene i Italia og Spania andre halvår i 2012, og at mange derfor søkte til det Norske markedet i denne perioden.

Figur 9.12 Variasjoner i treff per kveld per mnd 2010 – 2013. Feltobservasjoner Pro Sentret



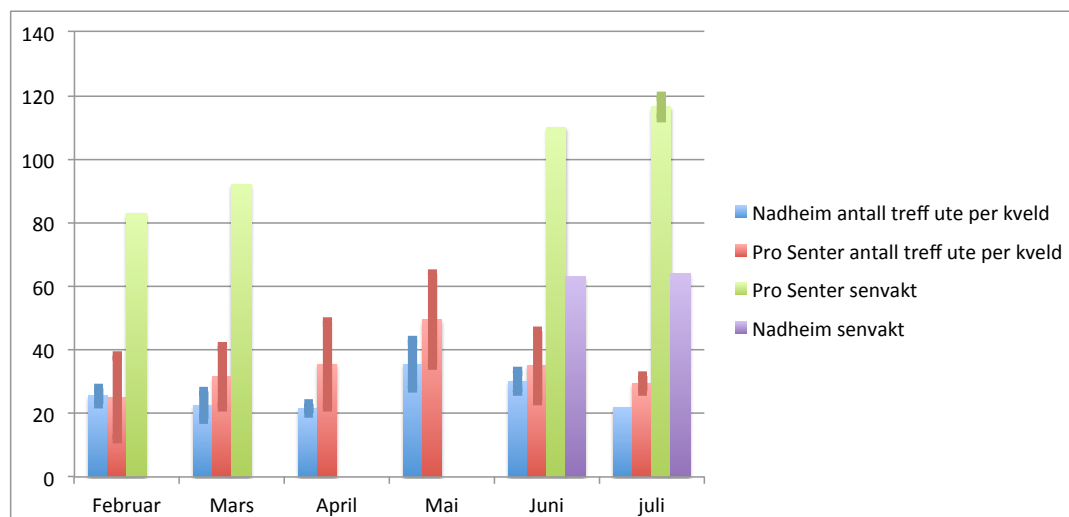
Kilde: Tall fra Pro Sentret bearbeidet av Vista Analyse AS

Feltobservasjoner for perioden februar – juli 2012, Nadheim og Pro Sentret

Brunovskis (2013) hentet inn tiltakenes observasjoner av prostitusjonsarenaen for perioden februar 2012 til og med juli 2012. Figur 9.15 viser observasjonene hhv Nadheim og Pro Sentret har registrert i denne perioden. Søylene viser middelverdien mellom høyeste og laveste observasjon per mnd. I tillegg er differansen mellom høyeste og laveste antall observert per måned markert. Både Pro Sentret og Nadheim har noen kvelder med sene observasjonsrunder, dvs frem til 02 og 03 noen ganger per måned. Resultatene fra de sene observasjonsrundene er vist i figuren.

Nadheim har systematisk registrert færre på sine observasjonsrunde enn Pro Sentret har samme måned. Dette gjelder både for kveld og natt. Nadheim har også mindre variasjon mellom høyeste og laveste antall observert i løpet av en måned enn Pro Sentret har. Nadheim og Pro Sentret går oppsøkende to ganger i uken hver, men på ulike dager. Til sammen dekker tiltakene mandag til torsdag med noen observasjoner i helgene. I følge Brunovskis (2013) skyldes ulikheten i tallene mellom Pro Sentret og Nadheim tilfeldigheter og at tiltakene er ute på ulike dager og til noe ulike tidspunkt. Vi vil her bemerke at det synes som Pro Sentret gjennomgående observerer høyere topper enn Nadheim også for tidligere år. Vi har ikke hatt rammer til å gå nærmere inn på mulige årsaker til forskjellene i observasjonene. Dobbelttellinger kan være en mulig feilkilde. Det er rimelig å anta at det særlig på kvelder med mange ute på gaten er vanskelig å unngå dobbelttellinger. Vi er også blitt fortalt at det særlig blant de nigerianske kvinnene er flere som er i bevegelse og dekker store områder slik at de kan observeres flere steder i løpet av kvelden/natten. Dette gir også opphav til mulige dobbelttellinger. På den andre siden er det erfarne feltarbeidere som foretar observasjonene. Dette skulle tilsi at faren for dobbelttellinger er begrenset. Stor bevegelse i andre områder enn det tradisjonelle strøket kan også gjøre det vanskelig å få oversikt over alle som er i markedet.

Figur 9.13 Antall personer i prostitusjon på gaten i Oslo, februar til juli 2012.



Kilde: Brunovskis (2013) tabell 3, bearbejdet av Vista Analyse AS

Laveste registrerte antall i perioden februar til juli 2012 var 12, mens høyeste var 64 på kvelden. Observasjonene på natten varierer fra 63 til 122. Antall netter med observasjoner er få sammenliknet med antall kveldsobservasjoner.

Feltobservasjoner fra gatemarkedet i Oslo januar til mai, 2008 til 2014

For å få et bilde av omfangsutviklingen i gatemarkedet i Oslo fra før sexkjøpsloven ble innført og fram til i dag, har vi tatt utgangspunkt i antall observasjoner per måned for perioden januar til og med mai for årene 2008 til 2014. Vi har da valgt å bruke Pro Sentrets feltobservasjoner som grunnlag for sammenlikningen. Begrunnelsen for å ta utgangspunkt i Pro Sentrets observasjoner framfor Nadheim sine, er at Pro Sentret er oppnevnt som nasjonalt kompetansesenter på prostitusjonsområdet. Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere hvilke observasjoner som er mest valide som utgangspunkt for å beregne omfang og endringer i markedet. Vi forutsetter at observasjonene fra samme kilde er sammenliknbare over perioden 2008 til 2013, og at observerte endringer gir et rimelig riktig bilde selv om det kan være usikkerhet mht nivået.

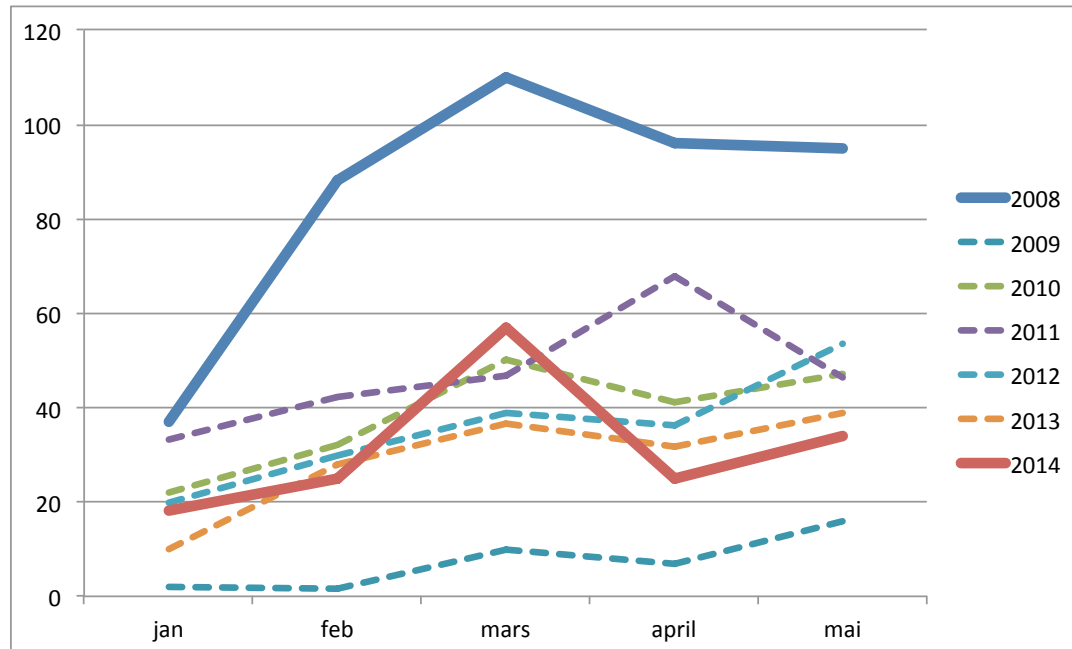
Dersom vi sammenlikner gjennomsnittlig antall observasjoner i januar 2008 med januar 2014 får vi en nedgang på 51 prosent. Ser vi på april i 2008 og 2014 er nedgangen på hele 74 prosent. Påskeferiens plassering er trolig en medvirkende årsak til den store forskjellen mellom april 2008 og april 2014.

Gjennomsnittlig nedgang for perioden januar –mai fra 2008 til 2014 er på 63 prosent, mens nedgangen fra 2008 til gjennomsnittet i 2013 er på 52 prosent.

Sammenlikningene for denne perioden viser også at det var en kraftig nedgang i 2009 rett etter sexkjøpsloven ble innført. Som vist i Figur 9.10 økte gatemarkedet fram til og med 2011. Deretter ser vi at gatemarkedet i Oslo faller og når det laveste nivået for perioden januar-mai i 2013 og 2014 (se også Figur 9.11).

Figur 9.14 viser Pro Sentrets observasjoner fra gatemarkedet i Oslo fra 2008 til 2014 for perioden januar til mai. Året før sexkjøpsloven trådte i kraft (2008) og inneværende år (2014) er markert med heltrukne linjer mens de øvrige årene er stiplet.

Figur 9.14 Antall personer i prostitusjon på gaten i Oslo, januar til mai, 2008 til 2014. Observert av Prosjektet



Kilde: Data fra Pro Sentret, bearbejdet av Vista Analyse AS

Pro Sentrets feltobservasjoner fra gatemarkedet i Oslo viser at gatemarkedet i Oslo har stabilisert seg på et nivå som ligger mellom 40 og 60 prosent lavere enn det som var tilfelle før loven trådte i kraft. Dersom hovedtyngden av de prostituerte systematisk går ut senere enn de gjorde tidligere, kan dette være en mulig feilkilde i vurderingen av utviklingen.

I følge Tveit og Skilbrei (2008) gikk en stor andel av de afrikanske kvinnene ut senere på kvelden (og etter de ordinære feltobservasjonene) i 2008 også. Det vises til at antall nigerianske kvinner kan være underregistrert på feltrundene. Blant annet vises det til at det ble observert 37 nigerianske kvinner i gjennomsnitt per kveld på de ordinære feltrundene i de fire første månedene i 2008, mens det på egne "afrikarunder" som ble gjort på egne felt og litt senere på kvelden viste et gjennomsnitt på 72 registrerte nigerianske kvinner. Informasjonen vi har fått fra politi og tiltakssiden tyder på at ulike grupper har tilpasset seg litt forskjellig mht når på kvelden/natten de arbeider. Så vidt vi kan bedømme tilpasser de seg etterspørselen og konkurrentenes tilbud. Det innebærer at det kan være flere kvinner ut i markedet i løpet av kvelden/natten enn det som er observert gjennom feltarbeid.

Dette var tilfelle før loven ble innført, og er også trolig tilfelle etter loven ble innført. I og med at tilbudet i stor grad ser ut til å tilpasse seg etterspørselen, har vi ikke grunnlag for å anta at nedgangen som er observert gjennom feltarbeid ikke gir et representativt bilde av kveld/natt etter feltarbeidet er avsluttet. Det samlede antallet som er i markedet kveld/natt kan derimot være underregistrert både før og etter

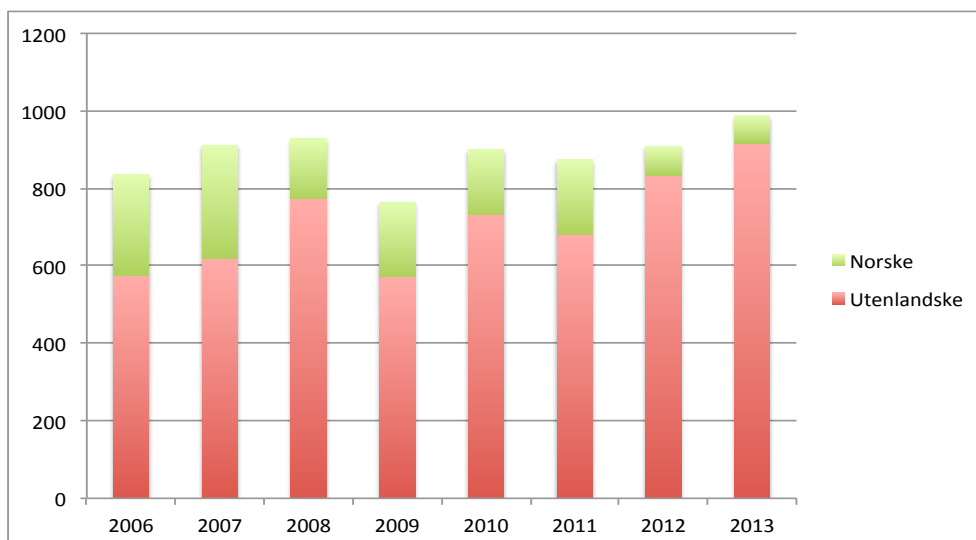
sekskjøpsloven ble innført. I avsnitt 9.8 og 9.9 beregner vi det samlede prostitusjonsomfanget i Norge i hhv 2008 og i dagens situasjon (2013 og 2014) der vi har tatt hensyn til usikkerhetsfaktorer i observerte og registrerte tall før og etter innføring av loven.

Innemarkedet og utviklingen i antall brukere av tiltakene i Oslo

Utviklingen i innemarkedet i Oslo er beheftet med enda større usikkerhet enn gatemarkedet. I tillegg til utsikkerheten knyttet til endrede strategier som gjør det vanskeligere å kartlegge antallet i annonsemarkedet, har også tiltakssiden endret måten de arbeider på mot innemarkedet. F.eks startet Nadheim med en systematisk oppsøkende virksomhet mot annonsemarkedet på slutten av 2008 der de ringte, og/eller sendte sms til de som annonserte i Oslo. Dette arbeidet ble intensivert i 2009 og er senere fulgt opp. Det ble også satt i gang systematisk oppsøkende virksomhet mot massasjeinstituttene og Thaimiljøet. Flere registrerte fra Thailand kan derfor vel så gjerne være et resultat av oppsøkende virksomhet som et resultat av flere Thailandske kvinner (og noen menn) i innemarkedet. Vi tolker informasjonen fra tiltakssiden i Oslo som at de etter 2009 har fått kontakt med flere av de som opererer på innemarkedet, slik at en større andel av brukerne også kommer fra innemarkedet. Dette gjelder særlig for Nadheims brukere.

Figur 9.15 gir en oversikt over antall brukere registrert hos Nadheim fra 2006 til 2013. I rapportene viser Nadheim til at det er en viss usikkerhet i tallene. Nadheim tilpasset og utviklet sin oppsøkende tjeneste mot slutten av 2008, og har fra 2009 nådd flere fra innemarkedet. Nadheim understreker i sin årsrapport fra 2009 at nedgangen i antall brukere fra 2008 hadde vært større dersom ikke arbeidet mot innemarkedet hadde vært intensivert.

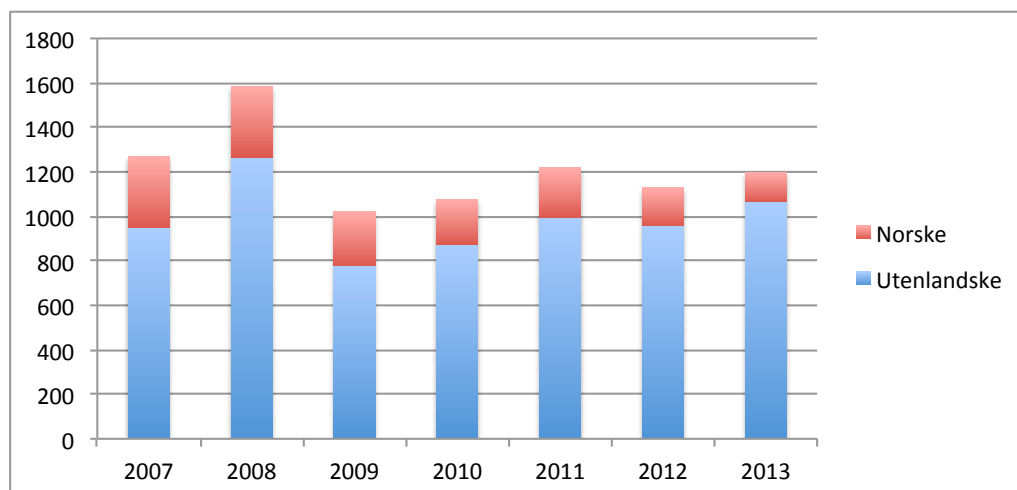
Figur 9.15 Antall brukere (norske og utenlandske) Nadheim 2006 til 2013



Kilde: Årsrapporter Nadheim 2006-2013. Bearbejdet av Vista Analyse AS

Pro Sentret har i motsetning til Nadheim en kraftig nedgang i antall brukere fra 2009, med en svak vekst fram mot 2011 og deretter en stabilisering rundt 1200 brukere i året, mot nærmere 1600 brukere før sekskjøpsloven trådte i kraft i 2009.

Figur 9.16 Antall brukere (norske og utenlandske) Pro Sentret 2007 -2013



Kilde: Årsrapporter Pro Sentret 2006-2013. Bearbeidet av Vista Analyse AS

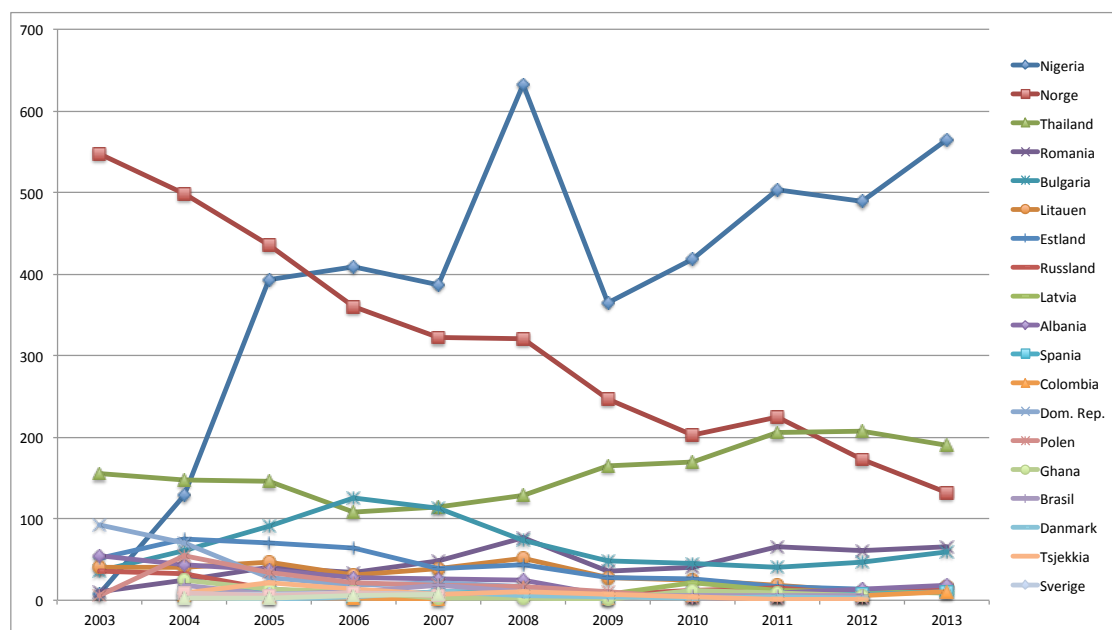
Flere av de norske brukerne er ute av prostitusjonsmarkedet, men er fortsatt brukere av tiltakene. Det oppgis at flere sliter med ulike typer problemer og derfor fortsatt har behov for oppfølging og hjelp fra tiltaksapparatet.

Hvor kommer de utenlandske brukerne fra?

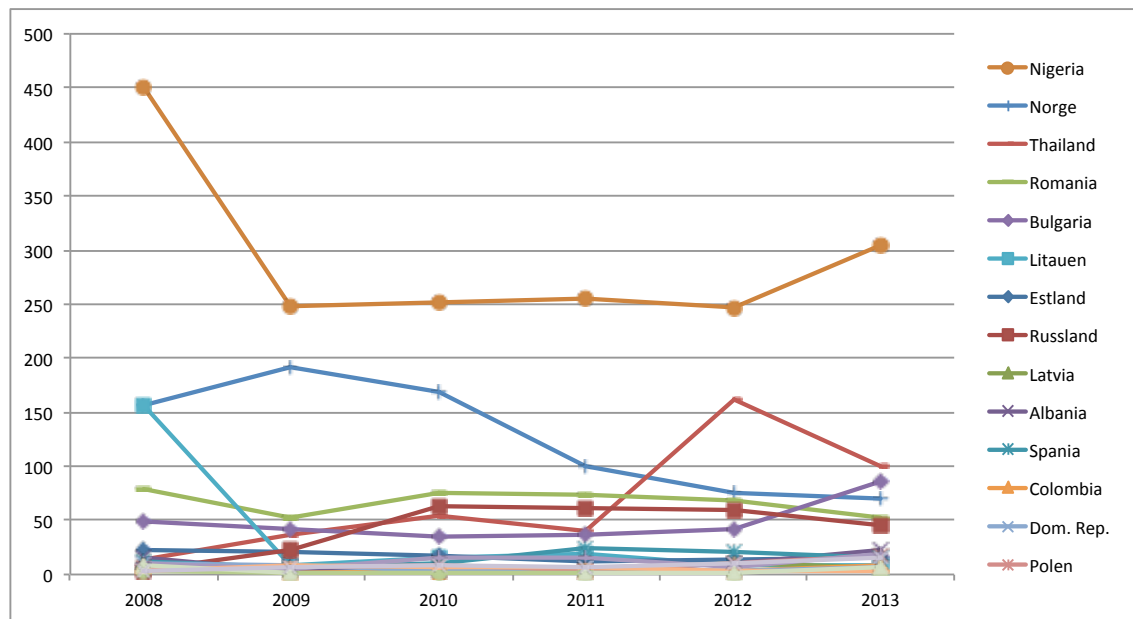
Sammensetningen forstått som hvilke nasjonaliteter de prostituerte representerer i markedet speiles til en viss grad gjennom hvilke nasjonaliteter som er representert blant brukerne av Pro Sentret og Nadheim.

I 2013 er de aller fleste brukerne registrert i tiltaksapparatet i Oslo utenlandske. Figur 9.17 og Figur 9.18 viser utviklingen i antall brukere registrert hos hhv Nadheim og Pro Sentret.

Figur 9.17 Brukere av Pro Sentret fordelt på hovedland, 2003 til 2013.



Kilde: Årsrapporter Pro Sentret 2003-2013, bearbeidet av Vista Analyse AS

Figur 9.18 Brukere Nadheim fordelt på hovedland 2008 – 2013. Kilde: Nadheim Årsrapporter


Kilde: Årsrapporter Nadheim 2008-2013, bearbejdet av Vista Analyse AS

I 2013 har Pro Sentret registrert brukere fra rundt 40 nasjoner mens Nadheim har registrert brukere fra 53 forskjellige land. Noen brukere har ukjent nasjonalitet og det sies også at det er brukere som kan oppgi feil nasjonalitet. Majoriteten av brukerne konsentrerer seg om noen få land der kvinner fra Nigeria er den klart største gruppen.

Pro Sentret og Nadheim har omtrent de samme brukerne, men vi ser likevel noen forskjeller. Pro Sentret har fra 2009 hatt en betydelig større vekst i antall brukere fra Nigeria enn Nadheim (199 mot 57), mens Nadheim har hatt en større vekst i brukere fra Thailand, Bulgaria, Russland, Albania, Brasil og Italia enn Pro Sentret har hatt. Kvinner fra Thailand representerer en stor andel av brukergruppene. Disse kvinnene er utelukkende på innemarkedet. Veksten i antall thailandske kvinner i tiltaksapparatet er mer et resultat av oppsøkende virksomhet enn en økning i markedet. Flesteparten av disse kvinnene har kommet til Norge gjennom familiegjennforening og ekteskap med norske menn. Som vist foran har thailandske kvinner vært lenge på det norske innemarkedet selv om de ikke har representert en stor gruppe i tiltaksapparatet.

Inntrykket som rapporteres fra tiltaksapparatet er at etter sexkjøpsloven kom var det klart færre prostituerte både ute og inne, men at det deretter har det vært en vekst. Dette gjelder særlig kvinner fra Nigeria, Romania og Bulgaria. Kvinner fra Albania ser ut til å være i vekst i 2013 og 2014.

Vår gjennomgang av tallgrunnlaget fra tiltakssiden tyder på en stabilisering på et lavere nivå i 2013-2014 enn det som var tilfelle før loven trådte i kraft.

Uro og utfordringer på innemarkedet i Oslo

Pro Sentrets registrering av annonsemarkedet viser en nedgang i antall telefonnummer fra 2011 til 2012 i Osloområdet. Dette kan være et uttrykk for nedgang i innemarkedet i Oslo, eller en større rotasjon der telefonnummer kan gå på rundgang innenfor grupper. På den andre siden er det flere kilder som viser til et vanskelig innemarkedet i

Oslo i 2012 og 2013, noe som har gjort at flere søker til andre byer. Økningen i antall observasjoner i gatemarkedet i 2012 kan også være en følge av et dårlig innemarkedet som har gjort at en større andel deltar i gatemarkedet i tillegg til innemarkedet.

Pro Sentre viser til at de i 2013 oppsøkte 46 forskjellige institutter, og møtt 149 ulike brukere i denne delen av det oppsøkende arbeidet. Dette er en nedgang fra 2012 der 158 brukere fra dette markedet ble registrert. Antallet registrerte i denne delen av markedet ser rimelig stabilt ut etter innføring av loven. Det varierer fra 133 i 2009, med laveste registrering på 126 i 2010 og høyeste antall registrerte på 158 i 2012. Pro Sentre viser til at flere av dem de møtte i 2013 var aktive på ulike arenaer samtidig, noe som også inkluderte mobil prostitusjon. Nadheim har oppsøkt 50 massasjeinstitutter og kommet i kontakt med 84 personer, mens de gjennom sin oppsøkende virksomhet gjennom internett (annonsemarkedet) har møtt 222 personer, 102 kvinner, 72 menn og 48 transpersoner, fra til sammen 46 land.

Situasjonen på innemarkedet i Oslo i 2013 er karakterisert med økt konkurranse og uro, konkurser og avviklinger som følge av høye kostnader, hard konkurranse og lav inntjening. Det er etablert nye institutter, mens andre er avviklet. Hvorvidt nettotilbudet er økt eller redusert er usikkert. Derimot vises det til lange åpningstider og hardt arbeid, men at dette likevel ikke har vært tilstrekkelig til å sikre en inntjening til å dekke investeringskostnadene for alle som har etablert seg. Det vises til at flere thailandske kvinner har kommet i et økonomisk uføre etter å ha investert i virksomheter som ikke har klart seg. Majoriteten av disse kvinnene har varig opphold i Norge, ofte som følge ekteskap med norske menn. Konkurser og økte kostnader på innemarkedet, blant annet som følge av politiets håndheving av hallikparagrafen, skal ha ført til økt aktivitet på flere arenaer, herunder i det mobile markedet. I følge Pro Sentre har flere av kvinnene de har møtt på innemarkedet i 2013 gått helt over til å jobbe mobilt, eller fått omreisende virksomhet som et tillegg til sin opprinnelige arena.

Pro Sentres beskrivelse av innemarkedet med høyere kostnader som følge av økt flyttevirkosomhet for å komme unna politiet, større økonomisk risiko som følge av faren for å bli kastet ut av leiligheter der det drives prostitusjonsvirkosomhet og større knapphet på leiligheter og lokaler der det kan drives med prostitusjonsvirkosomhet kombinert med økt konkurranse i markedet, tilsier at det totale omfanget i innemarkedet i Oslo er redusert etter 2012, og også ligger på et betydelig lavere nivå i dag enn før sexkjøpsloven trådte i kraft.

9.7.2 Utviklingen i Bergen

I Bergen rapporteres det om at de nigerianske kvinnene kom og ble synlige i markedet våren 2005. Etter at de nigerianske kvinnene kom til Bergen ble det rullet opp to store menneskehandelssaker. Hjelpeetatene begynte da å jobbe spesielt mot menneskehandel. Utekontakten har vært sentral på tiltakssiden i Bergen (varmestue 3 kvelder i uka). Da de nigerianske kvinnene kom, ble det færre norske igjen i markedet. I dag er det noen sør-amerikanske og østeuropeiske kvinner, men flest fra Nigeria. Det er sistnevnte som styrer markedet. Fra tiltakssiden vurderes det som at det er plass til ca. 15 stk (max) i gatemarkedet i Bergen.

Norske kvinner som arbeidet på gaten i Bergen før 2009 var i all hovedsak rusmiddelavhengige kvinner som finansierte rusmidler og gjeld gjennom prostitusjon. Utekontakten (02/10) viser til at denne gruppen oppgir at de selger sex sjeldnere etter 2009 enn de gjorde før. Samtidig vises det til nyrekruttering av unge brukere til rusmiljøet i Bergen som også var observert på strøket. Bergen hadde gjennom flere år et lite antall kjente østeuropeiske kvinner som i perioder ble påtruffet på gatearenaen. Våren 2009 kom det en gruppe nye østeuropeiske kvinner, hvorav de fleste kom fra Romania. Etter at to personer senere samme år ble pågrepet for hallikvirksomhet forsvant disse kvinnene.

På innemarkedet er det østeuropeiske kvinner som dominerer. Flere antas å tilhøre en organisert virksomhet der de fleste reiser mellom byer og land. Det er også noen vest-europeiske og norske kvinner på innemarkedet, hvorav de fleste i denne gruppen også antas å ha en del reiseaktivitet. Det er noen Thailandske kvinner i markedet, men disse er utelukkende på innemarkedet. Også blant denne gruppen er det en omfattende reisevirksomhet. Utekontakten (02/10) viser til at flere av de Thailandske kvinnene har ordinært arbeid, men at de selger seksuelle tjenester ved siden av for å spe på inntekten.

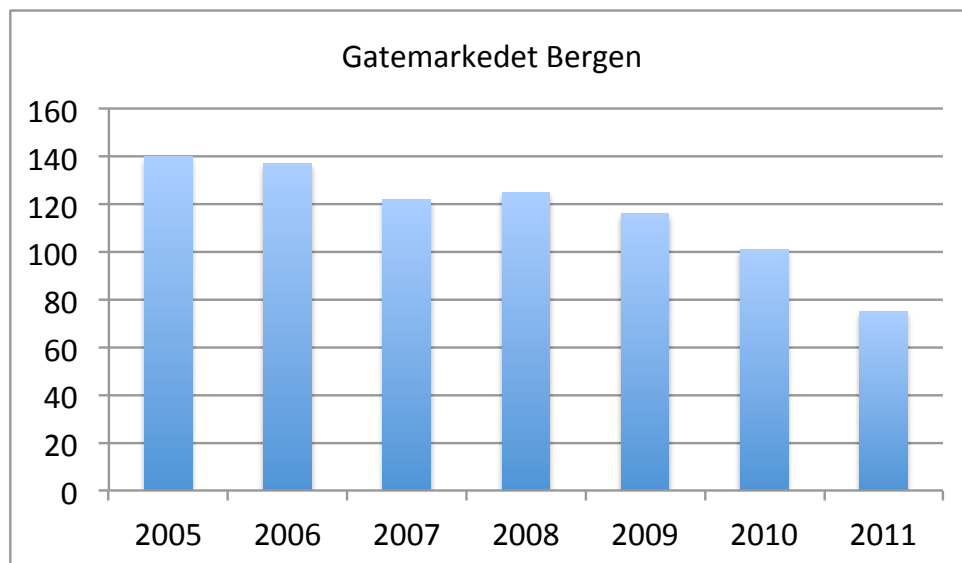
I likhet med Oslo var det et tydelig fall i antall prostituerte i gatemarkedet etter loven ble innført. Deretter har et vært en vekst, men antallet som treffes på gaten synes å ha stabilisert seg på et lavere nivå enn før loven. Det vises til at det likevel kan møtes 15-20 stykker på en vanlig ukedag. I Bergen har både Kirkens Bymisjon (Omsorgsbasen) og Utekontakten oppsøkende virksomhet med registreringer av antall treff per kveld. Tallene viser noe variasjon, men begge kildene viser en nedgang fra 2009, med en svak vekst og deretter en stabilisering på et lavere nivå enn før loven ble innført. Figur 9.19 viser omfanget i gatemarkedet i Bergen gjengitt i Pro Sentrets årsrapporter. I intervjuer med tiltaksapparatet vises det til at det var noe knuffing internt mellom de nigerianske kvinnene hvor også Politiet ble involvert i 2010. Dette kan ha bidratt til nedgangen i 2011. Det er i denne sammenheng interessant å registrere at gatemarkedet i Stavanger viser en kraftig økning i 2011-2012, med noe knuffing blant de nigerianske kvinnene. Foreliggende informasjon tyder på at de nigerianske kvinnene er godt organisert både i Stavanger og Bergen, med vel etablerte madammer som det betales til og som overvåker markedene sammen med en gruppe menn som kontrollerer og styrer markedene. Hvorvidt det er rivaliserende grupperinger eller om det er samme nettverk som kontrollerer Bergen og Stavanger har ikke vi grunnlag for å vurdere. Vi observerer kun at variasjonene i antall observerte i gateprostitusjon i Bergen og Stavanger kan indikere at disse markedene på en eller annen måte henger sammen.

Et interessant trekk ved utviklingen i Bergen er at antall nyregistrerte viser et kraftig fall fra 2009 (79) til 2011 (29).

På tiltakssiden er det et inntrykk av at det er mer reising blant de prostituerte nå enn det var tidligere. Det er kortere reiser og flere stopp i flere byer. Dette fordi de prostituerte føler at de må være i bevegelse og ikke være så synlige. Samtidig er det et poeng at "nyheter" selger bedre, og at flere melder om et vanskelig marked i Bergen. Dette bekreftes også i intervjuene gjennomført med kvinner i prostitusjon.

Det refereres til såkalt løssnakk blant nigerianske kvinner der det vises til en praksis på utemarkedet i Bergen der man må betale leie for å stå på en plass. Leien kan være på omkring 3000 kr i måneden. De som oppdager gata først, "eier" den. Det er også rykter om et slags nettverk mellom leilighetsleie og leie for å stå, betaler du ikke det ene blir du utestengt fra det andre – dette refereres fra tiltakssiden som «løst snakk» i Nigeria-miljøet. Dersom vi ser denne informasjonen i sammenheng med annen informasjon vi har fått tilgang til, støtter dette opp under en hypotese om at det i det nigerianske miljøet i Bergen veksles mellom inne- og utemarkedet, der en gruppe kvinner betjener samme leilighet og gateområde, og også roterer mellom Bergen og Italia/Spania kombinert med noe reisevirksomhet til andre områder i Norge.

Figur 9.19 Gatemarkedet i Bergen, antall registrert i løpet av ett år



Kilde: Prosjenteret, bearbejdet av Vista Analyse AS

Bymisjonen i Bergen registrerte færre brukere i 2012 enn de hadde i 2011. I 2011 rapporteres det om 33 ulike kvinner. I 2013 viser omsorgsbasen i Bergen til besøk av 30 kvinner. Det vises til politiaksjoner mot det nigerianske miljøet som førte til arrestasjoner. Nigerianske menn holdt også et strammere oppsyn med kvinnene i gata og krevde dem for penger. I Bymisjonens arbeid på natta vises det til observasjon av 61 kvinner i prostitusjon med et gjennomsnitt på 14 per natt.

Etter 2009-aksjonen mot det nigerianske miljøet har markedet i Bergen bygd seg gradvis opp i igjen og anslås i dag til å ligge rundt 20-30 personer måneden.

Annonsemarkedet (realescort.eu) har til en hver tid 70 – 120 annonser i Bergensdistriktet. Noen nigerianske kan dele på samme annonse, mens andre har flere annonser og telefonnummer. Verken politi eller tiltakssiden har anslag over antall aktører som til en hver tid er i innemarkedet i Bergen.

Utekontakten i Bergen registrerte 133 unike telefonnummer i annonsemarkedet i Bergen i november 2008. Vår vurdering av annonsemarkedet er at det også i Bergen (og Hordaland) er en tendens til at hver prostituert har flere annonser og

telefonnummer enn tidligere, og også har kortere besøk på hvert sted. Dette trekker i retning av at det er klart færre i annonsemarkedet i Bergen enn det var før 2009.

9.7.3 Utviklingen i Stavanger

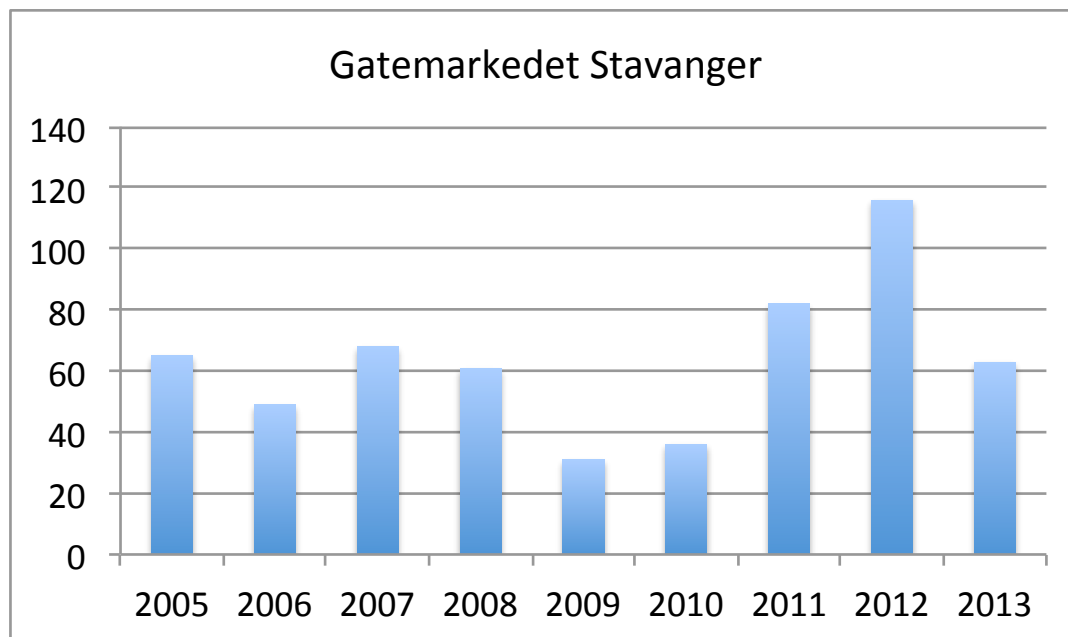
Albertine (Kirkens Bymisjon) går oppsøkende 3 kvelder i uka. Albertine har også over lengre tid hatt oppfølgende virksomhet mot innemarkedet. Annonser kartlegges og nye personer kontaktes per telefon og/eller sms.

Også i Stavanger gikk utemarkedet ned rett etter loven kom, for så å gå litt opp igjen. Det antas at det nå kan være noen flere på innemarkedet enn da loven kom, men dette tilskrives ikke loven. Det vises til den økonomiske situasjonen i Europa, og at en stor andel av kvinnene kommer fra Italia og Spania, hvorav en stor del har vært i prostitusjonsmarkedet i Sør-Europa før de kom til Norge. Albertine overvåker flere annonsesider. Også Albertine ser en overlapp mellom flere annonsesteder.

Normalt ligger det rundt 80-90 annonser for distriktet ute, mot 30-40 annonser tidligere. Albertine ringer alle de nye hver uke. Erfaringen er at samme kvinne kan ha flere annonser – det vil si at de møter på den samme personen når det ringes på forskjellige nye annonser. Økningen i antall annonser og telefonnummer antas å være en god del større enn økningen i antall personer som tilbyr seksuelle tjenester i distriktet. Hvorvidt det faktisk er flere eller færre totalt på innemarkedet enn det var før loven sier ikke tallene eller anslagene noe om. Albertine mottar også henvendelser fra prostituerte i andre byer. Flere holder kontakt med Albertine når de befinner seg andre steder enn i Stavanger. Albertine har blant annet kontakt med en del russiske kvinner som opererer med utgangspunkt i Bergen.

I likhet med Oslo og Bergen har nigerianske prostituerte overtatt gatemarkedet i Stavanger, selv om det også kan være innslag av noen østeuropeere, og da særlig fra Bulgaria. I 2011 meldes det om en tilspisset situasjon som følge av den store økningen i antall nigerianske kvinner. Som vist foran ble det meldt om knuffing i det nigerianske miljøet i Bergen i 2010, med en nedgang i 2011. I Stavanger observeres det en økning i gatemarkedet i 2011, og en tilspisset situasjon.

Figur 9.20 Utviklingen i gatemarkedet i Stavanger 2005-2013, antall registrert i løpet av ett år



Kilde: Prosjenteret, bearbejdet av Vista Analyse AS

I 2013 opplyses det om at Albertine møtte 63 kvinner på gata, hvorav 60 kom fra Nigeria og 3 fra Bulgaria (Pro Sentret, årsrapport 2013). Dette oppgis å være en reduksjon på nesten 50 prosent fra 2012. Videre vises det til at kvinnene i gateprostitusjon i Stavanger de siste årene har bestått av en stabil gruppe nigerianske kvinner som reiser fram og tilbake mellom Italia/Spania og Norge. Observasjonene kan tyde på at omfanget i den synlige gateprostitusjonen i Stavanger er i ferd med å stabilisere seg på et nivå rundt det som var tilfelle før loven trådte i kraft. Albertine opplyser om at de ikke traff noen norske kvinner i gateprostitusjon i 2013, men at de har kontakt med en gruppe norske kvinner som oppsøker de på dagtid. Kvinnene de kjenner fra tidligere forteller at prostitusjonsvirksomheten har gått over til mobilhenvendelser fra kundene. Etter det vi har fått opplyst gjelder dette en liten gruppe kvinner som er relativt lite i markedet, dvs at de har lav aktivitet sammenliknet med de nigerianske kvinnene.

I 2013 registrerte Albertine 451 ulike annonser, og var i kontakt med 221 kvinner en eller flere ganger per telefon. De hadde besøk av 70 kvinner ulike kvinner på dagtid en eller flere ganger i løpet av året.

9.7.4 Kristiansand og Trondheim

Pro Sentret viser til at det i 2013 var omtrent 20 kvinner som tilbyr tjenester i Kristiansand. Kristiansand har tradisjonelt sett ikke hatt gateprostitusjon, men har de siste årene rapportert at enkelte nigerianske kvinner har etablert seg i byen.

Gateprostitusjonen i Kristiansand ser ut til å være økende. Det er nigerianske kvinner som står for økningen og aktiviteten. Vi har ikke vært i kontakt med hjelpeapparat eller politiet i Kristiansand.

Trondheim kommune er den kommunen med fleste bøtelagte sexkjøpere i forhold til befolkningen. Dette tilskrives i all hovedsak politiets håndheving. Det er verken et uttrykk for at menn i Trondheim er mer tilbøyelige til å kjøpe sex enn andre, eller at prostitusjonsmarkedet er spesielt stort. Trondheim har tradisjonelt ikke hatt noe gatemarked. Det har i perioder vært tilløp til noe gateprostitusjon, men dette er ikke noe som har festet seg.

Også i Trondheim er det en viss endring i forhold til nasjonaliteten til de prostituerte. Politiet melder at flere kvinner fra økonomisk kriserammede land som Hellas og Spania frekventerer prostitusjonsmarkedet i Trondheim. Det er også en stor økning når det gjelder rumenske prostituerte. Politiet mener at denne virksomheten kan være organisert. Nigerianske kvinner er så langt kun sporadisk å se i Trondheim.

9.8 Anslag og estimat over omfang i 2008 - utgangsnivå

Tveit og Skilbrei (2008) kartla prostitusjonsmarkedet på oppdrag fra Justisdepartementet før loven trådte i kraft. Omfangsberegningene av gateprostitusjon i Tveit og Skilbrei (2008) er basert på informasjon fra sosiale tiltak rettet mot prostituerte, mens omfanget av innendørsmarkedet er basert på registrering av annonser på internett og intervjuer med 20 prostituerte samt en survey blant 120 kvinner i innendørsmarkedet. Fagpersoner i politiet ble også intervjuet. Innemarkedet for Norge totalt og i de største byene ble med dette utgangspunkt estimert.

Forfatterne anslår at antall gateprostituerte i Norge i 2007 var 1157 kvinner. Videre anslår de innendørsmarkedet til å omfatte 1700-1900 kvinner (jf Tabell 9.2). Basert på dette antallet anslo forfatterne at deltakelsen per døgn var om lag 135 kvinner i utemarkedet og 500 kvinner i innemarkedet i 2008¹⁴. I estimeringen av antall prostituerte i gatemarkedet i 2008 har forfatterne lagt tiltakenes observasjoner i 2007 til grunn. I 2008 slo finanskrisen inn over Europa, noe som også fikk betydning for prostitusjonsmarkedene i Europa, og dermed også Norge. Tveit og Skilbrei (2008) ender derfor med betydelige lavere estimat for gatemarkedet i Oslo i 2008 enn det observasjonene fra Pro Sentret viser.

Tveit og Skilbrei (2008) har også estimert antall prostituerte per døgn og per år for Bergen, Stavanger, Trondheim, Tromsø og Kristiansand (jf Tabell 9.1).

¹⁴ Se tabell 3.8 i Tveit og Skilbrei (2008)

Tabell 9.1 Omfangsberegning 2007, beregnet per storby (Tveit og Skilbrei, 2008)

	Per døgn, gjennomsnitt			I løpet av hele året		
	Ute	Inne	Totalt	Ute	Inne	Totalt
Bergen	20	40	65**	122	362	484
Stavanger	15	14	29	68	307	375
Trondheim			12			209
Tromsø			14			127
Kristiansand			15			238
Oslo	100	260	360	967	1 440	2 407
Sum*	135	314	490			

*vår summering. Tveit og Skilbrei (2008) har ikke summert omfanget byene, det er kun oppgitt omfang per by. Innemarkedet vil ha flere personer som overlapper, dvs at de i løpet av ett år registreres i flere byer. Utemarkedet har også enkelte som roterer mellom byene. Summering av markedene over hele året vil inneholde dobbelttelling og er derfor ikke summert.

** Dette tallet representerer ikke summen av ute og innemarkedet. Vi har oppgitt samme tall for Bergen som i Tveit og Skilbrei (2008), tabell 3.1

Tabell 9.2 viser estimert omfang for hele landet i 2008 før loven trådte i kraft (Tveit og Skilbrei, 2008).

Tabell 9.2 Omfangsberegning for hele landet; estimert for 2008. (Tveit og Skilbrei, 2008)

	Per døgn			I løpet av hele året		
	Ute	Inne	Totalt	Ute	Inne	Totalt
Kvinner	135	465	600	1 157	1 767	2 924
Menn		10	10		38	38
Transpersoner		20	20		76	76
*Sum	<i>135</i>	<i>495</i>	<i>630</i>	<i>1 157</i>	<i>1 881</i>	<i>3 038</i>
**Totalt anslått	135	500	635	1 157	1 900	3 057

* vår summering

** Totalt anslått i Tveit og Skilbrei (2008), tabell 3.8

Anslagene vist i Tabell 9.2 er noe lavere (6 prosent) enn Pro Sentrets beregninger for 2008 på 3246 (Figur 9.8). Pro Sentret anslo utemarkedet i 2008 til 1416 personer totalt, dvs hele 22 prosent (259 personer) høyere enn estimatene til Tveit og Skilbrei (2008). Mesteparten av differansen skyldes ulike estimat for Oslo, der Pro Sentret har 236 personer flere enn Tveit og Skilbrei (2008). Pro Sentrets tall for innemarkedet er mer i tråd med Tveit og Skilbrei (2008), dvs 1830 totalt, hvorav 1389 er antatt å være i annonsemarkedet. Det er likevel verdt å merke at Pro Sentre har et betydelig lavere tall for annonsemarkedet enn Tveit og Skilbrei har estimert.

Gatemarkedet i 2008, korrigert omfang før innføring av loven

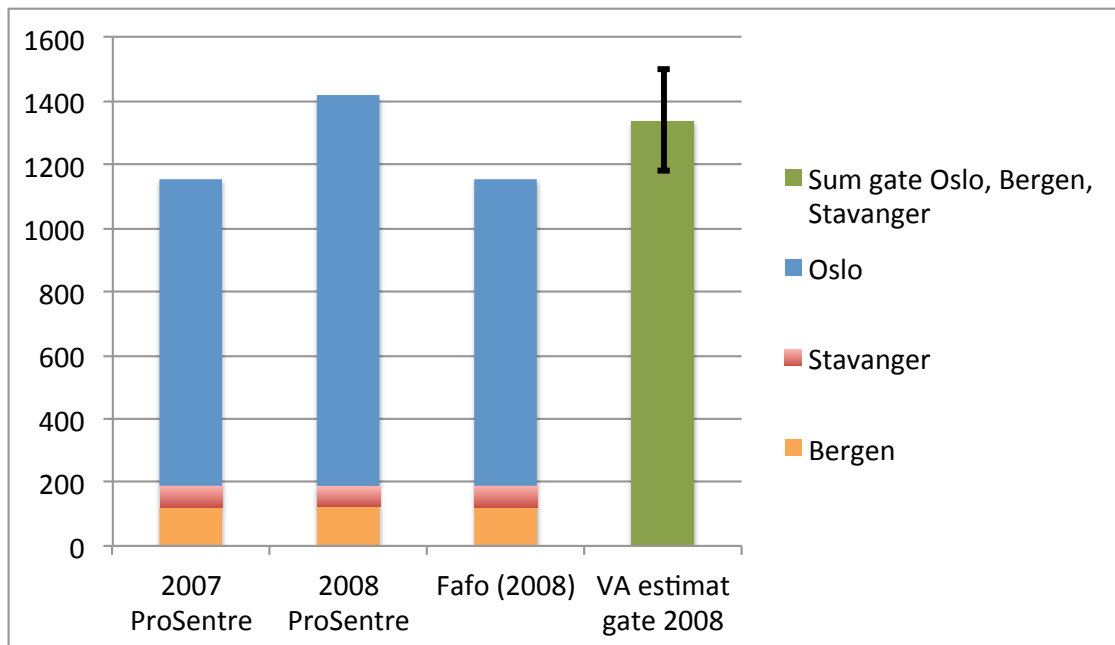
Anslag på antall gateprostituerte i Norge vil nødvendigvis være beheftet med stor usikkerhet. Med utgangspunkt i gjennomgangen foran anslår vi situasjonen i gatemarkedet samlet for Oslo, Bergen og Stavanger til å ligge mellom 1180 og 1500 personer, med 1340 som det mest sannsynlige nivå. Nivået er noe lavere enn Pro Sentret oppgir for 2008, og noe høyere enn nivået Tveit og Skilbrei (2008) estimerte som utgangssituasjonen før loven trådte i kraft.

Tveit og Skilbrei (2008) har som vist foran tatt utgangspunkt i observert nivå i 2007, det vil si i en situasjon før finanskrisen slo inn over Europa. Vi har tatt utgangspunkt i feltobservasjoner og Pro Sentrets anslag over antall prostituerte i gatemarkedet i Oslo i 2008, dvs det året finanskrisen slo inn over Europa. Dette gir et noe høyere estimat over utgangssituasjonen enn Tveit og Skilbrei (2008) kom fram til.

Det kan argumenteres for at 2008 var et unntaksår, og at 2008 derfor ikke er et representativt år for situasjonen før loven trådte i kraft. På den andre siden viser feltobservasjonene at antall observert på gata i Oslo er 10 prosent *lavere* andre halvår i 2008 enn første halvår i 2008. I både 2007 og 2010 er situasjonen motsatt, dvs at gjennomsnittlig antall observert per kveld fra feltobservasjonene er høyere andre halvår enn første halvår. Dette trekker i retning av at varsel om innføring av sexkjøpsloven fra 1.1.2009 gjorde at flere som ellers ville vært i markedet høsten 2008 tilpasset seg ved å trekke seg ut av markedet, dvs at det ville vært flere i gatemarkedet i Oslo høsten 2008 dersom sexkjøpsloven ikke var vedtatt innført fra 1.1.2009. Det kan også argumenteres for at første halvår i 2008 var nærmere en normalsituasjon enn andre halvår. Dette trekker i retning av et høyere antall enn det som følger av Pro Sentrets observasjoner. Vi har tatt hensyn til at det er stor usikkerhet i tallgrunlaget og anslått utgangssituasjonen i gatemarkedet i Oslo til å ligge mellom 1180 og 1500.

Anslaget med usikkerhet er vist i den grønne søylen i Figur 9.21, mens Pro Sentret 2007, 2008 og estimatene for utgangsnivået gitt i Skilbrei og Tveit (2008), kalt Fafo (2008) i figuren, er vist i de andre søylene.

Figur 9.21 Estimert antall prostituerte i gatemarkedet over året i 2008.



Tveit og Skilbrei (2008) gav også estimat over hvor mange prostituerte som var i gatemarkedet i gjennomsnitt per dag. Estimaten er basert på informasjon fra tiltaksapparatet i de respektive byene. Estimaten er presentert i Tabell 9.3.

Tabell 9.3 Estimert omfang i gatemarkedet, gjennomsnitt per dag 2008 (Tveit og Skilbrei, 2008)

	Gatemarked per døgn	kommentar
Oslo	(70-) 100	Anslaget tar utgangspunkt i feltobservasjoner i 2007 og 2008 med oppgitt gjennomsnitt per kveld på hhv 47 og 56 observasjoner. Andelen med afrikansk opprinnelse anslås til 60-70 prosent, mens den resterende andelen i all hovedsak antas å være østeuropeere, pluss et fåtall vesteuropeere og nordmenn.
Bergen	(15-) 20	Tiltakene oppgir at det i 2008 er fra 40 til 50 kvinner som jobber på prostitusjonsstrøket i måneden. Fordi de norske jobber uregelmessig og nigerianske kvinner kommer i rykk og napp, antar tiltakene at det er 15 – 20 kvinner på strøket i Bergen hver kveld.
Stavanger	15	Det vises til at gateprostitusjonen i Stavanger har sunket fra 62 kvinner (og en transperson) observert i de ni første månedene i 2007 til 51 kvinner (og en transperson) i løpet av samme periode i 2008.
Sum ute per døgn	135	Estimert antall i gatemarkedet, gjennomsnitt per dag

Estimert antall i gatemarkedet per døgn tilsvarer 12 prosent av omfanget beregnet for hele 2008. Med 135 i gatemarkedet per døgn og 1157 totalt i løpet av året, følger det av estimatene fra Tveit og Skilbrei (2008) at hver av deprostituerte i gatemarkedet i gjennomsnitt var i markedet 43 dager i året. Dersom estimatene for omfang per døgn og omfang for hele året gir et riktig forhold, og det også er korrekt at de nigerianske kvinnene ofte har midlertidig opphold i et søreuropeisk land og derfor kommer på Schengen-visum, tyder tallene på at de ikke utnyttet dette visumet fullt ut (Schengen-visum gir muligheter til opphold tre måneder om gangen, men kun seks måneder i løpet av året). Eventuelt kan tallene (gitt at forholdet mellom estimert antall per døgn og for året totalt er riktig) tolkes som at en større andel av de nigerianske kvinnene som observeres i utemarkedet også deltar i innemarkedet, eller at det generelt er en større overlapp mellom gatemarkedet og innemarkedet enn det som tidligere er antatt.

Estimatene over omfang per døgn i gatemarkedet i Oslo i Skilbrei og Tveit (2008) framstår som noe lave. Pro Sentrets feltobservasjoner viser et gjennomsnitt på 76 kvinner per observasjonskveld i 2008. I tillegg er det vist at nigerianske kvinner er underregistrert fordi en stor andel går ut etter feltobservasjonene er gjennomført. Det kan i følge Skilbrei og Tveit (2008) være en underregistrering på rundt 35 personer på en kveld. Det vil i tilfelle bety et tillegg på feltobservasjonene på 35 personer, dvs 111 personer i gateprostitusjon i Oslo per døgn. I tillegg har vi fått opplyst fra norske kvinner i gatemarkedet at de stort sett jobber på dagtid – og også gjorde det før sexkjøpsloven ble innført. Andre sier at de kun er i gatemarkedet rundt lunsjtid og i 17-18-tiden, men at de holder seg unna gatemarkedet på kveldstid. Dette mønsteret var etter det vi oppfatter etablert lenge før sexkjøpsloven ble innført.

Med utgangspunkt i feltobservasjoner og annen informasjon fra tiltakssiden og fra

kvinner med prostitusjonserfaring, anslår vi at utemarkedet i Oslo i 2008 hadde et gjennomsnittlig omfang per døgn på 115 til 130 person. Gitt vårt anslag over det samlede omfanget tilsvarer dette at hver kvinne var i gatemarkedet i Oslo i gjennomsnitt 41 til 45 dager i løpet av året. Anslagene vurderes som svært usikre. Vi har ikke informasjon som gjør det mulig å vurdere hvorvidt et gjennomsnitt på 40 – 45 arbeidsdager i året per kvinne i gatemarkedet i Oslo er rimelig.

Basert på samme tilnærming som er brukt i Tveit og Skilbrei (2008) anslår vi den samlede aktiviteten i gatemarkedet for hele Norge til å ligge på et gjennomsnittsnivå per dag på 150 til 165 personer. Dette er 11 til 16 prosent høyere enn Tveit og Skilbrei (2008) estimerte, men på nivå med Pro Sentrets observasjoner og tellinger fra 2008.

Annonsemarkedet/innemarkedet korrigert anslag for 2008

Omfanget i Innemarkedet og annonsemarkedet er betydelig mer usikkert. Tveit og Skilbrei (2008) kartla antall unike telefonnummer i annonsemarkedet for perioden februar til juni i 2008 (fem måneder). I disse fem månedene ble det registrert 826 forskjellige telefonnummer i annonsemarkedet. Kartleggingen viste at det var ca 400 ulike nummer tilstede i annonsemarkedet til en hver tid, og at omtrent en fjerdedel ble skiftet ut per måned, dvs at det kom 100 nye inn, mens 100 forsvant.

Forfatterne beregnet med dette utgangspunkt det totale annonsemarkedet (innemarkedet) til 1700 til 1900 personer i prostitusjon per år, forutsatt at de fem kartlagte månedene var representative. Det øvre anslaget er beregnet ved å ta antall unike telefonnummer registrert i femmånedersperioden og dele på fem for å få en gjennomsnittsmåned, og deretter gange med 12 for å få hele året. I det nedre anslaget er det justert for at det var 372 personer registrert ved oppstart. Ved å justere for dette kommer forfatterne fram til om lag 1600 personer totalt. Med dette utgangspunkt anslår forfatterne det totale antall unike telefonnummer i annonsemarkedet for hele året til å omfatte 1700 til 1900 personer.

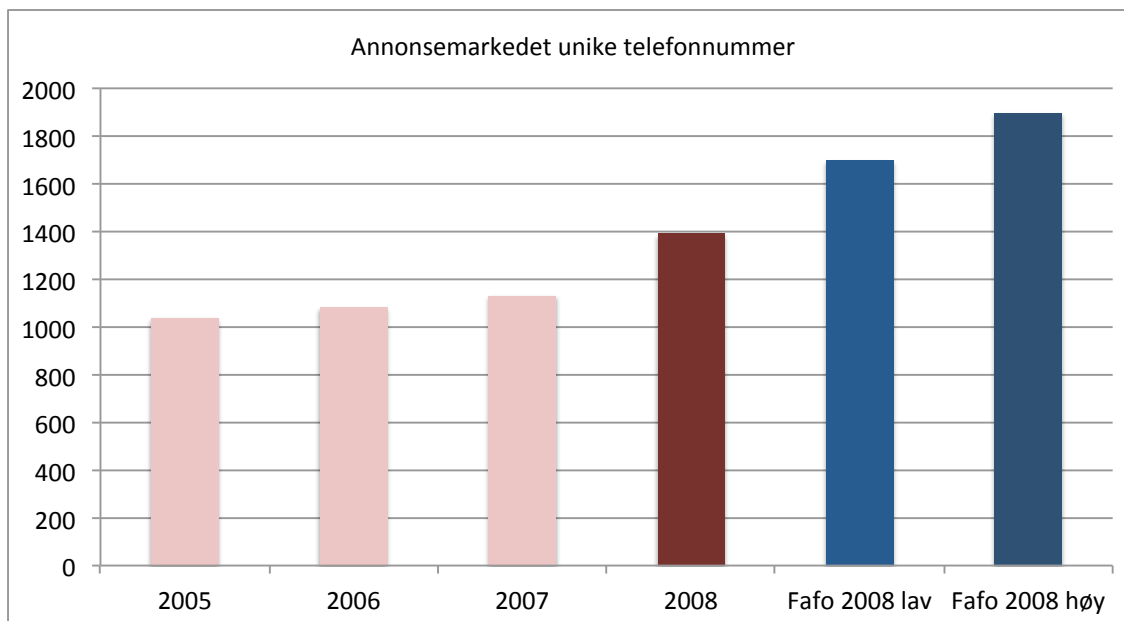
I Tabell 9.2 ser vi at forfatterne anslå omfanget i innemarkedet per dag til 500 personer, og omfanget per år til 1900 (det oppgis at øvre grense er brukt i de tilfellene det er brukt usikkerhetsintervaller). Dette tilsvarer at hver person i annonsemarkedet er i markedet 96 dager, dvs noe over dobbelt så mye som hver person i gatemarkedet. Ser vi på innemarkedets andel av hele prostitusjonsmarkedet gir forfatternes estimater innemarkedet en andel på i overkant av 80 prosent på døgnbasis, og nær 60 prosent av deprostituerte som er i det norske markedet på årsbasis.

Med 500 annonser per måned virker anslaget på 500 per døgn etter våre vurderinger noe høyt. I Tabell 9.1 har vi summert forfatternes estimater for innemarkedet i storbyene per døgn til 314 personer. Dette virker som et mer rimelig anslag selv om også dette anslaget gir flere arbeidsdager i gjennomsnitt per kvinne i innemarkedet enn det som er beregnet for de som er i utemarkedet.

Vi er usikre på anslagene til Tveit og Skilbrei (2008). Med 100 nye telefonnummer per måned får vi 1200 forskjellige nummer per år. Dersom det tas hensyn til at det ved oppstart av året var 200-300 telefonnummer, blir antallet 1400 til 1500 telefonnummer. Dette er også i tråd med resultatene fra Pro Sentrets kartlegging av

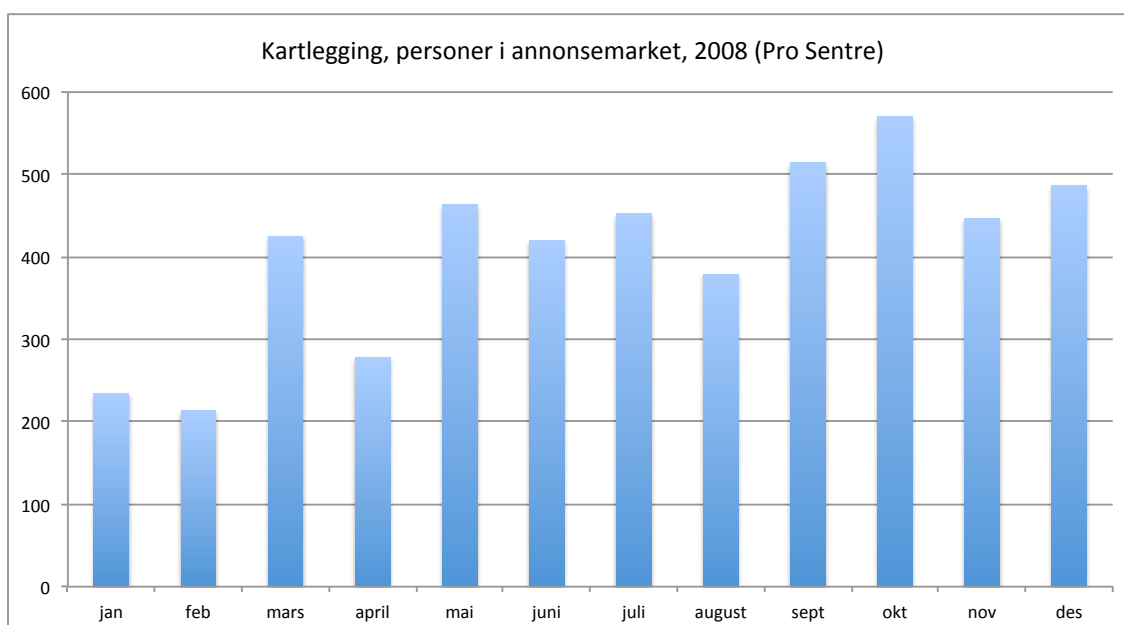
annonsemarkedet i 2008. Pro Sentret finner at det er 1389 unike telefonnummer (og personer) i annonsemarkedet i 2008 (se mørkerød søyle i Figur 9.22).

Figur 9.22 Kartlegging av unike telefonnummer i annonsemarkedet; Pro Sentret og FAFO (2008)



Pro Sentres kartlegging viser store variasjoner i antall registrerte telefonnummer per måned, fra 214 i februar til 570 i oktober. Pro Sentrets kartlegging viser at den største økningen i nyregistrerte nummer var i mars da det ble registrert 249 nye telefonnummer. I andre halvår ligger antall nyregistrerte telefonnummer mellom 71 og 95. Dette betyr at en stor andel av de telefonnummerene som er registrert i toppmåneden oktober, er registrert i markedet tidligere på året.

Figur 9.23 Registrerte unike telefonnummer i annonsemarkedet, 2008 (Pro Sentret).



Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere hvor mange av de annonserende per måned som er i markedet per døgn. En del av de annonserende kan være tilgjengelige i

markedet i måneder der de ikke er registrert med annonser. De kan ha faste kunder og/eller delta i andre deler av innemarkedet, som f.eks massasjeinstitutter. Andre vil kun være i markedet i en større eller mindre del av den måneden de er registrert i.

Pro Sentret viser i 2008 til at den omreisende andelen av annonsemarkedet stadig blir større, med en oppholdstid ned mot 5-7 dager. Utover året antas det at oppholdstiden økes til 10-14 dager for å kunne rekke over flere steder/byer. Dette i motsetning til de første kvinnene som deltok i det omreisende markedet som da gjerne var i markedet i de tre månedene de hadde muligheter til. Veksten som er registrert i annonsemarkedet fra 2005 til 2008 (se Figur 9.22) reflekterer derfor ikke nødvendigvis veksten i tilbudet per døgn.

Pro Sentret viser også at det er et innemarkedet i tillegg til annonsemarkedet. Blant annet vises det til massasjeinstitutter der det ble solgt seksuelle tjenester, gjerne i kombinasjon med andre massasjetjenester. Flere av disse var thailandske institutter. Antallet som arbeidet på instituttene kunne variere fra en håndfull og opp til 30 personer. Oslopolitiet har stengt om lag 400 bordeller (institutter, leiligheter mv) siden 2007 (jf kap. 6). Politiets avsløringer viser at det er et større antall bordeller i Oslo enn det som fremkommer av Pro Sentrets anslag. Fra politiets avsløringer ser vi også at andelen norske prostituerte i dette markedet er svært lav.

Det er litt uklart hvor mange som er registrert i innemarkedet utover de som er i annonsemarkedet. Pro Senteret anslår at **1830** personer deltok på innemarkedet i Norge i 2008 når både annonsemarkedet og andre deler av innemarkedet inkluderes. Dette tilsvarer om lag 60 prosent av det totale prostitusjonsmarkedet dersom vi bruker Pro Sentrets anslag over utemarkedet i 2008.

Vi anslår innemarkedet i 2008 til å ligge mellom 1650 og 2000, hvorav ca 1350 opererer i annonsemarkedet. Dette er et lavere anslag over annonsemarkedet enn Tveit og Skilbrei (2008) gir, men fordi andre deler av innemarkedet er inkludert blir middelverdien innenfor intervallet Tveit og Skilbrei (2008) estimerte.

Tabell 9.4 Estimater over innemarkedet 2008 (deltagere i løpet av hele året)

	Fafo 2008	Pro Sentre 2008	VA-estimat	høy	lav
Innemarkedet	1900*	1830	1825	2000	1650
hvorav annonsemarkedet		1389	1350	1500	1200

* I rapporten oppgis det at 1900 er øvre grense i et usikkerhetsintervall.

Basert på Pro Sentrets anslag over antallet i innemarkedet i 2008, og antall registrerte i annonsemarkedet følger det at det var om lag 440 i innemarkedet som ikke var registrert i annonsemarkedet. Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere dette anslaget og forutsetter at antallet gir et rimelig riktig bilde av den delen av innemarkedet som ikke er inkludert i annonsemarkedet.

Datagrunnlaget for å kunne anslå aktiviteten i innemarkedet per døgn er adskillig dårligere. Med utgangspunkt i foreliggende informasjon om reisemønster og oppholdstid i Norge kan 200 – 400 være et rimelig anslag, gitt at vårt anslag for hele

året er riktig. Dette gir i tilfelle et gjennomsnitt på mellom 44 og 88 døgn med tilstedeværelse i markedet per prostituert over året.

9.9 Beregnet omfang for 2013 og 2014

Vi har estimert gatemarkedet for 2013 og 2014 basert på tidligere observasjoner og informasjon fra tiltakssiden og politiet i Oslo, Stavanger og Bergen.

Gatemarkedet i Oslo 2013 og forventet nivå i 2014

I våre estimat har vi tatt utgangspunkt i feltobservasjonene og Pro Sentrets anslag over det samlede gatemarkedet i Oslo for de årene der omfanget for hele året ble anslått. Videre har vi beregnet hvor stor andel gjennomsnittet fra feltobservasjonene over året utgjør av det samlede omfanget Pro Sentre har estimert for hele året. Som vi ser av Tabell 9.5 varierer denne prosentandelen mellom 5 og 7 prosent.

Tveit og Skilbrei (2008) viser til at en vesentlig andel av de nigerianske kvinnene ikke fanges opp i feltobservasjonene. Dette samsvarer med informasjon fra tiltaksapparatet, politiet og intervjuer med kvinner med erfaring fra gatemarkedet. For å ta hensyn til at feltobservasjonene ikke dekker hele døgnet og alle områder har vi, med stor usikkerhet, anslått at det før loven ble innført var et tillegg på 50 prosent uobserverte i markedet per døgn. Informasjon fra tiltaksapparatet kan tyde på at en større, og kanskje også økende andel, går ut etter observasjonstidspunktene, og at de også er spredt over større områder enn det som var tilfelle før sexkjøpsloven trådte i kraft. For å ta hensyn til denne informasjonen har vi anslått – med stor grad av usikkerhet – at *andelen uobserverte* øker med 15 prosentpoeng i året slik at det i 2013 antas å være 125 prosent flere uobserverte i markedet enn observerte i gatemarkedet per kveld. Vi vurderer veksten i antall uobserverte som svært usikker. Vi har ikke dokumentasjon som viser at andelen uobserverte i markedet øker, og betrakter derfor veksten i antall uobserverte som et absolutt øvre anslag.

Med forutsetningene presentert over har vi beregnet prosentandelen observerte pluss uobserverte per kveld av totalen Pro Sentret har beregnet for hele året fra 2007 til og med 2011. Som vi ser av Tabell 9.5 ligger denne prosentandelen mellom 9,3 og 12,7 prosent, der år 2010 representerer det største avviket.

Tabell 9.5 Estimeringsgrunnlag gatemarkedet Oslo 2013 og 2014

	2007	2008	2009	2010	2011
Antall per år (Pro Sentre)	967	1230	500	670	850
gj. feltobservasjoner per kveld (Pro Sentre)	63	76	33	47	42
Årsgjennomsnitt fra feltobservasjoner i prosent av totalen	6,5 %	6,2 %	6,7 %	7,1 %	5,0 %
Prosent uobserverte av observerte (forutsatt)		50 %	65 %	80 %	95 %
Antall uobserverte (beregnet)	35	38	22	38	40
Observerert pluss beregnet uobservert i prosent av total per år	10,2 %	9,3 %	11,0 %	12,7 %	9,7 %
Beregnet antall i gatemarkedet i observert og uobservert Oslo per døgn	98	114	55	85	82

Med utgangspunkt i observasjonene og forutsetningene i tabellen over, har vi på grunnlag av feltobservasjonene fra Pro Sentret anslått omfanget i gatemarkedet i Oslo per døgn, og det totale omfanget per år for 2012 og 2013, samt forventet antall i 2014.

Vi har gjort tre alternative beregninger for 2013 og 2014:

- i. Totalen er beregnet med utgangspunkt i høyeste og laveste prosentandel av feltobservasjonen (avrundet til 5 prosent og 7 prosent)
- ii. Totalen er beregnet med samme utgangspunkt som over, men ytterpunktene er justert ned med ett prosentpoeng. Justeringen er begrunnet i informasjon om større turnover og at feltobservasjonene registrerer en mindre andel av markedet enn tidligere (flere går ut etter feltobservasjonene er avsluttet)
- iii. Totalen er beregnet med utgangspunkt i observerte pluss estimert antall uobserverte per døgn; der ytterpunktene fra observasjonsperioden (avrundet til 9 og 12,5 prosent) er brukt for å finne øvre og nedre anslag. Det er forutsatt en årlig vekst i antall uobserverte på 15 prosentpoeng fra 2008.

Resultatene fra de tre beregningsalternativene er vist i Tabell 9.6.

Tabell 9.6 Estimert omfang i gatemarkedet i Oslo, 2013 og 2014; tre beregningsalternativer

	2008	2013 lav	2013 høy	2014 lav	2014 høy
Alternativ 1 Antall per år	1230	520	727	457	640
gj. Feltobservasjoner per kveld	76	36	36	32	32
Feltobs i prosent av totalen	6,2 %	7,0 %	5,0 %	7,0 %	5,0 %
Endring fra 2008		-58 %	-41 %	-63 %	-48 %
Alternativ 2 Antall per år	1230	606	909	533	800
gj. Feltobservasjoner per kveld	76	36	36	32	32
Feltobs i prosent av totalen	6,2 %	6,0 %	4,0 %	6,0 %	4,0 %
Endring fra 2008		-51 %	-26 %	-57 %	-35 %
Alternativ 3 Antall per år	1230	655	909	614	853
gj. Feltobservasjoner per kveld	76	36	36	32	32
antall uobserverte 50% av observerte	38				
antall uobserverte 125% av observerte		45	45		
antall uobserverte 140% av observerte				45	45
Antall observerte pluss beregnet antall uobserverte per døgn	114	82	82	77	77
Andel per døgn av alle i løpet av året	9,3 %	12,5 %	9,0 %	12,5 %	9,0 %
Endring fra 2008		-47 %	-26 %	-50 %	-31 %

Dersom gjennomsnittlige feltobservasjoner per år er like representativt for det totale omfanget over året i 2013 som for perioden 2007 til 2011 ser vi av alternativ 1 at omfanget i gatemarkedet i Oslo ligger 41 til 58 prosent lavere enn det som var tilfelle før loven trådte i kraft. Observasjonene for januar til mai 2014 ligger som vist foran på et lavere nivå enn gjennomsnittet for 2013. Gjennomsnittet for hele 2013 ligger høyere enn for perioden januar til mai. Det samme var tilfelle i 2012 der gjennomsnittet for året ligger hele 40 prosent høyere enn perioden januar til mai. I 2008 og 2011 er situasjonen motsatt. I disse årene ligger gjennomsnittet for januar-mai høyere enn gjennomsnittet for hele året. Vi vurderer det som mer sannsynlig at 2014 ender på et noe høyere nivå enn 2013 enn lavere. Forventningsverdien er likevel lavere enn resultatet fra feltobservasjonene i 2010, 2011 og 2012.

I alternativ 2 har vi forutsatt at feltobservasjonene dekker en mindre andel av omfanget over hele året etter loven ble innført enn det som var tilfelle før loven ble innført. Dokumentasjonen bak denne forutsetningen er svak, og er kun basert på antydninger fra tiltaksapparatet, inkludert vurderinger som er gitt i årsrapporter. På den andre siden har vi observasjoner som viser at en stor andel av de nigerianske kvinnene går ut etter feltobservasjonene er gjennomført. Dette trekker i retning av at feltobservasjonene per kveld representerer en mindre andel av årsomfanget enn det som framkommer fra Pro Sentrets tidligere observasjoner. Informasjon fra tidligere år tyder på at dette var tilfelle før loven trådte i kraft også. Det er derfor vanskelig å

beregne eventuelle endringer på dette grunnlaget. Estimert nedgang fra 2008 til 2013 blir med beregningsforutsetningen i alternativ to mellom 26 og 51 prosent.

I alternativ 3 har vi forutsatt at andelen uobserverte i 2008 var 50 prosent av antall observerte. Forutsetningen er begrunnet i Tveit og Skilbrei (2008) som viser til høyere observasjoner på egne "nigeriarunder" senere på kvelden enn det som fanges opp i de ordinære feltobservasjonene. Vi har forutsatt at denne andelen øker med 15 prosentpoeng i året. Informasjon fra tiltaksapparatet kan tolkes som at sexkjøpsloven har bidratt til at en større andel av markedet er ute senere og delvis også er i andre områder enn der observasjonene gjøres. En vekst i antall uobserverte på 15 prosentpoeng i året må likevel betraktes som stor, og et øvre ytterpunkt. I dette beregningsalternativet er omfanget i gatemarkedet i Oslo redusert med mellom 26 og 47 prosent fra 2008. Dersom gjennomsnittet fra feltobservasjonene de første fem månedene i 2014 er representative for hele 2014 blir reduksjonen i 2014 noe større, på tross av at andelen uobserverte øker. Vi argumenterte foran for at forventningsverdien fra feltobservasjonene over hele året blir noe høyere enn 2013, men likevel lavere enn 2010, 2011, og 2012.

Med utgangspunkt i beregningene over anslår vi at omfanget i gateprostitusjonen i Oslo per 2013 -2014 til å ligge mellom 650 og 900 personer.

Gatemarkedene i Bergen og Stavanger 2013 og 2014

Gatemarkedene i Bergen og Stavanger er betydelig mindre enn gatemarkedet i Oslo. Det gjør markedene mer oversiktlige, men samtidig mer følsomme for tilfeldige hendelser som gjør at enkeltpersoner trekker seg ut av markedet eller flytter på seg. I Stavanger viser feltobservasjonene i 2014 et gjennomsnitt på i underkant av 10, men det understrekes at de neppe registrer alle, og at antallet derfor kan være det dobbelte. I Bergen antas det at antallet er stabilisert på et noe lavere nivå enn før loven, men det vises til at det likevel kan være 15-20 treff på en kveld. Basert på gjennomgangen foran og informasjon fra tiltaksapparatet og politiet i de to byene har vi valgt å gi et anslag over begge disse gatemarkedene under ett.

Vi anslår det totale gatemarkedet i disse byene til å ligge mellom 180 og 200 personer til sammen, med 30 til 40 stykker i aktivitet per døgn.

9.9.1 Annonsemarkedet og innemarkedet 2013 – usikre anslag

Pro Sentre kartla annonsemarkedet fram til og med 2012. Antall unike telefonnummer og antall annonser er registrert. Albertine har kartlagt annonsemarkedet i Stavanger/Rogaland, mens uteseksjonen i Bergen har kartlagt annonsemarkedet i Bergen/Hordaland i perioder. I tillegg har politiet kartlagt annonser og telefonnummer på nettstedet realecort.eu som regnes som den største annonseplassen.

Bronovskis (2013) presenterer gjennomsnittlig daglige annonser basert på ukentlige tellinger for perioden februar til juli 2012 gjennomført av Nadheim.

Vi har fulgt annonsemarkedet, og da først og fremst realecort.eu i perioden januar – juni i 2014, men ikke gjort systematiske kartlegginger av markedet.

Tveit og Skilbrei (2008) finner at 14 prosent har mer enn én telefon i 2008, mens 10 prosent lar andre kvinner i blant bruke deres telefon. Informasjon fra tiltaksapparatet og politi viser til en utvikling der flere og flere har mer enn én telefon, noe som også bekreftes i våre intervjuer med prostituerte (se kap 7). Vi har ikke gjennomført en survey i annonsemarkedet som gir grunnlag for å estimere hvor mange telefoner de som er annonserende har. Stikkprøver fra et lite utvalg tyder på at mellom 60-80 prosent har mer enn én telefon de kan nås på, og en andel av disse også kan ha flere enn to telefoner. Politiet viser blant annet til et tilfelle der 4 prostituerte delte 16 telefoner. Blant de som har flere telefoner er det noe uklart hvorvidt de annonserer samtidig med flere annonser og telefonnummer eller om de skifter i løpet av en periode for å kunne framstå som "ny" i markedet over en lengere periode. Det er også noen som har ulike telefoner de kan nås på, avhengig av hvilken arena de til enhver tid er på. En av våre informanter har et eget telefonnummer som kun oppgis til faste kunder, og et annet i annonsemarkedet. Andre oppgir at de annonserer med flere nummer, mens atter andre kan nås på et institutt i tillegg til at de har egne annonser på eget (ett eller flere?) nummer.

I tilfellene der flere deler telefonnummer innenfor en organisert virksomhet tyder informasjonen vi har fått tilgang til at denne gruppen også har flere telefonnummer. Mens en gruppe tidligere kunne dele på et telefonnummer og bytte mellom utevakt og innevakt, deler nå den samme gruppen (eller en mindre gruppe) på flere telefonnummer. Hvordan forholdet er mellom antall personer og antall telefonnummer er usikkert. Tendens er uansett at det er blitt flere telefonnummer per kvinne i gjennomsnitt.

Basert på informasjon innhentet under evalueringsarbeidet anslår vi innemarkedet med utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- 2012, og da særlig andre halvår i 2012, representerer et lokalt toppunkt i gatemarkedet. I samme periode er det også observert mange i innemarkedet, og da særlig i det mobile annonsemarkedet nasjonalt.
- Det var en nedgang i annonsemarkedet i Oslo fra 2011 til 2012. Dette gav flere i det mobile markedet i andre byer og tettsteder, men det er usikkert om det også var vekst i det samlede nasjonale markedet.
- Flere i det mobile markedet utenfor Oslo gav økt konkurranse. Tilpasningen ble kortere opphold på hvert sted, og kortere opphold totalt i Norge for de internasjonale aktørene. Reiseaktiviteten økte, og hver prostituert i det mobile markedet dekket flere områder i løpet av et år.
- 2013 er preget av uro og økt konkurranse i det største prostitusjonsmarkedet, dvs Oslo. Dette har ført til konkurser og avvikling av massasjeinstitutter, og vanskeligere forhold for de som opererer i leilighetsmarkedet i Oslo. Selv om det også er nyetableringer viser Pro Sentret til tøff konkurranse og at mange sliter med å få det til å gå rundt. Pro Sentret viser til at stadig flere kvinner fra innemarkedet har gått over til å jobbe mobilt, eller har fått omreisende virksomhet som et tillegg til opprinnelig arena.
- Flere kvinner fra innemarkedet i Oslo i det mobile prostitusjonsmarkedet har gitt økt konkurranse i det mobile markedet i 2013 og 2014. Markedet er

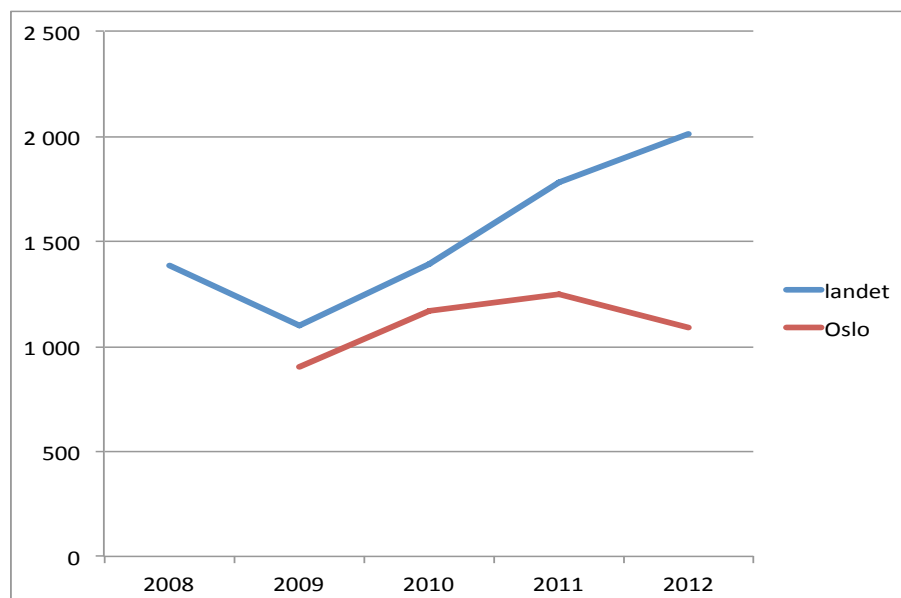
dermed ytterligere strammet til, noe som har gjort oppholdene på hvert sted enda kortere, og også presset flere over i det mobile markedet.

- Økt annonsering og strategiske tilpasninger med flere telefonnummer, kombinert med andre markedsføringstiltak som blogger, og andre kanaler er et resultat av økt konkurranse.
- Organisatorer (bakmenn, halliker, menneskehandlere) overvåker markedene og tilpasser tilbudet til etterspørselen og inntjeningsmulighetene. Innemarkedet i Oslo ble mettet gitt dagens kostnadsnivå og risiko i 2011-2012. Dette gav en reduksjon i innemarkedet i Oslo, hvorav deler av markedet forflyttet seg til andre byer/tettsteder og arenaer.
- Det er observert en økning i russiske kvinner med lovlig opphold i Spania (ekteskap med spanske menn) i innemarkedet. En stor andel av de som er i innemarkedet pendler mellom Spania/Italia og Norge. Flere reiser mellom flere land i Europa. Etterspørselen og konkurransen er styrende for hvor lenge hver kvinne oppholder seg i markedet.
- Vilårene i prostitusjonsmarkedene i Europa, og kanskje særlig Spania og Italia har særlig betydning for afrikanske og sør-amerikanske kvinner som ikke har arbeidstillatelse i Norge eller Europa. Dårlige vilkår i andre prostitusjonsmarkedet gjør at det aksepteres lavere priser, mer dødtid, høyere kostnader og dermed lavere inntjening enn tidligere for prostituerte som opplever at de ikke har andre alternative inntektsmuligheter i hjemland, eller det landet de har bosatt seg.

Med utgangspunkt i disse forutsetningen har vi estimert innemarkedet for 2013-2014. Vi gir en kort beskrivelse av trinnene i estimeringen:

Veksten i annonsemarkedet er vist i Figur 9.24. Merk at antall registrerte telefonnummer i Oslo faller fra 2011 til 2012, mens det er en vekst for landet som helhet over hele den registrerte perioden fra 2009.

Figur 9.24 Vekst i registrerte telefonnummer 2008 – 2012, registrert av Pro Sentret

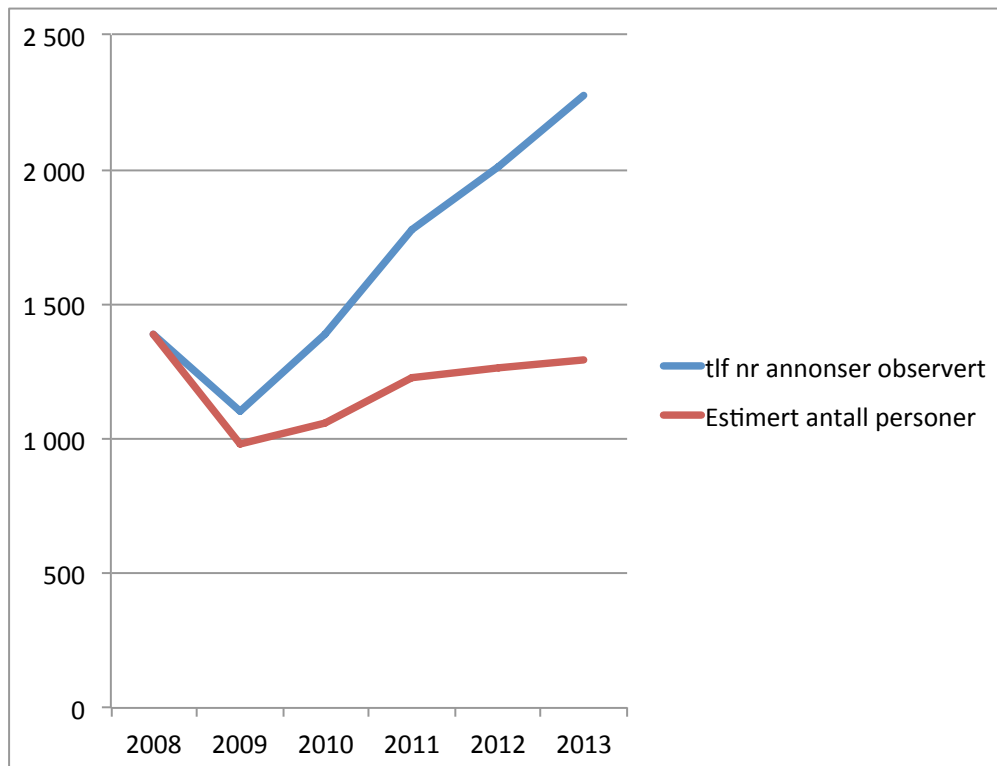


Kilde: Pro Sentret årsrapporter, beregninger og sammenstilling Vista Analyse

Med utgangspunkt i informasjon fra Tveit og Skilbrei (2008), tiltaksapparatet, intervjuer med prostituerte og politiet har vi forutsatt samme vekst i annonsemarkedet fra 2012 til 2013 som observert vekst fra 2011 til 2012 (dvs 13 prosent). Videre er det forutsatt en vekst i andelen med to registrerte telefonnummer fra 14 prosent i 2008 til 50 prosent i 2013. Det er da ikke tatt hensyn til at en andel også har flere enn to telefonnummer. Våre undersøkelser på et svært lite utvalg viser at andelen med mer enn ett telefonnummer kan være 60- 80 prosent. Vi vurderer det derfor som mer sannsynlig at vi underestimerer enn overestimerer andelen med mer enn ett nummer.

Tveit og Skilbrei (2008) viser at 10 prosent i 2008 av og til delte telefon med andre. Med utgangspunkt i våre estimat for 2008 gir dette 139 personer som av og til lot andre bruke telefonen. I følge vår informasjon har også grupper som deler samme telefoner fått flere telefoner. For 2013 har vi forutsatt at det er et tillegg på 100 personer i annonsemarkedet som bruker andres telefoner. For å være konsistent med Tveit og Skilbrei (2008) har vi lagt inn et korreksjonsledd som en konstant for samtlige år, inkludert 2008. Med disse forutsetningene har vi estimert antall personer i annonsemarkedet i 2013. Resultatet er vist i Figur 9.25. Estimaten gir en nedgang i antall personer i annonsemarkedet på om lag 7 prosent fra 2008 til 2013.

Figur 9.25 Estimert antall personer i annonsemarkedet



Kilde: Pro Sentret årsrapporter, beregninger og sammenstilling Vista Analyse

Som vist over kan det avledes fra Pro Senterets anslag for 2008 at det i tillegg til de som var registrert i annonsemarkedet var om lag 440 personer i andre deler av innemarkedet. Foreliggende informasjon viser at en større andel av de som er tilknyttet institutter eller leiligheter også er i annonsemarkedet. Samtidig tyder

foreliggende informasjon på at det er færre i innemarkedet i Oslo, selv om det kan være store variasjoner som følge av flyttinger, nedlegginger og nyetableringer. Basert på foreliggende informasjon anslår vi at antall personer i innemarkedet som ikke er registrert i annonsemarkedet over ett år ligger mellom 150 og 300 personer.

9.9.2 Estimert omfang 2013 og 2014

Basert på gjennomgangen foran har vi estimert omfanget i prostitusjonsmarkedet i Norge for 2013 og 2014. Estimaten er usikre, men likevel ikke vesentlig mer usikre enn tidligere estimat som er gitt over prostitusjonsmarkedet i Norge.

Nedgangen i antall prostituerte i det norske markedet fra 2008 og fram til i dag er etter våre beregninger på 22 prosent. Vi har da lagt større vekt på faktorer som trekker estimatet opp enn vi har lagt på informasjon som trekker estimatene ned. Utviklingen etter loven trådte i kraft kan tyde på at markedet har stabilisert seg, og at 2012 var et toppår. Så langt ser 2014 ut til å ligge på samme nivå som 2013 selv om observasjoner fra gatemarkedet i Oslo og innemarkedet kan tyde på en nedgang fra 2013.

Nedgangen i antall registrerte brukere av Pro Sentret fra 2008 til 2013 er på 24 prosent. Dette på tross av at Pro Sentret i løpet av denne perioden har lyktes med å komme i kontakt med flere fra innemarkedet, blant annet kvinner fra det thailandske miljøet som har vært i innemarkedet fra før årtusenskiftet, men som tiltaksapparatet tradisjonelt har hatt begrenset kontakt med. Det kan ikke utelukkes at vanskelige vilkår på innemarkedet i Oslo har motivert flere thailandske kvinner til å ta i mot hjelp som de tidligere ikke har hatt behov for. Informasjonen tyder uansett på at en stor andel av de nye brukerne fra Thailand var i markedet før 2009, men at de ikke var registrert som brukere. Utviklingen i antall brukere av Pro Senteret bekrefter nivået på nedgangen som følger av våre estimat.

Brukerutviklingen hos Nadheim viser en vekst på 6 prosent. Veksten er i all hovedsak begrunnet i endrede strategier i det oppfølgende arbeidet, noe som har gjort at Nadheim kommer i kontakt med en større andel av innemarkedet enn tidligere. Dersom vi korrigerer for veksten i brukere fra nasjoner som i all hovedsak er på innemarkedet, får vi en nedgang i brukere på 15- 20 prosent. Brukerutviklingen hos Nadheim kan trekke i retning av at nedgangen kan være noe mindre enn vi har estimert. Nadheim har en vekst i antall brukere fra diverse vest-europeiske land. Det oppgis at disse er blitt en del av det norske markedet etter 2008 som følge av dårligere vilkår i andre markeder i Europa. Denne gruppen utgjør et begrenset antall, og antas også å ha korte opphold i Norge. Det er likevel en indikasjon på at tilbudet tilpasser seg etterspørselen og at det potensielt kunne vært et betydelig større tilbud i Norge dersom det samlede inntekspotensialet hadde vært større. I kapittel 10 drøfter vi utviklingen i tilbud og etterspørsel i prostitusjonsmarkedet i Norge med og uten lov.

Tabell 9.7 Estimert omfang 2013 og 2014

	2013 og 2014	høy	lav
Innemarkedet	1 517	1 721	1 313
horav annonsemarkedet	1 292	1 421	1 163
inne ikke i annonsemarkedet	225	300	150
Gatemarkedet	965	1100	830
Sum estimert omfang	2 482	2 821	2 143

9.10 Oppsummering

Prostitusjonsmarkedet har utviklet seg fra å være et nasjonalt marked der de aller fleste i gatemarkedet var norske rusmiddelavhengige kvinner som var i markedet for å kunne finansiere sitt rusmiddelbruk. Så lenge markedet i hovedsak bestod av norske rusmiddelavhengige kvinner, var det mulig å opprettholde et samarbeid på tilbudssiden som kan karakteriseres som et semi-kartell. Dette innebar prissamarbeid og en rekke andre uskrevne regler og normer for blant annet bruk av kondom og hvilke tjenester det var "greit" å tilby. Så lenge avgang og tilgang til markedet var noenlunde i balanse, og markedet var oversiktlig, var markedet preget av en tilbudsmakt som gav høyere priser og lavere kvantum enn det som ville vært tilfelle i et uregulert marked.

Innemarkedet har helt fra 70-tallets sexklubber ble etablert, og avviklet som følge av oppmerksomhet fra politi og offentlighet, vært preget av ulike former for nisjer med potensielt høy lønnsomhet. På 80-tallet var dette markedet i all hovedsak dominert av ressurssterke norske kvinner. Etter hvert etablerte også grupper med thailandske og sør-amerikanske (særlig fra den dominikanske republikk) kvinner seg, der flere var kommet til Norge gjennom ekteskap med norske menn. Dette gav en vekst i antall massasjeinstitutter der seksuelle tjenester ble tilbudt. Med vekst og utvikling i instituttmarkedet kom det også noen institutter der norske rusmiddelbrukere med erfaring fra gatemarkedet fikk innpass. Erfaringene fra 70-80 og 90-tallet viser at institutter vokser fram når markedet får være i fred, mens oppmerksomhet fra politi og offentlighet gir nedleggelser og redusert etterspørsel.

Det mobile prostitusjonsmarkedet med annonser på internett var etablert ved årtusenskiftet. På 2000-tallet øker antallet utenlandske prostituerte, både i innemarkedet og gatemarkedet. Tilbudsmakten kollapser, noe som fører til prisfall og økt konkurranse i begge markedene. Norge ble gradvis en del av det internasjonale prostitusjonsmarkedet, preget av store rotasjoner, og en sterk vekst i antall prostituerte fra fattige og mellomfattige land. Østeuropeiske kvinner kom først, deretter kom afrikanske prostituerte med hovedvekt på nigerianere inn i det norske markedet.

Før sexkjøpsloven ble innført var gatemarkedet sterkt dominert av prostituerte fra Nigeria i tillegg til kvinner fra fattige områder i Europa. Innemarkedet var dominert av østeuropeiske og asiatiske kvinner. I likhet med de fleste andre europeiske prostitusjonsmarkedene gikk det norske prostitusjonsmarkedet fra å være et nasjonalt markedet til å bli et internasjonalt marked, med tilhørende prisfall og økt

markeds konkurranse. Markedet gikk fra å være selgers marked før årtusenskiftet til å bli mer og mer kjøpers marked utover 2000-tallet.

De norske kvinnene som tradisjonelt hadde dominert markedet opplevde:

- Å bli fysisk fortrent fra markedet ved å bli forvist til egne områder
- Opplevelse av større utrygghet på strøket som følge av konkurrenters bakmenn og mindre samhold blant de prostituerte
- Tap av konkurransekraft mot yngre og rusfrie konkurrenter
- Økt konkurranse og arbeidspress som følge av at de nye gruppene jobbet lengre og mer, og hadde en betydelig større tilstedeværelse i markedet enn det som tidligere hadde vært vanlig

Blant de prostituerte fra det internasjonale markedet blir det tydelig for tiltaksapparatet at mange av de utenlandske kvinnene var utnyttet av kriminelle nettverk. Nadheim skriver i 2006 at de antar at majoriteten av de utenlandske kvinnene er eller har vært utsatt for menneskehandel hvis straffelovens definisjon av menneskehandel i paragraf 224 legges til grunn. Blant de øvrige har de aller fleste på ett eller annet tidspunkt fått hjelp for å komme til Norge, der de har betalt, eller fortsatt betaler til en organisatorer.

Ved innføring av sexkjøpsloven i 2009 falt omfanget i både inne- og gatemarkedet, for så å øke noe fram til 2012. Markedet i dagens situasjon ser ut til å ha stabilisert seg på et lavere nivå, om lag 20- 25 prosent lavere enn før loven ble innført. På tross av stor usikkerhet i omfangsberegninger både før og etter sexkjøpsloven ble innført, er konklusjonen om redusert omfang etter sexkjøpsloven robust. Informasjonen tyder også på at aktivitetsnivået per døgn er redusert med relativt sett mer enn antall prostituerte registrert i markedet over ett år. Dette følger av at en større andel av de prostituerte er i det omreisende mobile markedet, med kortere opphold hvert sted, og kortere opphold i Norge per person. Også de gateprostituerte inngår i et roterende marked med kortere opphold i Norge.

Den mest synlige utviklingen i markedet per i dag, er vekst i antall kvinner fra Nigeria, Albania og delvis Romania og Bulgaria i gatemarkedet. Det er også observert en vekst i russiske prostituerte med opphold i Spania gjennom ekteskap med spanske mann, i tillegg til noe innslag fra vestlige prostituerte med andre markeder som hovedarbeidssted. Dårlige vilkår i andre markeder gjør at Norge oppsøkes, til tross for hardere konkurranse, lavere etterspørsel og dårligere inntjening enn tidligere. På sammenliknet med situasjonen før loven trådte i kraft viser våre beregninger et lavere antall prostituerte i markedet nå enn før loven ble innført.

10. Prostitusjonen i Norge med og uten sexkjøpslov

Gjennomgangen i kapittel 9 viser en umiddelbar nedgang i antall prostituerte i både innemarkedet og utemarkedet ved innføring av sexkjøpsloven i 2009. Etter 2009 øker antallet igjen, men registreringer fra tiltaksapparatet tyder på at antall prostituerte i Norge fremdeles ligger lavere enn det gjorde før loven ble innført. Vi finner ingen indikasjon på at klart flere har gått fra utemarkedet til innemarkedet som følge av sexkjøpsloven. Derimot finner vi at en større andel av innemarkedet deltar i det mobile markedet i tillegg til, eller i stedet for andre innearenaer.

For å kunne si noe om effekten lovforbudet har hatt på omfang og det samlede markedet har vi også sett på hvordan markedet mest sannsynlig ville ha utviklet seg dersom sexkjøpsloven ikke hadde blitt innført. Resultatene og funnene fra de foregående kapitlene danner grunnlaget for disse vurderingene. Videre referer vi hovedfunnene fra vår analyse og vurdering av økonomiske variable som pris, kostnader og inntjeningsmuligheter i de ulike markedene. Dette er sentrale parametere for utviklingen i markedet, og dermed også av stor betydning for det totale omfanget av prostitusjon i det norske markedet. Videre har den økonomiske og politiske utviklingen i andre land også betydning for det norske prostitusjonsmarkedet, så vel som for hvor attraktivt Norge er for menneskehandlere og andre aktører knyttet til prostitusjonsmarkedet. Hvor liberale prostitusjonslovene er i andre europeiske land spiller også en rolle for hvor mange prostituerte som kommer til Norge.

10.1 Hva påvirker prostitusjonsmarkedet?

Som vist foran (jf. kap. 9.5) kollapset tilbudsmakten som preget det norske markedet på 80 og 90 tallet etter årtusenskiftet. Flere utenlandske prostituerte kom til Norge og presset prisene ned og omfanget av solgt sex økte noe. Den økte tilstrømmingen av utenlandske prostituerte presset også noen norske prostituerte ut av markedet. Det var først og fremst de norske rusmiddelmissbrukerne i gatemarkedet som merket konkurransen fra utenlandske konkurrenter.

Økonomisk vekst og økende oljevirkosomhet fra 1990 tallet og frem til i dag gjorde at de forventede inntektene ved salg av sex trakk til seg prostituerte utenifra, men førte også til at alternativene i arbeidsmarkedet for potensielle norske prostituerte ble bedre.

Økte inntekter og økende oljevirkosomhet med flere utenlandske arbeidere i Norge kan ha ført til økt etterspørsel etter betalt sex.

Et større tilbud av utenlandske prostituerte bidro til mer salg av sex og lavere realpriser enn da det norske markedet var preget av norske prostituerte og begrenset konkurranse. Vi finner helt klart at den økte tilstrømmingen av utenlandske prostituerte til Norge utover på 2000 tallet har redusert realprisene (priser justert for inflasjon), spesielt i gatemarkedet.

Inntoget av nigerianske prostituerte i gatemarkedet fra 2004 har en klar sammenheng med den økonomiske og politiske utviklingen i Spania og Italia som er hovedinngangslandene til Europa for prostituerte fra Nigeria og andre afrikanske land. Veksten i østeuropeiske innvandrere til Norge i samme periode har sammenheng med utviklingen i deler av Øst-Europa og et åpnere Europa som følge av Schengen-avtalen og utvidelser i EU. Ni av de ti nye medlemslandene i EU-utvidelsen 2004 (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia og Malta) kom inn i Schengen-systemet fra 2008. Utvidelser av Schengen-avtalen har gjort det enklere å forflytte seg mellom land og markeder i Europa. I dag er det norske markedet for prostitusjon dominert av kvinner fra Nigeria og Øst-Europa. I tillegg er det en stor gruppe asiatiske kvinner, og da i første rekke kvinner fra Thailand, samt noen fra Sør-Amerika, som er kommet til Norge gjennom ekteskap med norske menn. Denne gruppen opererer utelukkende i innemarkedet og da gjerne i tilknytning til massasjeinstitutter.

Året før sexkjøpsloven kom ble verden rammet av en omfattende finanskriser som også førte til negative virkninger i mange lands arbeidsmarkeder. Norge ble lite rammet, takket være gode statsfinanser og god økonomisk styring. Innenlandske markeder i Norge klarte seg derfor mye bedre enn i andre land, også markedet for kjøp av sex. Den store tilstrømningen til det norske prostitusjonsmarkedet som observeres i 2008 må sees i sammenheng med utviklingen i andre prostitusjonsmarkeder enn det norske der fall i kjøpekraft, sammen med økende arbeidsledighet, både gav lavere etterspørsel og trolig også flere i markedet som så prostitusjon som kanskje eneste inntektsmulighet.

10.2 Redusert etterspørsel og økte kostnader

Forbudet mot kjøp av sex har redusert lønnsomheten ved salg av sex, dels på grunn av en lavere etterspørsel og lavere realpriser, og dels på grunn av at håndhevelsen av forbudsloven kombinert med hallikparagrafen og lov mot menneskehandel har økt risikoen og kostnadene for bakmennene.

Lavere lønnsomhet har gjort at færre utenlandske prostituerte drar, eller blir styrt, til Norge i forhold til før loven kom, spesielt i 2008. Selv om betalingsevnen i land som Tyskland og Nederland er lavere enn i Norge kan disse landene som verken har forbud mot kjøp eller salg av sex, bli mer attraktive for prostituerte og deres bakmenn.

Lavere etterspørsel og kjøpsforbud i Norge har også gjort at de prostituerte i større grad enn tidligere må markedsføre og selge seg i flere markeder, blant annet gjennom flere annonser og virksomhet på flere steder. Dette gir reisekostnader som øker kostnadene ved å være i prostitusjon. Politiets håndhevelse av hallikparagrafen og etterforskning av saker knyttet til menneskehandel ser også ut til å ha gitt høyere leiekostnader for lokaler hvor seksuelle tjenester kan tilbys, samtidig som det har blitt vanskeligere å få tak i steder hvor denne type tjenester kan tilbys. Utleiere og organisatorer bak de prostituerte tar seg bedre betalt (risikopåslag), noe som betyr høyere leiepriser og driftskostnader for de utøvende.

10.3 Virkningen av sexkjøpsloven i forhold til hvordan situasjonen hadde vært uten sexkjøpsloven

I en evaluering av sexkjøpsloven er det viktig ikke bare å se på hvordan loven har påvirket prostitusjonen i Norge i forhold til før loven kom, men også hvordan loven har virket på prostitusjonen i Norge i forhold til hvordan prostitusjonen hadde vært uten sexkjøpsloven. En slik kontrafaktisk analyse er hovedpoenget i evalueringer av lover og tiltak. Fordi det kontrafaktiske ikke lar seg observere, er selvsagt en slik analyse beheftet med usikkerhet og må vurderes ut fra de argumenter som trekkes inn.

Dersom sexkjøpsloven ikke hadde kommet i 2009 er det all grunn til å tro at det hadde kommet flere utenlandske prostituerte, dels på egenhånd men kanskje først og fremst gjennom en styrt bevegelse gjort av internasjonale bakmenn. Det er flere årsaker til denne konklusjonen.

- Utviklingen i resten av Europa med blant annet fallende lønnsomhet i flere sentrale prostitusjonsmarkeder utenfor Norge, ville med høy sannsynlighet økt tilstrømmingen av prostituerte til Norge. EU-landene er fremdeles preget av høy arbeidsledighet, lav økonomisk vekst og derfor lav vekst i folks inntekter.
- Betalingsevnen i Norge også for kjøp av sex er høy i forhold til i andre land.
- Uten sexkjøpsloven ville politiet hatt dårligere muligheter til å håndheve hallikparagrafen og loven mot menneskehandel. Dette ville redusert risikoen og kostnadene for menneskehandlere og halliker. Lønnsomheten ved salg av sex i Norge ville derfor gått opp uten sexkjøpsloven.
- En økt tilstrømming av prostituerte ville kunne gitt et realprisfall ved salg av sex. Et slikt fall ville bidratt til at flere kjøpte sex i Norge, unge som gamle, innfødte som arbeidsinnvandrere.

Et Norge uten sexkjøpslov ville ha gitt større etterspørsel etter tjenester fra prostituerte. En slik økt etterspørsel ville alt annet likt ha økt prisene i prostitusjonsmarkedet, og dermed helt eller delvis ha motvirket for en stund prisfallet som økt tilstrømming av prostituerte kunne ha medført.

Etterspørselen i Norge og inntjeningspotensialet i Norge er førende for tilbud av prostitusjon i Norge. Så lenge inntjeningsmulighetene i Norge er større enn i andre land, er det naturlig å forvente en vekst i tilbudet inntil markedet er på et lønnsomhetsnivå tilsvarende andre markeder i Europa. Grunnen til at lønnsomhetsnivået går ned etter hvert som tilstrømmingen av prostituerte til Norge øker, er at prisene presses ned. Samtidig er Norge et lite land og det er klare grenser for hvor mye etterspørselen etter betalt sex kan øke med. Så lenge lønnsomheten ved prostitusjon er høyere i Norge enn i andre land vil tilstrømmingen av prostituerte til Norge øke. Tilstrømmingen vil stoppe opp når lønnsomhetsnivået i Norge er tilnærmet lik nivåene i andre markeder i Europa.

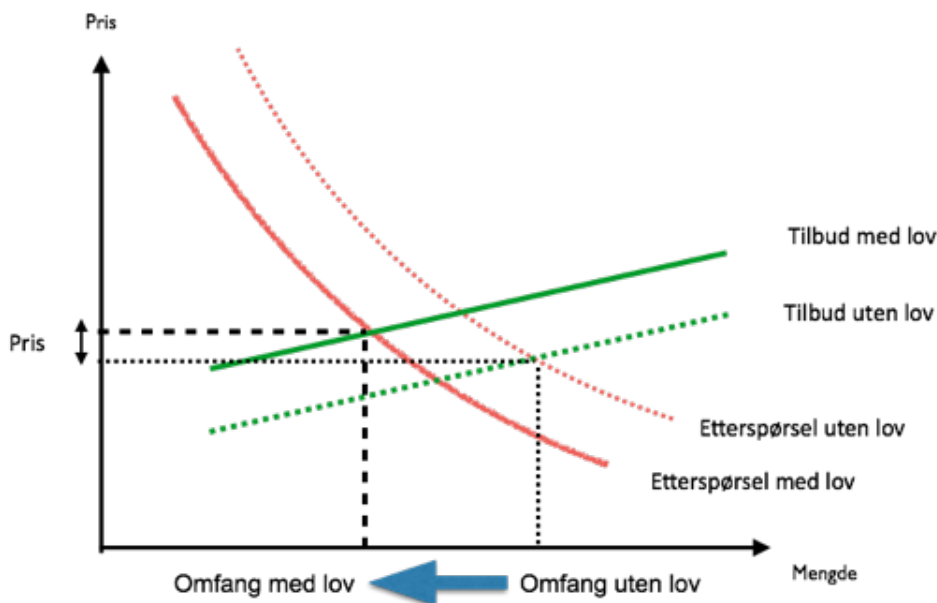
Dersom den norske forbudsloven skulle bli opphevet er det all grunn til å vente et økt salg av sex i Norge. Flere utenlandske prostituerte vil komme til Norge, eller bli styrt

her av sine bakmenn. Salg av sex vil kunne øke til nivåene før loven kom, trolig også til et høyere nivå.

Virkingen på kort sikt på prisene for salg av sex er usikker. Flere prostituerte presser prisen ned, flere kjøpere kan presse prisen opp.

Figur 10.1 nedenfor illustrerer denne markedssituasjonen. Økt etterspørsel som følge av at sexkjøpsloven oppheves skifter etterspørselen utover i diagrammet (fra heltrukket rød kurve til stiplet rød kurve). Til gitt pris vil mer bli etterspurt. Samtidig vil opphevelse av loven føre til økt tilbud av prostituerte til Norge. Tilbudskurven skifter fra heltrukket grønn linje til stiplet grønn linje i diagrammet. Til gitt pris vil flere ønske å selge sex i Norge. Vi ser at utfallet av en oppheving av sexkjøpsloven er økt salg av sex. Virkingen på prisene er usikre. Det positive skiftet i etterspørselen øker prisen. Det positive skiftet i tilbudet av sex senker prisene. Nettoeffekten på prisen er usikker.

Figur 10.1 Markedssituasjonen med og uten lov



Vista Analyse AS 2014

10.4 Anslått omfang i 2014 – med og uten lov

Som vist i kapittel 9 er anslaget på antall prostituerte i Norge, fordelt på ute- og innemarkedet, usikkert. Våre beste anslag for 2008 og 2013, basert på tiltaksapparatenes tall og rapporter fra Fafo, er at i 2008 var det fra 2830 prostituerte (lavt anslag) til 3500 (høyt anslag) og i 2013 fra 2143 (lavt anslag) til 2821 (høyt anslag). Et midtre anslag for de to årene er at i 2008 var det 3165 prostituerte i Norge mot 2482 prostituerte i 2013. Dette midtre anslaget betyr at det er om lag 22 prosent færre prostituerte i 2013 i forhold til i 2008.

Det er rapportert til oss at ventetiden for hver prostituert har gått opp, og at en stor andel av de prostituerte har kortere opphold i Norge nå enn de hadde før loven ble

innført. Det betyr at hver prostituert betjener færre kunder enn før i løpet av et døgn og over året. Den prosentvise reduksjonen i antall sexkjøpere fra 2008 til 2013 er dermed noe høyere enn 22 prosent.

Som nevnt foran var 2008 året da finanskrisen rammet Europa og det ble en sterk økning i antall prostituerte som kom til Norge. Vi kan ikke se bort fra at økningen ikke er representativ for årene etter 2008, uten sexkjøpslov. Men EU-landene er fremdeles preget av høy arbeidsledighet, lav økonomisk vekst og derfor lav vekst i folks inntekter. EU sliter med å komme seg ut av virkningene av finanskrisen, mens Norge har klart seg svært bra og fremstår som en øy i Europa med lav arbeidsledighet, høy inntekt og høy betalingsevne. Det er derfor all grunn til å anta at det ville ha vært minst like mange prostituerte i Norge i 2014 uten sexkjøpsloven som i 2008.

Fordi undersøkelser som er referert foran viser at kjøp av sex kan øke med økende inntekt vil en rimelig antakelse være at etterspørselen etter prostitusjon i Norge i dag ville ha vært høyere enn i 2008, gitt at sexkjøpsloven ikke eksisterte. Den økte arbeidsinnvandringen i perioden etter 2008 ville også ha kunnet bidra til økt etterspørsel etter tjenester fra prostituerte. Lønnsomheten for bakmenn til å styre prostituerte til Norge vil dermed ha økt. Ved å oppheve sexkjøpsloven går risikoen ned både for selger og kjøper som følge av at politiet mister informasjonstilgangen og andre effekter som er knyttet til håndheving av sexkjøpsloven.

Vårt anslag er at det ville ha vært mellom 3300-3900 prostituerte i Norge i 2014 uten sexkjøpslov. Det midtre anslaget er 3600 prostituerte i Norge i 2014 uten sexkjøpsloven.

I forhold til i 2008 før sexkjøpsloven ble innført er dette en økning på 14 prosent.

I forhold til i 2013 med sexkjøpslov er dette en økning på 45 prosent.

Det er all grunn til å understreke at anslagene er usikre. Uten sexkjøpslov i 2014 i forhold til i 2013 med sexkjøpsloven kan økningen være lavere. Lavt anslag i 2014 uten sexkjøpslov i forhold til høyt anslag i 2013 med sexkjøpslov gir en prosentvis økning på vel 17 prosent. Det vil si at omfanget ville vært 17 prosent større i dag uten loven. Men økningen kan også være høyere. Høyt anslag i 2014 uten sexkjøpsloven mot lavt anslag i 2013 med sexkjøpsloven gir en prosentvis økning på hele 82 prosent. Dette innebærer at omfanget kunne vært opp til 82 prosent høyere uten loven enn det vi observerer i dag.

Vårt anslag er derfor at uten sexkjøpsloven i 2014 i forhold til med sexkjøpslov i 2013 ville det være fra 17 prosent til 82 prosent flere prostituerte i Norge. Vårt beste anslag basert på denne usikkerheten beskrevet over er at det ville vært 45 prosent flere i det norske prostitusjonsmarkedet uten et lovforbud og dagens håndheving av hallikparagrafen enn det vi observerer i dag.

Uten sexkjøpsloven ville det ha blitt mindre ventetid for den prostituerte. Hver prostituert kan da betjene flere kunder. Hver prostituerte kunne også finne det

lønnsomt å bli lengere i Norge per opphold. Uten sexkjøpsloven i forhold til med loven ville antall kunder stige prosentvis mer enn antall prostituerte.

De langsiktige vekstutsiktene for Europa og Norge indikerer at de økonomiske forskjellene mellom Norge og resten av Europa kan komme til å fortsette i flere år fremover. Det kan bety at uten sexkjøpsloven vil prostitusjonen ha fortsatt å øke i Norge. Men som nevnt foran er det grenser for mye sex som kan omsettes i et lite marked som det norske. Tilstrømmingen av prostituerte til Norge ville ha stoppet opp når lønnsomheten ved salg av sex (som har lavere risiko når sexkjøpsloven ikke er der) er på nivå med tilsvarende avkastning i andre europeiske land. Det langsiktige metningsnivået for antall prostituerte i Norge er vanskelig å anslå. Det ligger trolig over, men ikke mye over, vårt anslag for antall prostituerte i Norge i 2014 uten sexkjøpsloven.

10.5 Pris-, kostnads- og inntektsutvikling

Det foreligger lite kunnskap om pris-, kostnads- og inntektsutviklingen i de ulike prostitusjonsmarkedene i Norge. Informasjonen vi har gir på tross av en betydelig usikkerhet noen klare tendenser. Vi gir en kort oppsummering av funnene fra økonomiske data og informasjon vi har samlet inn i løpet av evalueringen.

10.5.1 Kraftig prisfall og redusert inntjening i gatemarkedet

Informasjon fra tiltakssiden viser til at de prostituerte i gatemarkedet klager over dårlig inntjening, lave priser og få kunder. I følge de prostituerte er prisene lavere nå enn tidligere, kundegrunnlaget mindre og dermed er også inntjeningspotensialet i dette markedet dårligere enn det var før sexkjøpsloven ble innført. Dette gjelder særlig gatemarkedet i Oslo. I følge tiltaksapparatet har de prostituerte alltid klaget på dårligere inntjening enn tidligere, både før og etter innføring av sexkjøpsloven.

Dersom vi ser på det som finnes av informasjon om priser og inntjening i sammenheng, ser vi at dataene støtter opp under vurderingene fra de prostituerte. Priser og inntjeningspotensial har blitt dårligere over flere år, med et ytterligere fall fra 2009 og utover. Vi viste i kapittel 9.5 at det norske prostitusjonsmarkedet kunne karakteriseres som et semikartell på 80- og 90-tallet. Etter hvert som det kom flere prostituerte inn i det norske markedet, økte presset på prisene og kartellet. Kartellet brøt sammen etter årtusenskiftet som følge av økt konkurranse fra internasjonale aktører som tilbød tjenester til lavere priser enn den fastsatte kartellprisen. Blant norske prostituerte, og trolig også en del østeuropeere som var etablert i det norske gatemarkedet, ble prisnormen på 500 kroner for en tur i utemarkedet forsøkt opprettholdt. Konkurranse fra utenlandske konkurrenter har gjort det stadig vanskeligere å opprettholde en pris på 500 kroner, noe som gjør at også kvinner som tidligere har vært i markedet med minstepris på 500 kroner har måtte ta kunder til lavere priser enn den ønskede minsteprisen.

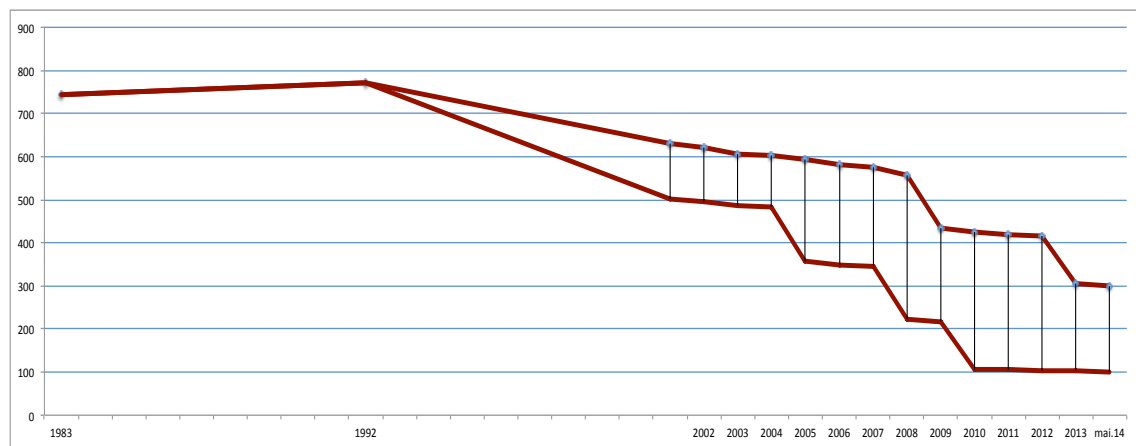
Høigård og Finstad (1986) viser at prisen for en liggetur på begynnelsen av 1980-årene var 300 kroner nominelt. Fra 2002 har vi informasjon om at prisnormen er 500 kroner og at denne prisen da hadde vært den samme de siste 10 årene. Fra 2004 og 2008 har

vi også informasjon om at prisnormen er 500 kroner, men at det er store grupper tilbydere i markedet som tilbyr tilsvarende tjenester til 300 kroner i 2004, og 200 kroner i 2008. I 2014 har vi fått informasjon om at prisnormen på 500 kroner er vanskelig å oppnå i gatemarkedet i Oslo,- for å få tur må man ned i 300 kroner, samtidig hevdes det at store grupper tilbyr tilsvarende tjenester ned til 100 kroner – enkelte hevder også at prisene kan gå så lavt som 50 kroner.

300 kroner i 1982 tilsvarer 745 kroner i 2014. En konstant pris på 500 kroner gir en realprisnedgang over tid.

Prisutviklingen basert på informasjon vi har innhentet er vist i Figur 10.2.

Figur 10.2 Prisutvikling i gatemarkedet 1982 til 2014, 2014-kroner



Når prisfallet sees i sammenheng med veksten i antall prostituerte i gatemarkedet i Oslo fram til lovforbudet trådte i kraft, og informasjon om lengre arbeidsdager på strøket, sier det seg selv at inntjeningen til hver enkelt prostituert målt i timelønn, må ha blitt kraftig redusert. Med et fortsatt prispress og lavere realpriser etter sexkjøpsloven ble innført, og færre observerte tilbydere i markedet, bekrefter prisutviklingen også et fall i etterspørselen etter innføring av sexkjøpsloven.

Det finnes lite informasjon om hvilke inntekter som kan oppnås i gatemarkedet. Pro Sentret viser i 2004 til at det er mulig å tjene opp til 40 000 kroner på en måned. Skilbrei og Tveit (2008) viser til en tremånedersperiode med en inntjening på 120 000 kroner som god inntjening. Dette indikerer at en god inntjening i 2004 er på omtrent samme nominelle nivå som i 2008. I 2014-kroner tilsvarer 40 000 kroner i hhv 2004 og 2008 om lag 48 000 kroner og 44 000 kroner, dvs en nedgang på 8 prosent fra 2004 til 2008.

I følge våre informanter er det i 2014 neppe mulig å tjene over 25 000 kroner i gatemarkedet i Oslo på en måned. Noen antyder at 15 000 kroner vil være vanskelig å oppnå, selv med hard jobbing og tilstedeværelse på strøket hver dag. For å få en inntjening på nivå med før sexkjøpsloven hevdes det at man må supplere med faste kunder som betaler godt, eller klare å kapre noen lunsjkunder eller noen på vei hjem fra jobb. Den siste gruppen opplyses det om at det er få av, men de betaler godt (kanskje opp til 1000 kroner) dersom man får tak i de. Det hevdes også at det kan være

dager uten kunder eller med svært lav inntjening på tross av at man står på strøket mer enn halve døgnet.

Hvis informasjonen vi har fått er riktig, bekrefter dette at de økonomiske vilkårene, prisene, inntjeningene og antall kunder er kraftig redusert etter sexkjøpsloven trådte kraft. Samtidig stemmer det at de økonomiske vilkårene er gradvis forverret over lengre tid, dvs at det er hold i "klagingen" om dårligere priser og lavere inntjening nå, og også tidligere år. Figur 4.2, side 35 illustrer utviklingen i gatemarkedet i Oslo. Etterspørselen har falt, noe som har gitt lavere priser og et tilbud som har tilpasset seg etterspørselen.

Det kan ikke utelukkes at våre informanter har ønsket å gi inntrykk av at dagens situasjon er dårligere enn det den reelt sett er. Vi har også relativt få informanter som har uttalt seg om inntekspotensialet for en måned. Prisinformasjonen vurderer vi som noe mer robust, men vil samtidig understreke at 100 kroner trolig er en nedre pris, mens gjennomsnittsprisen sannsynligvis er en del høyere, men likevel lavere enn 500 kroner.

I en organisert virksomhet der oppholdskostnadene holdes lave, kan selv en brutto inntjening på 25 000 kroner på en måned gi en bedre lønnsomhet enn det som kan oppnås i andre prostitusjonsmarkeder. Vi ser også at de som er i gatemarkedet i all hovedsak kommer fra Nigeria og fattige områder med rombefolkning, samt at kvinner fra Albania er en økende gruppe i det norsk gatemarkedet. Alternativinntekten for disse kvinnene kan være betydelig lavere enn det som kan oppnås i gatemarkedet i Oslo i dagens situasjon. Informasjonen tyder videre på at østeuropeiske kvinner trolig oppnår høyere priser og inntjening i gatemarkedet enn afrikanske kvinner. Fordi sistnevnte gruppe representerer den største gruppen i gatemarkedet vil gjennomsnittsprisen i hele markedet presses ned.

10.5.2 Innemarkedet – større variasjon, men lavere lønnsomhet for de fleste

Prisene i innemarkedet viser større variasjoner enn det vi finner i gatemarkedet. På annonsestedet realecort.eu har vi gjennom første halvår 2014 registrert at det ligger noen få annonser (2-6 prosent) med oppgitt pris mellom 100 og 500 kroner, hvorav de aller fleste i denne prisklassen tilbyr en halv time massasje for 300 kroner. Det er også noen få annonser som oppgir en pris på 2000 kroner for en halv time (incall) (3-7 prosent). Disse to priskategoriene representerer til sammen omtrent 10-15 prosent av annonsene med prisinformasjon.

Den største gruppen utgjør 60-65 prosent av annonsene med prisinformasjon. Denne gruppen oppgir en pris på 1000 kroner for 30 minutter (incall). Den nest største gruppen (20-30 prosent av annonsene med prisinformasjon) oppgir 30 minutter for 1500 kroner. Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere hvilke annonser som selger best, men stikkprøver kan tyde på at de som annonserer med høye priser også har annonser uten pris, eller i priskategorien 1000 kroner for en halvtime.

Prisinformasjonen tyder på at den mest vanlige prisen for en halvtime incall er 1000 kroner. De aller fleste oppgir også pris for 1 time 2 timer osv, og diverse tilleggstjenester. Hvor stor andel av kundene som kjøper tilleggstjenester eller mer tid

enn minstetiden på 30 minutter har vi ikke informasjon om. Derimot oppgir flere av våre informanter at de opplever at kundene har dårligere tid og vil bli raskere ferdig nå enn før sexkjøpsloven trådte i kraft. Dette trekker i retning av et en større andel enn tidligere velger 30 minutter, eller i det minste holder seg i den nedre tidsskalaen. En inntjening på 1000-1500 per kunde framstår som den mest vanlige inntjening per kunde. Fra intervjuene vises det til at man kan få opp til 2500 kroner fra en kunde. Noen kunder betaler trolig adskillig mer. Informasjonen vi har fått tyder likevel på at den mest vanlige betalingen per kunde er 1000 – 1500 kroner.

Fra intervjuene oppgis det at man i 2008 kunne tjene 20 000 euro (170 000 kr) på to uker, men at inntjeningen nå er langt lavere, på tross av mer annonsering, reising og salgsarbeid. En annen informant oppgir at hun tjente 90 – 100 000 kroner i måneden da hun var ny på markedet i september 2013, men at inntekten nå ligger på 60 – 70 000 kroner per måned (brutto). Dette tyder på et kraftig fall i inntjeningen i innemarkedet (halvering). Flere bekrefter at inntjeningen har falt kraftig etter 2008, men vi har også en informant som ikke har merket noen forskjell. Vi har for lite informasjon og for få informanter som vil oppgi inntjening og som har erfaring fra innemarkedet før og etter loven til at vi kan anslå inntektsfallet. Det er store variasjoner i markedet der skandinaviske kvinner synes å være lønnsledende. På tross av store variasjoner og usikkerhet, gir informasjonen vi har solid støtte for å kunne konkludere med et fall i gjennomsnittsinntektene i innemarkedet. En inntekt på 60 – 70 000 kroner i måneden er fremdeles en høy inntekt, selv om man kunne tjene kanskje dobbelt så mye før loven trådte i kraft.

Tveit og Skilbrei (2008) viser til intervjuundersøkelsen i innemarkedet der halvparten svarte hvor mye de tjente per kunde. Av de som svarte varierte betalingen fra 500 til 3000 kroner, med en hovedtyngde på 1000, 1500 og 2000. Få fortalte de fikk betalt under 1000 kroner eller over 2000 kroner, de fleste fortalte at prisen var mellom 1000 og 1500 kroner. Vår undersøkelse gir tilsvarende resultater målt i løpende kroner. Det vil si en realprisnedgang på 10 prosent sammenliknet med 2008.

Kostnadene i innemarkedet ser ut til å ha økt. Kostnadsøkningen anslås av flere til å ligge mellom 50 og 100 prosent. Kostnadsøkningen tilskrives utgifter til annonsering og markedsføring i flere kanaler. I tillegg til å koste penger, tar dette også mye tid dersom man skal organisere alt selv. Hyppigere forflytninger og kortere opphold hvert sted gir høyere reisekostnader, mens leiekostnadene for å leie seg inn hos andre, hotellopphold osv skal ha gått opp. Det er også en større risiko nå enn før for at betalt depositum tapes, og at et leieforhold må avsluttes raskere enn planlagt dersom det oppdages at det selges sex. Vi har ikke noe konkret dokumentasjon som bekrefter denne informasjonen, eller som sier noe om hvor mange, eller hvor ofte det kan forventes at betalt depositum tapes. En kostnadsøkning på 50 – 100 prosent kan være overestimert, eller basert på rykter. Få av våre informanter var i markedet før loven trådte i kraft. Vanskeligere forhold på innemarkedet med høyere leiekostnader, risiko for bortfall av depositum og bortvising fra hoteller, leilighetshoteller osv bekreftes også fra tiltakssiden. Hvor mye dette reelt sett betyr i kostnadsøkningen er uklart, men informasjonen peker likevel entydig i retning av økte kostnader i innemarkedet.

Som nevnt tidligere opplyses det om at det kan være mye dødtid, særlig etter de første dagene på et sted. De aller fleste av våre informanter oppgir at de hadde ønsket flere kunder den tiden de er i markedet, dvs at de har kapasitet til å betjene en større etterspørsel. Figur 10.1 illustrer situasjonen i innemarkedet. Våre funn fra innemarkedet viser at det har vært et skift i både etterspørselen og tilbudet, og at tilpasningen har gitt lavere omsetning og også noe lavere priser enn før loven trådte i kraft. Inntjeningen, og dermed avkastningen av prostitusjonsvirksomhet i det norske innemarkedet er redusert med mer enn det som observeres gjennom lavere priser og kvantum. Dette skyldes at sexkjøpsloven har gitt tilpasninger på tilbudssiden som øker kostnadene. I tillegg bidrar sexkjøpsloven til å styrke håndhevingen av hallikparagrafen og lov mot menneskehandel, noe som også bidrar til å øke kostnadene.

Vi har noe informasjon som trekker i retning av at nigerianske kvinner nå kommer til Norge med lavere gjeld (40 000 Euro) mot det som var mest vanlig tidligere, 60 – 65 000 Euro. Dette er informasjon som krever grundigere undersøkelser. Lavere gjeld eller betaling til bakmenn, organisatorer, madammer etc er et tegn på mindre avkastning per prostituert. Dette kan ha en rekke årsaker som denne evalueringen ikke gir rammer for å undersøke.

10.5.3 Usikre tall, men robuste konklusjoner

Vi understreker at tallene i dette avsnittet er usikre, og at kunnskapen om økonomien i det norske prostitusjonsmarkedet er mangelfull.

Konklusjonen om redusert etterspørsel og et skift i tilbudet i innemarkedet som følge av økte kostnader og høyere risiko støttes på tross av usikkerhet i tallene, entydig av alle evalueringens undersøkelser.

10.6 Oppsummering

Utviklingen i EU og prostitusjonsmarkedene i andre dele av Europa ville med høy sannsynlighet gitt en fortsatt vekst i det norske prostitusjonsmarkedet etter 2008 i et tilfelle uten sexkjøpsloven. Vi anslår med stor grad av usikkerhet at omfanget ville økt med 45 prosent uten sexkjøpsloven sammenliknet med utgangsnivået i 2008.

Sammenliknet med situasjonen i 2008, dvs før sexkjøpsloven ble innført finner vi en samlet reduksjon i antall prostituerte i det norske prostitusjonsmarkedet på 20-25 prosent. Den prosentvise reduksjonen i antall sexkjøp er trolig større. Dette følger av at det er rapportert om lengere ventetid mellom hver kunde, kortere opphold i Norge, og økt reiseaktivitet for en stor andel av de prostituerte som er i det norske markedet.

Tilgjengelig informasjon om pris- og inntektsutvikling i markedet viser fallende realpriser i markedet. Med fallende realpriser og redusert tilbud bekrefter utviklingen i økonomiske indikatorer at etterspørselen etter denne type tjenester er redusert.

11. Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon

I følge evalueringens mandat skal effekten av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester evalueres med vekt på livssituasjonen for kvinner i prostitusjon. I tråd med evalueringskriteriene i kapittel 4 vil vi her fokusere på de økonomiske vilkårene, arbeidsvilkårene og risikoen for å bli utsatt for vold og trakassering.

Lovens formål er som vist i kapittel 2 å endre holdninger, redusere etterspørselen og forsterke arbeidet mot menneskehandel. For de som er i prostitusjon vil en redusert etterspørsel gi et dårligere inntektsgrunnlag, mens endrede holdninger kan ramme selgerne, selv om det er kjøperen loven retter seg mot.

Redusert etterspørsel og endrede holdninger er blant lovens tilsktede virkninger. I tillegg kan det være en rekke utilsiktede virkninger som kan ha betydning for livssituasjonen til både kvinner og menn som er i prostitusjon. I kapittel 7 rapporterte vi fra intervjuundersøkelsen med kvinner og menn i prostitusjon, mens kapittel 9 og 10 viste hvordan markedet og de ytre betingelsene for prostitusjonsvirksomhet har endret seg. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon har endret seg som følge av lovendringen. I tillegg til resultatene fra kapitlene foran bygger vi på undersøkelser og rapporter fra tiltakssiden som omhandler livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon, samt samtaler med ressurspersoner i tiltaksapparatet.

Samtalene med ressurspersonene i tiltaksapparatet er delvis gjennomført etter en temabasert intervjuguide og delvis som samtaler basert på en sjekklister med temaer vi ønsket mer utdypende informasjon om enn det som følger av årsrapporter og andre dokumenter fra tiltakssiden. Det har vært avholdt samtaler/intervjuer med representanter fra Pro Sentret, Nadheim, Natthjemmet, Reform (Kast), Rosa, Albertine, Kirkens Bymisjon i Bergen og et uformelt møte med representanter fra PION. I og med intervjuene med representanter i tiltaksapparatet i all hovedsak gav supplerende og utdypende informasjon om forhold som allerede er beskrevet i rapporter og utredninger, rapporterer vi ikke resultatene fra disse intervjuene på samme form som vi gjorde for hhv politiet og de som er i prostitusjon. Vi har i stedet valgt å sette supplerende funn fra intervjuene i tekstrammer under temaene som gjennomgås i dette kapitlet.

11.1 Heterogen gruppe, men økonomiske vilkår er viktig for alle

På tiltakssiden har det blitt skrevet en rekke rapporter som omhandler prostitusjonsmarkedet i Norge. Disse beskriver blant annet hvordan det er å være prostituert i Norge, årsaker til at man livnærer seg på denne måten og tiltak som kan iverksettes for å bedre vilkårene til kvinner i prostitusjon. Et fellestrekk i rapportene er at de som selger sex, være seg enten i utemarkedet eller i innemarkedet, gjør dette av økonomiske årsaker. Kvinnelige rusmiddelmissbrukere selger sex for å finansiere forbruket sitt. Utenlandske prostituerte selger sex for å nedbetale gjeld til bakmenn og/eller for å forsørge familie i Norge eller hjemlandet. Utenlandske kvinner som har blitt skilt fra sine norske ektemenn kan i mange tilfeller se på prostitusjon som eneste

mulighet for å livnære seg. Det er også en gruppe norske og utenlandske kvinner og menn som selv har valgt å arbeide som prostituerte i Norge. En stor andel av disse har alternative inntektskilder, hvorav flere også er i annet arbeid.

Norli (2006) deler de utenlandske kvinnene inn i to grupper; Den ene gruppen er kvinner som reiser direkte fra sine hjemland til Norge. For disse kvinnene er Norge bestemmelsesstedet og de oppholder seg ikke i andre land i Vest-Europa på veien hit. Den andre gruppen består av kvinner som hadde et annet land i Vest-Europa som mål for sin utreise og som etter hvert finner veien hit. Innenfor kategoriene Norli (2006) beskriver, er det i ulik grad organisert virksomhet, bakmenn eller menneskehandel bak de kvinner og menn som opererer i det norske markedet. Målet for de som kommer til Norge er uansett å tjene så mye penger som mulig.

I følge Norli (2006) betaler de fleste med utenlandsk opprinnelse til en tredjeperson og mange har en eller annen form for begrensninger i sin personlige frihet. Dette gjelder også kvinner fra land med visumfri adgang til Norge.

Norske prostituerte kan deles i to hovedkategorier – de som deltar i gatemarkedet og de som er i innemarkedet. I førstnevnte kategori er de aller fleste rusmiddelavhengige, mens det er en større andel deltidsarbeidende kvinner i den andre kategorien.

11.1.1 Loven har bidratt til redusert omsetning totalt i Norge

Sexkjøpsloven har som vist foran dempet den totale etterspørselen etter betalt sex fra prostituerte i Norge, og bidratt til en mer effektiv håndheving av hallikparagrafen og loven mot menneskehandel. Det betyr at det samlede inntekspotensialet fra prostitusjonsvirksomhet i Norge er redusert. Hvorvidt de som er i prostitusjon i det norske markedet får høyere eller lavere inntjening enn de ville hatt uten sexkjøpsloven er imidlertid ikke opplagt. Uten sexkjøpsloven og håndhevingen av de øvrige to lovene, ville det trolig vært flere prostituerte i markedet, og også flere ofre for menneskehandel i Norge. Dette ville gitt økt konkurranse i markedet. Det er derfor ikke opplagt hvorvidt de økonomiske vilkårene, eller inntjeningspotensialet for hver enkelt prostituert i det norske markedet ville vært høyere eller lavere uten sexkjøpsloven enn det som er tilfelle i dag med sexkjøpsloven (jf kapittel 10).

Intervjuer med både tiltaksapparat og prostituerte viser en svært kritisk holdning til Oslo-politiets «Operasjon Husløs» (se Tekstboks 6.1, side 56) fordi operasjonen hevdes å øke husleiekostnadene for de prostituerte og også øker risikoen for at prostituerte kastes ut av sine boliger. Politiet på sin side viser til at markedet i all hovedsak består av reisende prostituerte som er i Oslo i korte perioder, og at det derfor ikke er hjemmene deres som rammes gjennom «Operasjon Husløs» (jf kapittel 6). «Operasjon Husløs» er uansett ikke hjemlet i sexkjøpsloven. Operasjonen startet lenge før sexkjøpsloven trådte i kraft og kan ikke vurderes som en effekt av loven. Kritikken har gått på håndhevelsen av hallikparagrafen der kritikere mener at kvinner i prostitusjon rammes urimelig hardt, selv om de ikke har gjort noe ulovlig.

Operasjonen retter seg mot sentrale trekkfaktorer (pullfaktorer) for menneskehandel (se nærmere forklaring av pullfaktorer under avsnitt 11.2) og øker risikoen knyttet til hallikvirksomhet og menneskehandel i Norge. Markedsvilkårene for prostitusjon,

hallikvirksomhet og menneskehandel i Norge blir dermed dårligere som følge av håndhevelse av hallikparagrafen og sexkjøpsloven. Dette vil nødvendigvis også bidra til at Norge blir et mindre attraktivt land for de som ønsker å drive med prostitusjon, uavhengig av om de har bakmenn, er utsatt for menneskehandel eller om de er selvstendige aktører i sexmarkedet.

11.1.2 Kjøpers marked også før loven trådte i kraft

Flere av informantene vi har snakket med peker på at sexkjøpsloven har ført til at det nå er kjøpers marked. Vår gjennomgang av markedsutviklingen (jf kapittel 9) viser at en kraftig vekst på tilbudssiden som følge av et økende antall prostituerte fra blant annet Nigeria og Øst-Europa gav kollaps i tilbudsmakten som tidligere dominerte prostitusjonsmarkedet i Norge. Økt konkurranse hadde dermed gitt "kjøpers marked" lenge før sexkjøpsloven ble innført. Kjøpers marked kommer derfor i første rekke som følge av økt internasjonal konkurranse i det norske markedet, og i betydelig mindre grad som følge av en dempet etterspørsel. Redusert etterspørsel har derimot bidratt til at det er plass til færre i det norske markedet. Dette kan bety at flere presses ut av det norske markedet til fordel for andre markeder som kan være mindre attraktive å betjene enn det norske markedet. Økt konkurranse har presset ut norske aktører fra markedet, og da særlig rusmiddelmissbrukere som opererte i gatemarkedet. Økt konkurranse og dårligere inntjening i prostitusjonsmarkedet kan ha bidratt til at enkelte heller har valgt andre alternativer. Dette kan være alt fra å ta i mot LAR-behandling, eller delta i arbeidsrettede tiltak, eller gå over til kriminelle aktiviteter. Økningen i antall thailandske kvinner i tiltaksapparatet kan skyldes dårligere inntjening og behov for hjelp til avvikling av institutter i kombinasjon med aktiv oppfølgende virksomhet mot thaimiljøene. Thaimiljøene har tidligere vært lukket, og lite synlige i tiltaksapparatet. Etter sexkjøpsloven trådte i kraft observeres det en vekst fra denne gruppen i hjelpeapparatet, samtidig som det sies at markedet for massasjeginstitutter der denne gruppen i all hovedsak arbeidet, stadig er blitt vanskeligere.

Tekstboks 11.1 Problemer med å nedbetale gjeld motiverer for å benytte seg av tiltak

Dårlige tider i Europa endrer vilkårene for prostitusjon også i Norge. Etter finanskrisen i USA gikk mange prostituerte fra å ha gjeld til bakmenn i dollar til å ha gjeld i euro i stedet. Dette fordi sistnevnte ble regnet som en mer stabil valuta. Flere på tiltakssiden har inntrykk av at det er færre kunder etter loven og at flere ofre for menneskehandel ikke har mulighet til å betjene gjelden sin. Dette gjør at de i større grad benytter seg av de ulike tiltakene noe som igjen øker muligheten for å avdekke menneskehandel.

11.2 Menneskehandel¹⁵ en del av prostitusjonsmarkedet

En rapport fra Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel (KOM) fra 2012 viser at ofre for menneskehandel i Norge med prostitusjon som formål var 162

¹⁵ Se tekstboks 11.2 for definisjon av menneskehandel

personer i 2007, og dette tallet økte til 180 i 2008. I 2009 var antall slike ofre økt til 198, for så falle svakt til 194 i 2010 og 187 i 2011. I 2012 var dette tallet steget til 239.

Nadheim skriver i sin årsrapport fra 2006 at det *ved utgangen av 2006 har kommet tydelig fram at mange flere, enn vi har trodd, av de utenlandske kvinnene er utnyttet av kriminelle nettverk. Vi antar nå at majoriteten av de utenlandske kvinnene vi møter er eller har vært utsatt for menneskehandel hvis vi legger straffelovens definisjon av menneskehandel i paragraf 224 til grunn.*

Hensynet til menneskehandel er en sentral del av formålet bak sekskjøpsloven. Vi ser det derfor som særlig relevant å vurdere virkningene lovforbudet har hatt på kvinner og menn i prostitusjon i denne kategorien.

Drivkreftene bak menneskehandel deles gjerne opp i pullfaktorer og pushfaktorer (ILO 2003):

Push-faktorer

- Diskriminering pga kjønn og etnisitet
- Feminisering av fattigdom og migrasjon
- Økende materialisme og ønsket om et bedre liv
- Høy toleranse og aksept for vold mot kvinner
- Ineffektivt lovverk og manglende håndhevelse av det som finnes
- Manglende respekt for brudd på menneskerettighetene

Pull-faktorer (trekkfaktorer)

- Det uformelle arbeidsmarkedet øker
- Menneskehandel er forbundet med lav risiko og høy fortjeneste
- Fravær av effektivt lovverk og manglende håndhevelse av det som finnes
- Diskriminerende sosio-kulturell praksis knyttet til kvinner og kvinners levekår
- Manglende respekt for brudd på menneskerettighetene

I kapittel 10 viste vi at sexkjøpsloven sammen med hallikparagrafen og loven mot menneskehandel til sammen demper etterspørselen og øker kostnadene og risikoen ved prostitusjonsbasert menneskehandel og hallikvirksomhet. Det vil med andre ord si at risikoen ved denne type menneskehandel i Norge er økt som følge av loven med tilhørende håndheving, samtidig som fortjenesten er redusert. Loven har med andre ord påvirket viktige trekkfaktorer, og trolig redusert omfanget av menneskehandel til Norge i forhold til hva det ellers ville vært.

Menneskehandelssaker er krevende å avdekke og å etterforske. Det er neppe mulig å etablere en kontrafaktisk utviklingsbane for omfanget av prostitusjonsbasert menneskehandel uten sexkjøpsloven. Trekkfaktorene er imidlertid godt dokumentert. Ved å påvirke ulike trekkfaktorer, er det sannsynlig at dette over tid vil ha betydning for omfanget av menneskehandel til Norge. Kombinasjonen sexkjøpslov og forbud mot hallikvirksomhet og menneskehandel demper sentrale trekkfaktorene for prostitusjonsbasert menneskehandel til Norge.

For de kvinner og menn som er utsatt for prostitusjonsbasert menneskehandel, og som allerede er i Norge, har sexkjøpsloven først og fremst betydning i form av å gi politiet bedre muligheter til å avsløre og etterforske menneskehandelssaker. Politiets overvåking av markedet vil også kunne bidra til å sikre de prostituerte som er i markedet.

En dempet etterspørsel og økte kostnader som følge av en aktiv håndheving av hallikparagrafen reduserer inntektene, noe som vil gjøre det vanskeligere å nedbetale gjeld til bakmenn. Dette kan bidra til at flere søker hjelp, noe som også kan føre til at gjeld settes ned for å sette kvinnene i stand til å betjene gjelden og dermed unngå at de søker eller tar i mot hjelp for å komme ut av situasjonen de er i. Vi har noe informasjon som tyder på at betalingen for å komme til Norge har gått ned, men har ikke klart å verifisere denne informasjonen fra flere kilder.

Et vanskeligere marked som følge av redusert etterspørsel og vanskeligere forhold på leiemarkedet og i hotellmarkedet kan gjøre de prostituerte mer avhengig av organisatorer (halliker eller menneskehandlere). Dette kan gjøre det vanskeligere å komme ut av prostitusjon. Samtidig blir terskelen for å komme inn i det norske innemarkedet høyere. Den siste effekten vil bidra til færre offer for menneskehandel i Norge. Med utgangspunkt i funnene fra internasjonale undersøkelser er det grunnlag for å anta at den samlede effekten er færre offer for prostitusjonsbasert menneskehandel i Norge (jf kapittel 5.5.1)

Tekstboks 11.2 Definisjon på menneskehandel

Hva er menneskehandel?

Menneskehandel er en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av menneskerettighetene.

Menneskehandel forekommer når en person utnytter en annen til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller organhøsting gjennom tvang, vold, trusler, forledelse eller misbruk av personens sårbare situasjon.

Det er viktig å merke seg at et offer for menneskehandel kan omfatte alle mennesker, uavhengig av kjønn, alder, nasjonalitet, etnisitet eller annen gruppetilhørighet. Samtykke til utnytting er uten betydning dersom personen er under 18 år, eller for en voksen person dersom samtykket er et resultat av fremsatt vold, tvang, trusler, bedrageri, forledelse, misbruk av myndighet eller misbruk av sårbar situasjon.

Det juridiske rammeverk

- Internasjonalt: Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermo protokollen). Ratifisert av Norge i 2003
- Regionalt: Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Ratifisert av Norge i 2008
- Nasjonalt: Straffeloven § 224. Strafferamme på 10 år

Kilde: Politiet.no

11.3 Vold - en del av prostitusjonsmarkedet

Erfaringene viser at det er en underrapportering på voldsepisoder fra prostitusjonsfeltet. I følge tiltaksapparatet kan det være vanskelig å få kvinnene til å anmelde vold. Dette var også tilfelle da markedet i all hovedsak bestod av norske utøvere. Før loven ble innført var det en bekymring for at loven ville gjøre kvinner og menn i prostitusjon mer voldsutsatt. Intervjuer med de som er i markedet viser at flere opplever situasjonen som mer utrygg enn tidligere, mens andre på sin side mener at loven har gjort kundene mer forsiktige fordi de kan anmeldes for sexkjøp dersom de ikke gjør opp for seg eller utøver vold.

Fallende priser kan gi andre kunder enn i et tilfelle med høye priser. Informasjon fra innemarkedet viser at flere holder prisene oppe for å unngå de vanskelige kundene. Det refereres til erfaringer der lave priser har gitt "dårligere" kunder. Dette refereres også i internasjonal litteratur. Vi har ikke klart å verifisere denne sammenhengen i det norske markedet selv om enkelte informanter viser til en slik sammenheng. I og med tilbudet i markedet tilpasses etterspørselen, er det som vist foran ikke opplagt hvordan sexkjøpsloven virker på prisen. Dersom lavere priser har gitt en større andel kunder som er tilbøyelig til å bruke vold, er dette en effekt av markedssituasjonen i EU, og ikke en effekt av sexkjøpsloven.

Kvinner i prostitusjon i Norge tar en stor risiko, både når det gjelder helse og egen sikkerhet. I perioden 2000-2002 da prostitusjonsmarkedet i Norge fortsatt bestod av flest norske, kvinnelige rusmiddelmissbrukere beskrives en jobbhverdag hvor vold og trusler er langt fra uvanlig kost (Utekontakten 2002). I en skjemabasert undersøkelse med 14 respondenter ble det over 5 måneder (i 2001) rapportert 24 ulike voldshendelser i Bergen. Sexkjøperen stod for 79 prosent av disse voldsepisodene. Utekontaktens rapport avdekket også flere andre voldsepisoder. Blant de 150 til 210 kvinnene som besøkte Pro Sentret og Natthjemmet i Oslo ble det i 1999 på tre måneder registrert 46 voldsepisoder (Natthjemmet 2000¹⁶).

Senere undersøkelser viser også en høy forekomst av vold i prostitusjonsmiljøet. I Pro Sentrets undersøkelse fra 2007/2008 svarte 52 prosent (N=95) at de har opplevd vold i prostitusjonen i løpet av karrieren. I en oppfølgende undersøkelse fra 2012 er det 59 prosent (N=123) av respondentene som rapporterer om vold i løpet av de siste 3 årene (Pro Sentret 2012). Dette gir inntrykk av en tendens til mer vold etter at loven ble innført i 2009, men ettersom flere faktorer har påvirket markedet samtidig er det vanskelig å tilskrive loven en slik virkning. Pro Sentret har også en bredere definisjon av vold i sine undersøkelser i 2012 enn i 2007/2008.¹⁷

En sammenlikning av undersøkelsene viser at andelen prostituerte som forteller at de har blitt voldtatt er redusert fra 29 til 15 prosent. Andelen som er "slått med

¹⁶ Gjengitt i Utekontakten (2002).

¹⁷ «Drapsforsk» og «Kastet ting på» var ikke med i undersøkelsen i 2007/2008.

knyttneve" har gått ned fra 29 til 18 prosent. Den volden som har økt er i kategoriene "uønsket befølt", "kalt skjellsord", "lugget", "spyttet på".

Pro Sentrets undersøkelser fra 2007/2008 og 2012 bekrefter tidligere undersøkelser som viser at prostituerte er en voldsutsatt gruppe. Undersøkelsene gir derimot ikke et tilstrekkelig grunnlag til å kunne sammenligne forekomsten av vold i prostitusjonsmiljøene før og etter sexkjøpsloven ble innført, og langt mindre et grunnlag som gjør det mulig å vurdere eventuelle effekter sexkjøpsloven har hatt på dette området.

Utekontakten i Bergen (02/10) har gjennom et større kartleggingsprosjekt vurdert lokale konsekvenser av sexkjøpsloven i Bergen. Vold inngår som en sentral del av kartleggingen. I rapporten konkluderes det med at det ikke fremkommer endringer i voldsomfanget rettet mot kvinner i prostitusjon. Derimot finner de at kvinnene opplever seg mer utrygge nå enn tidligere. Dette samsvarer med våre funn fra intervjuene vi har gjennomført. Utekontakten viser også til at flere av kvinnene kan ha et ambivalent forhold til politiet, slik at de ikke vil kontakte politiet dersom de skulle bli utsatt for vold. Fra tiltaksapparatet vises det til at flere er redde for å anmelde vold fordi de da også vil avsløre hvor de bor. Politiet kan da avsløre kunder eller bruke hallikparagrafen mot utleier slik at kvinnen blir kastet ut. Dette trekker i retning av en høyere terskel for å anmelde vold.

Brunovskis (2012) følger fem prostitusjonstiltak gjennom et halvt år. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å svare på hvorvidt sexkjøpsloven har bidratt til mer eller mindre vold, men den bekrefter at kvinner i prostitusjon er en utsatt gruppe. Det ble registrert grov vold fra både kunder, bekjente og forbipasserende. Voldutøverne kunne videre bestå av eksmenn/partnere, halliker og madammer, ranere, og andre kvinner i prostitusjon. Det understrekes at en del av volden som begås på personer i prostitusjon blir anmeldt. Der vold ikke anmeldes kan dette bl.a være begrunnet i oppholdsstatus. Er man på illegalt opphold i Norge, vil terskelen for å anmelde være svært høy. Enkelte oppgav at de var "redde for visumet". Dette ser ut til å være nigerianske kvinner som har fått opphold i Italia gjennom en beskyttelsesordning for menneskehandel som forutsatte at de ikke prostituerte seg. Noen i denne kategorien reiser da til andre land for å tjene penger på prostitusjon, deriblant til Norge. Ved å anmelde et overgrep kunne italienske myndigheter bli kjent med at de hadde drevet med prostitusjon, noe som kunne føre til at oppholdsgrunnlaget falt bort. Andre unnlot å anmelde av frykt for å miste leiligheten, mens atter andre kunne ha negative erfaringer med politiet fra hjemlandet eller andre land, og derfor ikke tørre å anmelde.

Ran og utpressing er en annen form for vold som forekommer i prostitusjonsmarkedet. Det kan være prostituerte som raner kunder, kunder som raner prostituerte eller andre som raner prostituerte på gaten eller på deres bosted. Det er ikke grunnlag for å anta at denne type hendelser har sammenheng med sexkjøpsloven. Risikoen for å bli ranet eller på andre måter frastjålet penger eller andre verdier er en sentral faktor for livssituasjonen for de som er i prostitusjon. Denne type hendelser og risiki beskrives også i 2002. Da som nå, vises det til at terskelen for å anmelde vold mot prostituerte er høy.

Vi finner ikke grunnlag for å kunne si om volden er økt eller redusert som følge av sexkjøpsloven. Det formidles et inntrykk av at det er færre som anmelder. Hvorvidt dette i tilfelle skyldes sexkjøpsloven eller en endret sammensetning med en større andel prostituerte fra grupper som av andre årsaker ikke ønsker å ha kontakt med politiet, har vi ikke grunnlag for å vurdere. Derimot finner vi støtte for at flere, og da særlig prostituerte i gatemarkedet, opplever en større utrygghet etter sexkjøpsloven ble innført.

Tekstboks 11.3 Ikke et inntrykk av mer vold etter sexkjøpsloven

De fleste av informantene på tiltakssiden sier at de ikke har inntrykk av at det er mer vold mot prostituerte etter at sexkjøpsloven kom. Flere opplever at prostituerte anmelder vold til politiet i like stor grad som før loven, mens andre har inntrykk av at terskelen for å anmelde er økt. Loven er ikke en del av hverdagen for de prostituerte siden mange ikke var i Norge før loven ble iverksatt. Det er heller vandrerhistorier fra andre prostituerte som påvirker om man anmelder vold eller ikke. Det er en oppfatning blant de prostituerte at man ved å anmelde for eksempel en voldtekt kommer på liste hos politiet og er sporbar. Dermed tror de at en anmeldelse fører til bortvisning fra markedet og eventuelt også Norge.

11.4 Arbeidsvilkårene for personer i prostitusjon etter sexkjøpsloven

Som nevnt i kapittel 7 er det først og fremst fire endringer i arbeidsvilkår som kvinner i prostitusjon mener kan tilskrives loven: 1) mindre forhandlingsmakt i gatemarkedet 2) mer nervøse kunder, hvorav en større andel av kundene i gatemarkedet oppleves som røffere 3) at kunden har dårligere tid, og 4) flere faste kunder. Mens de to første endringene går på dårligere arbeidsvilkår, oppleves de to siste endringene som positive.

Fra innemarkedet vises det til at håndheving av hallikparagrafen kombinert med jakting på sexkunder gjør det vanskeligere å operere i større enheter, eller i massasjeinstitutter. Kvinnene må derfor i større grad enn tidligere operere på egen hånd, noe som i følge flere øker risikoen og utryggheten. Denne effekten ble også beskrevet da sexklubbene på 70-tallet ble lagt ned som følge av innsats fra politiet og oppmerksom fra media og omgivelser (se kapittel 9). Hvorvidt de prostituerte faktisk ble mer voldsutsatt da de gikk fra å arbeide i større organiserte enheter til å arbeide for seg selv eller i mindre enheter (2 til 3 i samme leilighet) er uvisst. Derimot viser erfaringene fra tidligere at det krever mer å etablere seg i prostitusjonsmarkedet, og da særlig i innemarkedet, når hallikparagrafen håndheves aktivt enn når markedet i større grad får være i fred. Terskelen for å etablere seg i det norske prostitusjonsmarkedet blir dermed høyere jo mer markedet, dvs både tilbuds- og etterspørselssiden overvåkes.

Tveit og Skilbrei (2008) viser at det også før sexkjøpsloven ble innført var blitt vanskeligere å arbeide sammen i større enheter, og at de fleste i innemarkedet derfor arbeidet alene, eventuelt to eller tre sammen. Hvorvidt dette er en riktig observasjon har vi ikke grunnlag for å kunne vurdere. Derimot observerer vi at tilbudssiden

tilpasser seg håndhevingen av lover og regler, og at det helt fra 70-tallet har vært perioder med oppbygging av større enheter med preg av organisert bordellvirksomhet, og at myndighetene med politiet i spissen gjennom ulike tiltak har hindret denne type virksomhet gjennom ulike aksjoner.

Allerede i Pro Sentrets årsrapport fra 1999 pekes det på at en del kvinner og menn gikk fra massasjeinstituttene og inn i "egne" leiligheter etter at presset fra myndigheter og opinion ble for stort. Leiligheter er mer skjult enn massasjeinstituttene. Dette gjorde ifølge Pro Sentret veien inn i prostitusjonen vanskeligere i og med at massasjeinstituttene hadde reklamert åpenlyst, mens leiligheter var mer skjult. Samtidig hevdes det at kvinner og menn som prostituerer seg hadde en tryggere hverdag på massasjeinstituttene enn fra egne leiligheter. Det foreligger så vidt vi er kjent med ikke noen undersøkelser som viser hvordan det gikk med de kvinner og menn som gikk fra organiserte virksomheter i leiligheter og massasjeinstitutter til egne leiligheter der de jobbet alene eller i mindre grupper. Derimot er det klart at vilkårene for bordellvirksomhet og å organisere denne type virksomheter blir vanskeligere og gir dårligere avkastning for hallikvirksomhet og prostitusjonsbasert menneskehandel i Norge.

Erfaringer og dokumentasjon fra institutter, bordeller og organiserte leiligheter viser store variasjoner i arbeidsforhold, hvorvidt det brukes kontrollmekanismer mot de som arbeider innenfor denne type enheter, samt hvor stor andel av inntjeningen den enkelte prostituerte får beholde selv. Selv om enkelte vil kunne oppnå bedre vilkår innenfor en organisert virksomhet, vil en mer passiv håndheving av hallikparagrafen gi større rom for institutter der kvinner og menn utnytted. Selv om noen kan ha det bedre i større enheter, så gjelder dette på langt nær alle.

Intervjuene med kvinner i prostitusjon og rapporter fra tiltaksapparatet melder om det de karakteriserer som økt trakassering fra politiet sin side etter sexkjøpsloven. Det rapporteres om at den operative delen av politiet anklager kvinner i prostitusjon for å oppfordre til straffbare handlinger. Kvinner i gatemarkedet har videre fortalt om hvordan politiet har ransaket dem og konfrontert dem med å ha et stort antall kondomer på seg – noe som da angivelig beviser at de er i prostitusjon (Nadheim, Årsmelding 2013). Som et resultat av dette vil ikke kvinnene ta imot egentlig ønsket antall kondomer av tiltaksapparatet. Dette innebærer potensielt høyere helserisiko for de prostituerte.

Nadheim (Årsmelding 2013) melder også om hotellkjeder som nekter kvinner av visse nasjonaliteter hotellopphold, og hoteller som kaster ut kvinnene uten å tilbakebetale kostnaden for rommet ved mistanke om at de skal selge sex derfra. Det finnes også leilighetshoteller som krever kontant betaling for ukesopphold, og deretter avviser kvinnene etter et døgn uten å tilbakebetale kostnaden for resterende dager. Det er grunn til å tro at disse erfaringene er et resultat av politiets håndheving av hallikparagrafen i kombinasjon med håndheving av sexkjøpsloven.

Sexkjøpsloven bidro i følge flere informanter til en opptrapping av (trusler om) bruk av hallikparagrafen. Dette har gjort det vanskeligere for kvinner og menn i prostitusjon å finne et egnet sted å selge seksuelle tjenester fra. Dette har ført til vanskeligere

arbeidsvilkår. Når det blir vanskeligere for de prostituerte å leie rom/lokaler selv, blir de mer avhengig av at andre organiserer virksomheten og finner leilighet/rom til dem. Dette kan bidra til å forsterke avhengigheten mellom den enkelte prostituerte og bakmannsapparatet over tid.

Generelt er arbeidsvilkårene til kvinner i prostitusjon preget av rettighetsfattigdom. Mange opplever at prostitusjon er det eneste alternativet i den livssituasjonen som de befinner seg i, til tross for at majoriteten av de prostituerte ønsker seg en annen hverdag. Nadheim (Årsmelding 2013) presiserer at mange mangler formelle rettigheter og at andre av ulike grunner ikke har kapasitet til å hevde rettigheter som de faktisk innehar. En stor andel av de prostituerte er i en økonomisk vanskelig situasjon der de utnyttes av et nettverk med bakmenn. Flere er også utsatt for ulike kontrollmekanismer, trusler mot seg selv eller familie i hjemland. Uten rettigheter til opphold eller arbeid i Norge eller andre land i Europa, er veien ut av prostitusjon svært vanskelig. Tiltaksapparatet har også begrensede virkemidler mht å hjelpe kvinner uten oppholds- og arbeidstillatelse i Norge til å finne alternative inntektskilder.

Sexkjøpsloven har imidlertid i gitt personer i prostitusjon et rettighetsvern mot kunden. Men som nevnt i delkapittel 11.3 så er det få som benytter seg av dette rettighetsvernet.

11.5 Tiltakssiden

Tiltakssiden gjør en viktig jobb når det gjelder det å gi bistand til kvinner i prostitusjon og gjennom slik oppfølging også identifisere ofre for menneskehandel. I Bergen har 63 kvinner mottatt oppfølging fra Kirkens Bymisjons FRI-prosjekt.¹⁸ 21 kvinner har hatt langvarig kontakt med FRI over 2-3 år (Kirkens Bymisjon 2013). Av disse 21 er det 10 mulige/verifiserte ofre for menneskehandel. I Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har det blitt opprettet tverretatlige operative team (TOT). TOT arbeider med menneskehandel og koordinerer oppfølging på tvers av etatene i saker som involverer mulige ofre. TOT i Oslo består av representanter fra politiet, Utlendingsdirektoratet, Barne- og familieetaten, NAV Grünerløkka, Grünerløkka sosialsenter og barneverntjeneste, Oslo Krisesenter og Pro Sentret. Pro Sentret jobbet med 85 personer identifisert som ofre for menneskehandel i 2013 og 27 av disse ble indentifisert som ofre i løpet av dette året (Pro Sentret 2013). I perioden 2006-2012 har TOT i Bergen jobbet med nærmere 30 forskjellige saker som omhandler mer enn 60 indentifiserte ofre for menneskehandel (Utekontakten 2013).

Mangler alternativer

Det skorter på alternativer til prostitusjon. Rettigheter har man først om man er identifisert som offer for menneskehandel. Hjelpeapparatet snakker mye med kvinner i prostitusjon og ofte tar kvinnene kontakt fordi de ønsker noen å snakke med.

¹⁸ Dette FRI-prosjektet er finansiert av den årlige bevilgningen på 10 millioner fra Justis- og beredskapsdepartementet som kom i stand i forbindelse med innføring av sexkjøpsloven.

Kvinnene henvender seg også til hjelpeapparatet fordi de trenger legehjelp eller hjelp opp mot offentlige myndigheter. De i hjelpeapparatet som tilbyr en vei ut har aldri opplevd at noen ønsker å bli værende i prostitusjon. Det er for eksempel ingen menneskehandelsofre som takker nei til innhold i refleksjonsperioden. Det er et sterkt ønske om å få lov til å føle seg om et menneske igjen. Å være prostituert er et hardt liv, både fysisk og psykisk. Underlivsplager, seksuelt overførbare sykdommer og trusler er en del av hverdagen til tross for at kvinnene gjør så godt de kan for å ta vare på seg selv. Flere på tiltakssiden presiserer at de ikke kjenner seg igjen i den virkeligheten som norske prostituerte har skissert i media.

Ønsker mer langsiktige ressurser

En fellesnevner blant aktørene på tiltakssiden er at de ønsker mer ressurser knyttet til tiltak som går på prostitusjon og menneskehandel. Det er et ønske om mer langsiktige bevilgninger og mer ressurser til politiet ettersom flere menneskehandelssaker enten ikke når fram til etterforskningsstadiet eller blir henlagt. Også tiltakssiden rapporterer at markedet responderer på påtalemyndighetens og politiets innsats. Markedet er lett påvirkelig av domsavgjørelser og signaler. Mindre fokus på et miljø, resulterer i en oppblomstring av deres andel i markedet.

Tekstboks 11.4 Tiltak som virker

Disse tiltakene virker. Tiltakssiden forteller at kvalifiserende tiltak som språkkurs, skrivekurs og arbeidsmarkeds- og utdanningstiltak som ADORA-prosjektet (samarbeid med Tone Lise-gruppen) fungerer godt. Norskurs vurderes av mange som nøkkelen til annet arbeid i Norge. Utdanning er et viktig virkemiddel for kvinner som ønsker seg ut av prostitusjon. I så måte har bevilgningene som kom i kjølevannet av sexkjøpsloven hatt en klar positiv effekt. Den mentale helsen til de prostituerte øker på grunn av disse tiltakene. Tiltakene gir mestringsfølelse og bidrar til å bygge opp kvinnene psykisk. Praksisplasser i forbindelse med rengjøring og kantine gir også positive effekter. Dersom identifiserte menneskehandelsofre ikke ender opp med å få saken sin stilt for retten og derfor må dra tilbake til hjemlandet har de papirer de kan vise til fra oppholdet i Norge. På den måten slipper de også unna stigmaet knyttet til prostitusjon i hjemlandet. Andre positive tiltak som følge av de økte bevilgningene etter sexkjøpsloven er kommunale leiligheter til disposisjon i refleksjonsperioden (i for eksempel Stavanger)

11.6 Oppsummering

I den femårsperioden som sexkjøpsloven har vært håndhevet har prostitusjonsmarkedet også vært påvirket av faktorer som ikke kan tilskrives sexkjøpsloven. Det er derfor vanskelig å isolere eventuelle direkte effekter som sexkjøpsloven har hatt på livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon. I evalueringen har vi likevel forsøkt å avdekke sexkjøpslovens innvirkning på de prostituerte økonomiske vilkår, arbeidsvilkår og risiko for å bli utsatt for vold og trakassering.

De økonomiske vilkårene for kvinner og menn i prostitusjon har blitt dårligere som følge av sexkjøpsloven i kombinasjon med økonomiske nedgangstider i Europa. Det er

spesielt etterspørselssiden som sexkjøpsloven direkte har påvirket. Kundegrunnlaget og kundesammensetningen har endret seg etter at forbudet mot kjøp av sex ble innført. Dette har forsterket tendensen til «kjøpers marked» som også var en betegnelse på markedet før loven ble iverksatt. Sexkjøpsloven har medført større risiko for kunden og dette har gitt utslag i en dårligere forhandlings situasjon for prostituerte i gatemarkedet som nå må ta en raskere avgjørelse om de ønsker å bli med kunden eller ikke. Arbeidsvilkårene i utemarkedet oppleves derfor som tøffere og mer utrygge. Mer nervøse kunder medfører også at de har dårligere tid og at flere foretrekker faste tilbydere. Dette oppleves som positivt av de prostituerte.

Håndheving av sexkjøpsloven i kombinasjon med hallikparagrafen har gjort det vanskeligere for menn og kvinner i prostitusjon og selv finne et egnet sted for salg av seksuelle tjenester. Dette kan føre til mer avhengighet til bakmenn og redusert mulighet for å jobbe fra samme sted sammen med (mange) andre prostituerte. Det er verdt å merke at Tveit og Skilbrei (2008) beskrev en situasjon der de prostituerte gikk fra store til små enheter der de i større grad enn tidligere arbeidet alene også før sexkjøpsloven trådte i kraft. Kundens preferanser og håndheving av hallikparagrafen trekkes fram som de viktigste forklaringsfaktorene bak denne utviklingen.

Når det gjelder risikoen for å bli utsatt for vold og trakassering opplever kvinner i prostitusjon, spesielt i utemarkedet, økt utrygghet som følge av sexkjøpsloven. Andre viser til at sexkjøpsloven har gjort kundene mer forsiktige fordi de vet at de prostituerte kan anmelde dem for kjøp av sex eller tipse politiet om konkrete sexkjøpskunder. Med en stor andel gjengangere på kjøpersiden bidrar loven i følge disse informantene til at kundene oppfører seg bedre enn de ellers ville gjort. Det finnes imidlertid ikke empiri for å konstatere hvorvidt volden mot prostituerte har økt eller er endret som følge av sexkjøpsloven.

Terskelen for å anmelde vold kan ha blitt noe høyere som følge av sexkjøpsloven. På den andre siden har sexkjøpsloven dempet markedet gjennom redusert etterspørsel og tilbud. Det kan ikke utelukkes at dette også har påvirket sammensetningen av tilbudssiden på en måte som gjør at andelen prostituerte som av andre årsaker ikke ønsker å anmelde vold er blitt mindre. Vold er en del av prostitusjonsmarkedet. Erfaringene viser at det alltid har vært vanskelig å fange opp all vold mot prostituerte, og at er mange årsaker til at prostituerte ofte ikke ønsker å anmelde vold.

12. Samlet evaluering

Evalueringen svarer på følgende spørsmål:

1. I hvilken grad har sexkjøpsloven bidratt til å endre holdninger?
2. I hvilken grad er etterspørselen etter prostituerte redusert som følge av sexkjøpsloven?
3. I hvilken grad er markedet for prostitusjon redusert som følge av sexkjøpsloven?
4. I hvilken grad og på hvilke måter har sexkjøpsloven bidratt til å forhindre at kvinner og menn drives til prostitusjon?
5. I hvilken grad og på hvilke måter har sexkjøpsloven bidratt til å forhindre at kvinner og menn utsettes for menneskehandel?
6. I hvilken grad og på hvilken måte har sexkjøpsloven påvirket livssituasjonen for kvinner (og menn) i prostitusjon?

Svarene oppsummerer de funn vi har gjort og som er dokumentert foran i utredningen.

12.1 Endrede holdninger?

I Sverige ble kjøp av sex forbudt i 1999. I en evaluering i 2010 av sexkjøpsloven i Sverige vises det til at folks holdninger til kjøp og salg av sex har endret seg. Folk flest har fått et negativt syn til prostitusjon. Holdningsendringen kan ha ført til færre nye kjøpere i sexmarkedet. Dette kan bidra til en gradvis reduksjon av deltakelsen av svenske kjøpere i sexmarkedet og dermed til en pågående reduksjon i prostitusjonen i Sverige.

I Norge har loven mot kjøp av sex virket i en kortere periode. Holdningsendringer tar tid før de viser seg. Likevel har vi funnet klare indikasjoner på at det også i Norge har skjedd holdningsendringer. Prostituerte vi har snakket viser til at det nå er færre "stilige lunsjkunder" som kjøper sex enn før, det er færre unge menn som kjøper sex og det er relativt sett flere utenlandske kunder enn før. Flere ressurssterke norske menn, og unge nordmenn, ser med andre ord til å ha trukket seg ut av markedet.

I en survey undersøkelse av Kotsadam og Jakobsson (2011) finner de at norske unge menn, mer enn eldre, har endret holdninger til kjøp av sex etter at loven kom. Unge er mer negative til kjøp av sex enn eldre. Undersøkelsen viser videre at innbyggere i Oslo er mer negative til kjøp av sex enn folk flest i Norge. Dette henger trolig sammen med at det alltid har vært langt mer, også synlig, prostitusjon i Oslo enn i andre deler av landet.

I analyser av kjøpers atferd (jf kapittel 5) vises det at det er en viktig forskjell på sex kjøpt første gang og sex kjøpt flere ganger. Ved første gangs kjøp kan det være tilstede en moralsk terskel som kan forhindre menn fra å kjøpe sex. Jo mer utbredt kjøp av sex

er i et samfunn, desto lavere kan denne terskelen være. Tiltak som reduserer omfanget av kjøp av sex og gjør markedet mer skjult, kan redusere antall debutanter i sex-markedet. Forbud mot kjøp av sex er et eksempel på tiltak som dels direkte stigmatiserer kjøp av sex og dels flytter salg av sex bort fra gaten og gjør det vanskeligere tilgjengelig. Forbud mot kjøp av sex kan av den grunn bidra til mindre åpenlyst salg av sex og et mindre totalt omfang, spesielt over tid som følge av færre og færre debutanter som kjøper sex.

Vi konkluderer med at er at det er litt tidlig å si helt klart at sexkjøpsloven har bidratt til at folk flest har fått et mer negativt syn på kjøp av sex. Loven må virke lenger før en klart kan konkludere. Likevel har vi klare indikasjoner på at nordmenn, spesielt unge, har et mer negativt syn på kjøp av sex enn eldre. Akkurat som i Sverige kan det gi færre debutanter i sexmarkedet og dermed dempe etterspørsel på sikt.

12.2 Redusert etterspørsel

Vi finner helt klart at loven har en etterspørselsdempende effekt. Kundene har dårligere tid, er mer stresset og mer opptatt av å skjule seg. Vi har også klare indikasjoner på prisfall i markedet, hvor deler av dette priset kan tilskrives en redusert etterspørsel. Informasjoner vi har innhentet fra tiltaksapparatet, fra politiet og fra de prostituerte og som det er gjort rede for foran, viser klart at kjøp av sex i gatemarkedet har gått ned. Det har vært en reduksjon både i forhold til før loven kom, men også i forhold til hvordan det kunne ha vært i dag uten sexkjøpsloven.

Funnene har støtte i internasjonale litteratur. Blant annet konkluderer Waltman (2011) og Schulze (2014) med at loven mot kjøp av sex i Sverige har ført til en klar reduksjon i kjøp av sex i Sverige.

Det synes også å ha skjedd en endring i sammensetningen av sexkjøperne. I følge våre informanter er det færre norske kjøpere, spesielt unge menn og ressurssterke, "snille og rene" kunder. Det er med andre ord relativt sett flere gjengangere igjen blant kjøperne, og flere utlendinger. Det siste kan skyldes den sterke arbeidsinnvandringen de siste årene. En stor andel gjengangere bekreftes også i tallene fra politiet.

Vi har ingen indikasjoner på at kjøp av sex er flyttet i stor grad fra gatene til et innemarked. Innemarkedet er heller ikke blitt mer skjult enn tidligere. Derimot er det blitt mer mobilt, og det er også mye som tyder på at en større andel av de som er i innemarkedet veksler mellom ulike innearenaer der en stor andel deltar i annonsemarkedet og det mobile markedet. De forflytter seg oftere, er kortere på hvert sted og dekker flere steder i de periodene de er i Norge. Det annonseres også mer enn det gjorde tidligere. Dette innebærer at en og samme person kan ha flere annonser med litt ulike identiteter, og også flere telefonnummer. Alt i alt tyder dette på en hardere konkurranse og kamp for å skaffe seg kunder.

Tiltaksapparatet, blant annet Utekontakten i Bergen, finner heller ikke at det har skjedd en systematisk forflytning fra gaten til innemarkedet som følge av sexkjøpsloven.

De prostituerte vi har snakket med forteller om lavere priser på salg av ulike typer sex, og flere forespørsler om tjenester uten kondom. De prostituerte mener at sexkjøpsloven har bidratt til et kjøpers marked. Vi viser at det allerede før sexkjøpsloven ble innført var et "kjøpers marked". Dette skyldes økt tilstrømning fra det internasjonale prostitusjonsmarkedet. Sexkjøpsloven kan ha forsterket dette bilde ved å dempe etterspørselen.

Kundens frykt for å bli oppdaget kan innebære at avtalen om kjøp av ulike typer sex må skje raskere enn før. Det kan også innebære lavere priser. Når antall tilbydere er gått ned og realprisen i flere av markedene er gått ned, så er dette klare tegn på at etterspørselen er gått ned.

Alt i alt finner vi at de lavere priser er tegn på både et mer nervøst marked og et marked med lavere etterspørsel.

Vår konklusjon er at sexkjøpsloven har bidratt til en lavere etterspørsel etter sex med prostituerte. Vi anslår reduksjonen i etterspørselen til å ligge mellom 20 og 25 prosent sammenliknet med før loven ble innført. Sammenliknet med en utvikling uten sexkjøpsloven kan reduksjonen være omkring 45 prosent.

12.3 Et dempet marked

Vi viser at tilbudsmakten som tidligere preget det norske prostitusjonsmarkedet kollapset like etter årtusenskiftet. Dette kom som følge av langt flere utenlandske prostituerte i Norge. Norske prostituerte ble presset ut av markedet, spesielt fra gatemarkedet, og prisene falt. Umiddelbart etter at sexkjøpsloven kom falt omsetningen i volum kraftig. Gateprostitusjonen økte gradvis i årene som fulgte, men den nådde ikke opp til nivået før sexkjøpsloven kom. Realprisene har holdt seg lave, også som følge av den reduserte etterspørselen nevnt i foregående punkt.

Innemarkedet er blitt vanskeligere. Dette vises gjennom mer annonsering, flere prostituerte med mer enn ett telefonnummer og én identitet i markedet, hyppigere forflytninger med kortere opphold på hvert sted, og trolig også kortere opphold i Norge for en stor andel av de som er i markedet. Det meldes om best salg de første dagene på et sted, og deretter et avtagende salg. Tilpasningen blir da korte opphold, og forflytning til et nytt sted etter noen dager. Hyppige forflytninger og mer annonsering øker kostnadene, samtidig observeres et prisfall i store deler av markedet. Dette bekrefter at også innemarkedet er dempet.

I 2008 ble verden rammet av en finanskrisen. Markedene for sex ble også påvirket. Etterspørselen sank, og også prisene. Norsk økonomi klarte seg langt bedre enn andre lands økonomier. Uten sexkjøpsloven er det all grunn til å anta at flere utenlandske prostituerte hadde kommet til Norge. Betalingsevnen til nordmenn og arbeidsinnvandrere til Norge har holdt seg høy i forhold til andre land. Akkurat som arbeidsinnvandring er drevet av muligheter for jobb og/eller bedre betalte jobber enn i utlandet, kan prostituerte, og ikke minst bakmenn som styrer de prostituerte, bli tiltrukket av inntektsmuligheter i det norske markedet. I dag er prostitusjonen i Norge dominert av kvinner fra Afrika og Øst-Europa. Det er også en relativt stor gruppe

kvinner fra Thailand og Sør-Amerika med permanent opphold i Norge som følge av ekteskap med norske menn. På tross av fallende priser og reduserte inntjeningsmuligheter i Norge, framstår det norske markedet fremdeles som lukrativt sammenliknet med eksempelvis markedene i Spania og Italia. For kvinner og menn uten rettigheter i Norge i form av arbeidstillatelse eller tilsvarende rettigheter i andre land i Europa, framstår prostitusjon ofte som den eneste inntektsmulighetene. En dempet etterspørsel som følge av kjøpsforbud og høyere kostnader som følge av håndheving av hallikparagrafen bidrar til å gjøre Norge til et mindre attraktivt land for prostitusjon.

Sexkjøpsloven har redusert etterspørselen etter betalt sex og dermed prisene. Håndhevelse av hallikparagrafen har gjort det vanskeligere å selge sex, spesielt hvis dette skal foregå i hoteller, hospitser og lignende. Kostnadene for bakmennene er dermed økt og profitten deres er redusert. Sexkjøpsloven styrker også politiets håndheving av hallikparagrafen og lov mot menneskehandel. Loven bidrar dermed til at risikoen for bakmenn øker. Med lavere etterspørsel, økte kostnader og større risiko for å bli tatt, vil færre bakmenn derfor være villige til å styre prostituerte til Norge.

Vår konklusjon er at sexkjøpsloven har bidratt til mindre prostitusjon; færre prostituerte, færre bakmenn, et redusert tilbud, og lavere etterspørsel i forhold til hvordan det hadde vært i dag uten sexkjøpsloven.

12.4 Redusert rekruttering?

Som nevnt i det forrige punktet er det norske markedet for prostitusjon dominert av utenlandske prostituerte. Prosessen som har ført til flere utenlandske prostituerte og færre norske, startet en god stund før sexkjøpsloven kom. Denne loven har derfor ført til at det har kommet færre utenlandske prostituerte og færre utenlandske bakmenn enn hva som kunne ha skjedd uten loven. Prisfall og økt konkurranse fra utenlandske aktører har redusert inntjeningspotensialet i markedet. Norske kvinner og menn med andre alternativer vil derfor være mindre tilbøyelige til å velge prostitusjon. Det er fremdeles lukrative nisjer i det norske prostitusjonsmarkedet som gir muligheter for svært høy inntjening sammenliknet med andre arbeidsinntekter. Nisjene er imidlertid færre som følge av sexkjøpsloven. Trolig bidrar håndheving av hallikparagrafen i kombinasjon med sexkjøpsloven også til at det er mer komplisert å arbeide som prostituert.

Lovens holdningsdannende effekt kan virke på lengre sikt og dermed gjøre det ytterligere mindre attraktivt å skaffe seg inntekter gjennom prostitusjon.

Redusert etterspørsel og økte kostnader som følge av håndhevelse av hallikparagrafen gjør prostitusjonsmarkedet mindre attraktivt for bakmenn.

Vår konklusjon er at loven har bidratt til mindre prostitusjon i Norge. Dårligere inntjening i prostitusjonsmarkedet kan også ha økt motivasjonen for å delta på tiltak og å finne alternative inntektskilder. Loven har dermed en dempende effekt på rekrutteringen til det norske prostitusjonsmarkedet.

12.5 Bidrag til redusert menneskehandel

Det er liten grunn til å tro at sexkjøpsloven har redusert menneskehandelen i verden. Norske menn og arbeidsinnvandrere til Norge har riktignok høy betalingsevne, men Norge er et lite land og dermed med en begrenset kapasitet til kjøp av sex. Derimot har sexkjøpsloven bidratt til mindre menneskehandel med adresse Norge. I en studie av 11 land finner Di Nicola et al (2005) at jo mer liberale prostitusjonslovene er i et land, desto mer omfattende er menneskehandel med kvinner og prostitusjonen i landet. Kotsadam og Jakobsson (2011) rapporterer at menneskehandel eksisterer i land hvor kjøp av sex er forbudt, som i Norge og Sverige, men i mindre omfang enn i land hvor både kjøp og salg av sex er tillatt. I følge UNDOC (2006) er menneskehandel med kvinner mest omfattende i land som Tyskland, Nederland, Hellas og Tyrkia. Disse landene har også de mest liberale prostitusjonslovene i Europa.

Politiet i Norge sier at loven mot menneskehandel, hallikparagrafen og sexkjøpsloven er tre lover som samvirker og er rettet mot det samme markedet og det samme problemkomplekset. Sexkjøpsloven har gjort det lettere å drive politiarbeid rettet mot menneskehandel og halliker. Sexkjøpsloven gir en inngangsport for informasjon og bevismateriale, og gir dermed bedre forutsetninger for å kunne etterforske menneskehandelsaker. Risikoen for å bli tatt vil dermed øke. Når dette kombineres med lavere inntjeningspotensial som følge av redusert etterspørsel og økte kostnader, vil Norge framstå som mindre attraktivt for menneskehandel med sexkjøpsloven enn uten.

12.6 Livssituasjonen for kvinner og menn i prostitusjon

De prostituerte opplever en større utrygghet og redusert forhandlingsmakt i gatemarkedet. På innemarkedet oppleves det som en større risiko for de prostituerte å betjene sine kunder utenfor egen leilighet og/eller hotellrom. Terskelen for å anmelde en voldelig kunde kan ha blitt høyere av redsel for å "blåse" leiligheten eller stedet der sexhandelen foregår. Anmeldelse av en kunde kan også redusere etterspørselen fra andre kunder dersom det blir kjent hvem som har anmeldt, eller hvilken leilighet/rom som knyttes til anmeldelsen. Politiet har imidlertid ingen indikasjoner på økt vold som følge av sexkjøpsloven. Vi finner heller ingen andre undersøkelser eller empiri som gir grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt prostituerte er mer eller mindre voldsutsatte nå enn de var tidligere.

Prostitusjonsmarkedet har alltid vært utsatt for vold, både fra kunder, halliker og andre aktører. Undersøkelser fra tidlig 2000-tallet viser en høy terskel mot å anmelde vold selv da markedet i all hovedsak bestod av norske kvinner. Voldtekter, ran mot kunder og kunder som ranet, vold og knuffing mellom prostituerte, og bakmenn som truer eller jager bort konkurrenter til egne kvinner er ikke noe som kom med sexkjøpsloven. Foran viser vi til undersøkelser som viser at omfanget av vold øker med størrelsen på markedet, og at norske kvinner flere år før sexkjøpsloven kom opplevde å bli truet av halliker til utenlandske prostituerte. Trusler fra andres bakmenn skjer også i innemarkedet. Vold og trusler mot familie i hjemland, eller mot den prostituerte, er kjente kontrollmekanismer innenfor menneskehandel. Id-kontroll og overvåking fra politiets side kan ha en forebyggende effekt mot denne type vold.

Politiets overvåking av markedet kan ha en dempende effekt på vold, og også gi bedre forutsetninger for å ta voldsutøvere. Hvorvidt dette er tilfelle i praksis er ikke dokumentert.

Sexkjøpsloven styrker også selgeren ved at kjøp kunden kan anmeldes. Dette kan gjøre kundene mer forsiktige, og for enkelte hindre utøvelse av vold. Vi finner at sexkjøpsloven og håndheving av de øvrige lovene kan ha effekter som trekker i flere retninger mht vold mot prostituerte.

Alt i alt konkluderer vi med at sexkjøpsloven ikke har noen målbar effekt på vold og trusler mot prostituerte. Det er heller ikke grunnlag for å anta at sexkjøpsloven har noen vesentlig betydning for hvorvidt vold anmeldes eller ikke. Derimot er det en rekke andre årsaker til at vold ikke anmeldes. Dersom det skulle være en lavere tilbøyelighet til å anmelde vold nå enn tidligere, kan dette like gjerne skyldes andre forhold, deriblant en større andel som er kontrollert av bakmenn, er på illegalt opphold eller kommer fra land der de har negative erfaringer med politiet.

Referanser

- Boe, Erik, 1993. Innføring i juss. *Juridisk tenkning og rettskildelære*. Bind 1. TANO, Oslo
- Brunovskis, Anette: "Erfaringer i fem prostitusjonstiltak gjennom et halvt år, februar til juli 2012", *Fafo-rapport*, 2013-29.
- Bussmann, Werner, 2010. *Evaluation of legislation: skating on thin ice*. I: Evaluation 2010; 16.
- Cameron, Samuel, og Collins, Alan. (2003). Estimates of a model of male participation in the market for female heterosexual prostitution services. *European Journal of Law and Economics*, 16(3), 271–288.
- Cho, Seo-Young, Dreher, Axel og Neumeyer, Eric (2013). Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking? *World Development* 41 67–82
- Cunningham, Scott og Kendall, Todd. D. (2011). Prostitution 2.0: The changing face of sex work. *Journal of Urban Economics*, 69(3), 273–287.
- Cunningham, Scott, og Kendall, Todd D. (2010). Risk behaviors among internet facilitated sex workers: evidence from two new datasets. *Sexually Transmitted Infections* 86 (3), 100–105.
- Della Giusta, Marina, Maria Laura Di Tommaso and Steinar Strøm "Sex markets: A denied industry", Routledge, London and New York, 2008, ISBN 10: 0-415-39717-0 (hbk), ISBN 10: 0-415-42372-4 (pbk) 93pages.
- Della Giusta, Marina, Maria Laura Di Tommaso and Steinar Strøm, "Purchases of Sex in England", *Manuskript 2014*.
- Della Giusta, Marina; Maria Laura Di Tommaso and Steinar Strøm "Who is watching? The market for prostitution services", *Journal of Population Economics*, Vol 22, 2009, 501-516.
- Francesca Bettio, Maria Laura Di Tommaso, Isilda Shima and Steinar Strøm "As bad as it gets: Well-being deprivation of sexually exploited trafficked women", *European Journal of Political Economy*, 25, 2009, 143-162.
- Gertler, Paul; Manisha Shah and Stefano M. Bertozzi, "Risky Business: The Market for Unprotected Sex", *Journal of Political Economy*, vol 113, 2005, no 3, 518-550.
- Høigård, Cecilie og Liv Finstad (1986): *Bakgater*, Oslo: Pax
- ILO 2003: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers. An information guide, Booklet 6 Trafficking of women and girls*. ILO, Geneva.
- Immordino, G. and F.F. Russo (2012): "Regulating Prostitution: Theory and Evidence from Italy", Working paper no. 308, Center for Studies in Economics and Finance, Italy
- Jakobsson, Niklas and Andreas Kotsadam, "Gender Equity and Prostitution: An Investigation of Attitudes in Norway and Sweden", *Feminist Economics* 17(1), 2011, 31-58.
- Jakobsson, Niklas and Andreas Kotsadam, "Shame of you, John! Laws, stigmatization and the demand for sex", *European Journal of Law and Economics*, June, 2012,

Jakobsson, Niklas and Andreas Kotsadam, "The lax and economics of sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation" *European Journal of Law and Economics*, February 2011.

Justis- og beredskapsdepartementet, 1997. NOU 1997: 23 *Seksuallovbrudd*

Justis- og beredskapsdepartementet, 2004. *Sexkjøp Sverige og Nederland – reguleringer og erfaringer. Rapport fra Arbeidsgruppe om rettslig regulering av kjøp av seksuelle tjenester.*

Justis- og politidepartementet, 2007. *Høringsnotat. Forslag om kriminalisering av sexkjøp. Lovavdelingen.* Snr. 200703007 ES.

Justis- og politidepartementet, 2010. Handlingsplan. *Sammen mot menneskehandel. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014).*

Kilian, Janicke og Marte Ødegård Lund (2002): *Walk on the Wild Side.* Om kvinner i gateprostitusjon i Bergen og Vold

Kirkens Bymisjon, 2013. *FRI tiltak for ofre for menneskehandel.* Prosjektrapport.

Klein Haarhuis, C. M og E. Niemeijer, 2009. Synthesizing legislative evaluations: Putting the pieces together. I: *Evaluation* 2009; 15; 403-425.

KOM (2012), "Rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel.

Kotsadam, Andreas and Niklas Jakobsson (2011); *Do laws affect attitudes? An assessment of the Norwegian prostitution law using longitudinal data.* International Review of Law and Economics 31 (2011) 103-115

Levitt, Steven. D. og Venkatesh, Sudhir Alladi. (2007). An empirical analysis of street-level prostitution. Mimeo.

Marina Della Giusta, Maria Laura Di Tommaso, I. Shima and Steinar Strøm "What money buys: The demand for prostitution services", *Applied Economics*, 2009, **41**, 2261-2277.

Natthjemmet, 2000. *Begrunnelse for nødvendige særtiltak mot vold.* Brev fra Natthjemmet til ulike etater.

Norli, Bjørg (2006); *Utenlandsk prostitusjon i Oslo. Pro Sentrets kunnskap og erfaringer.* Pro Sentret 2006

Norli, Bjørg (2009): *En kartlegging av norske kvinner i prostitusjon.* Pro Sentret, Oslo 2009

Ot.prp. nr. 4 (2007–2008.) *Om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv).* Justis- og politidepartementet.

Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen, 7. oktober 2013

Pro Sentret, 2008. *Fritt vilt. En undersøkelse om voldserfaringene til kvinner i prostitusjon.*

Pro Sentret, 2012. *Farlige forbindelser. En rapport om volden kvinner i prostitusjon i Oslo utsettes for.*

- Pro Sentret, 2013. *Året 2013. En oppsummering av aktivitetene ved Pro Sentret*. Velferdsetaten: Oslo kommune.
- Schulze, E., S. Canto, P. Mason and M. Skalin (2014): "*Sexual Exploitation and Prostitution and its Impact on Gender Quality*", report 493.040 to the European Parliament.
- Skilbrei, May-Len (1998): *Når sex er arbeid*, Oslo: Pax
- Sosialstyrelsen (2008), se www.socialstyrelsen.se
- SOU 2010:49; Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999-2008*".
- Sverdrup, Sidsel og Ingeborg Rasmussen, 2009. *Evaluering av lover*. Vista Analyse/UDI
- Sverdrup, Sidsel, 1997. *Evaluering av lovers tilsktede virkninger: En case-studie av markedsføringsloven*. Dr.polit.-avhandling. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Sverdrup, Sidsel, 1999. Evaluering av lover med en pliktdel og en rettighetsdel. I: *Retfærd*, nr. 84, 22, 20-34.
- Sverdrup, Sidsel, 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Sverdrup, Sidsel, 2003. Towards an evaluation of the effects of laws: utilizing time-series data of complaints. I: *Evaluation*, Sage publications, Vol. 9 (3): 325 – 339.
- Sverdrup, Sidsel, 2014. *Evaluering; Tilnærminger, modeller og eksempler*. Gyldendal Akademisk, Oslo (utgivelse august 2014).
- Sørgard, Lars (2003): *Konkurransestrategi – eksempler på anvendt mikroøkonomi*. Fagbokforlaget, Bergen.
- The Economist, 2013. Prostitution in France: Turning off the red light. 07.12.2013
- The Economist, 2013a. Prostitution in Germany: A giant Teutonic brothel. 16.11.2013
- The Economist, 2013b. Prostitution: Sex doesn't sell. 25.05.2013.
- Tveit, Marianne og May-Len Skilbrei (2008), "*Mangfoldig marked*", *Fafo-rapport*. 2008:43
- UNDOC, 2006. Trafficking in persons: Global Patterns.
- Utekontakten i Bergen, 2002. *Walk on the Wild Side. Om kvinner i gateprostitusjon i Bergen og vold*.
- Utekontakten i Bergen, 2006. *Innendørs prostitusjon i Bergen. En kartleggingsrapport om kvinnenenes bakgrunn, situasjon og behov, markedet, eksisterende tiltak og handlingsplan*. Rapport No 0106.
- Utekontakten i Bergen, 2013. *Tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen, 2006-2012. En kartleggingsrapport om kommunal strategi i arbeidet mot menneskehandel*.
- Waltman, M. (2011): «Prohibiting Sex Purchasing and Ending Trafficking: The Swedish Prostitution Law», *Michigan Journal of International Law*, Vol. 33, Issue 1, pp 133-157.

Kilder og informanter

I arbeidet med evalueringen har vi hatt kontakt med en rekke ulike aktører som har bistått med informasjon og kunnskap på aktuelle områder.

Følgende tabell gir en oversikt over de mest sentrale kildene og dokumentene som evalueringen bygger på, utover det som finnes i offentlige tilgjengelig informasjon, undersøkelser og norsk og internasjonal relevant litteratur.

Det er gjennomført møter og samtaleintervjuer med representanter fra tiltaksapparatet, politiet og påtalemyndigheten. Det er også gjennomført møter basert på en semistrukturert intervjuguide med kvinner i prostitusjon, samt telefonintervjuer med kvinner og menn i prostitusjon. Flere av informantene har ytret ønske om anonymitet. Navn på informantene oppgis derfor ikke.

Institusjon	Intervju/møte/samtaler	Informasjon
Politiet i Trondheim Politiet i Bergen Politiet i Stavanger Politiet i Oslo	Intervjuer dokumentert i kapittel 6. I tillegg har det vært kontakt med politidirektoratet og andre ressurspersoner i politiet for å hente ut registerdata.	Registerdata (anonymisert) Andre kartlegginger (blant annet av annonsemarkedet) Informasjon om håndhevingspraksis Observasjoner og vurderinger
Reform, ressurscenter for menn KAST, kjøp av seksuelle tjenester (avsluttet 3-årig prosjekt)	Møte med ressurspersoner	Årsrapporter og registreringer Informasjon om tilbud, arbeidsmåte og etterspørsel etter tjenester/tiltak
Nadheim	Møte med ressurspersoner	Årsrapporter og registreringer Informasjon om tilbud, arbeidsmåte og etterspørsel etter tjenester/tiltak
Pro Sentret	Møte med ressurspersoner	Årsrapporter og

		<p>registeringer</p> <p>Informasjon om tilbud, arbeidsmåte og etterspørsel etter tjenester/tiltak</p>
Albertine	Møte med ressurspersoner	<p>Referanser, dokumentasjon, registeringer</p> <p>Informasjon om tilbud, arbeidsmåte og etterspørsel etter tjenester/tiltak</p>
Kirkens bymisjon Bergen (Omsorgsbasen)	Møte med ressurspersoner	Referanser og dokumentasjon
PION	Møte med ressurspersoner	Årsrapporter, utredninger, tidsskriftet Albertine
Kvinner og menn i prostitusjon eller med prostitusjonserfaring	Møte med brukerråd Nådheim og Natthjemmet, telefonintervju med et utvalg kvinner og menn med annonse på realecort.eu (se kap. 7)	
ROSA	Møte med ressursperson	<p>Årsrapporter og registeringer</p> <p>Informasjon om tilbud, arbeidsmåte og etterspørsel etter tjenester/tiltak</p>

Vedlegg 1 Evalueringens oppdragsbeskrivelse (angitt i kontraktens bilag 1)

Oppdragsbeskrivelse

Evaluering av effekten av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester

Bakgrunn

Stortinget vedtok i 2008 å forby kjøp av seksuelle tjenester. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2009. Det var særlig ønsket om å bekjempe menneskehandel som var motiverende for lovendringen. Det ble i debatten uttrykt bekymring for virkningene et forbud ville få for personer som solgte seksuelle tjenester. Regjeringen vil evaluere virkningene av lovforbudet mot kjøp av seksuelle tjenester med tanke på å utforme gode og målrettede tiltak for å hjelpe prostituerte ut av prostitusjon.

Anskaffelsesprosedyren

Konkurransen vil skje som åpen anbudskonkurransen, dvs. en anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling. Anskaffelsen vil skje etter del II i forskrift om offentlige anskaffelser.

Prosjektets mål

Hovedmålet for dette prosjektet er:

- Evaluere effekten av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester med vekt på livssituasjonen for kvinner i prostitusjon, samt på utviklingen innen prostitusjonsmarkedene.

I tillegg skal belyses:

- Omfanget av prostitusjon og behovet for målrettede tiltak for å hjelpe personer ut av prostitusjon.

Metodikk

Prosjektet bør gjennomføres med utgangspunkt i kartleggingen av det norske prostitusjonsmarkedet som ble foretatt forut for lovendringen (Fafø-rapport

2008:43 Mangfoldig marked). Det må gjennomføres intervjuer med kvinner i prostitusjon og med hjelpetiltakene på området. Det bør videre innhentes informasjon om håndhevingspraksis og utfordringer fra politiet og påtalemyndigheten. Som grunnlag for evalueringen vises det for øvrig til vedlagte Fafo-rapport 2013:29.

Referansegruppe

Det vil bli etablert en referansegruppe bestående av fagpersoner fra Politidirektoratet og departementet. I løpet av prosjektperioden legges det opp til to møter i referansegruppen. Møtene skal ta for seg prosjektplan, fremdrift, funn underveis, samt utkast til sluttrapport.

Kvalifikasjons- og dokumentasjonskrav

Krav til kompetanse

Oppdragstager må ha bred kompetanse og erfaring med evaluering og analysearbeid og kjennskap til offentlig forvaltning. Videre er det en fordel med erfaring fra evaluering/analyse på prostitusjonsfeltet. Det vil bli lagt vekt på dokumenterbare resultater fra tilsvarende oppdrag.

Kvalifikasjonskrav:

- Betalt skatter og avgifter
- Oppfyllelse av lovbestemte krav til helse, miljø og sikkerhet

Dokumentasjonskrav:

- Skatteattest og MVA-attest, ikke eldre enn 6 måneder, utstedt av den kompetente myndighet, som bekrefter at tilbyder har oppfylt sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatter, trygdeavgifter og MVA. Skatteattestene skrives ut av skatteoppkreverkontoret i den kommunen hvor leverandøren har sitt hovedkontor og av skattefogden i tilsvarende fylke
- HMS - egenerklæring

Tildelingskriteringer

- Oppdragsbeskrivelse, herunder avgrensning og presisering i forhold til hva som kan gjennomføres på en solid måte innenfor rammen
- Kompetansen til prosjektansvarlig og prosjektmedarbeidere
- Pris

Tildeling av vil skje ut ifra en samlet vurdering av tildelingskriteriene.

Rammer for oppdraget

Oppdraget skal utføres innenfor en økonomisk ramme på kr. 1 000 000 inklusive mva. Sluttrapport skal leveres innen 15.6.2014. Sluttrapporten skal inneholde et sammendrag på norsk og engelsk som fremhever vesentlige funn og konklusjoner. Det forventes at rapporten presenteres på et temamøte i departementet.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no