

SAMMANFATTNING AV POLICYFÖRSLAG OM SEXARBETE SAMT SVENSKA SEKTIONENS POSITION ANGÅENDE FÖRSLAGET

ÅRSMÖTESHANDLINGAR • MALMÖ 2014

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SAMMANFATTNING: POLICYFÖRSLAG OM SEXARBETE

Detta dokument ger en översikt över policyförslaget om sexarbete och sammanfattar den bakomliggande dokumentation som granskar den terminologi som används i diskussionen om dessa frågor, de huvudsakliga motiv som anförs för fortsatt kriminalisering av sexarbete, tillämpliga delar av folkrätten, de praktiska konsekvenserna av kriminalisering respektive avkriminalisering, samt andra organisationers och experters ståndpunkter i frågan.

INNEHÅLL

Policyförslag	3
Termer som används i policyförslaget	3
Vad policyförslaget inte omfattar	4
Lagar och rättspraxis som berörs av detta policyförslag	4
Huvudsakliga motiv för kriminalisering	5
Tillämpliga delar av folkrätten	5
Praktiska konsekvenser av kriminalisering respektive avkriminalisering	5
Andra organisationers och experters ståndpunkter	7

POLICYFÖRSLAG

Amnesty International (AI) motsätter sig kriminalisering eller bestraffning av aktiviteter som har att göra med köp eller försäljning av sex mellan samtyckande vuxna. Denna policy baserar sig på den människorättsliga principen att sex som sker i samtycke mellan vuxna – vilket undantar aktiviteter som involverar tvång, vilseledande, hot eller våld – ska skyddas från statlig inblandning (även om sexarbete kan åläggas lagliga begränsningar, se nedan). Vidare utgår policyn från en skademinimeringsprincip. Överlag pekar tillgängliga bevis på att kriminalisering av sexarbete sannolikt förstärker diskrimineringen av personer som ägnar sig åt dessa aktiviteter, ökar sannolikheten för att de ska utsättas för trakasserier och våld, även från polishåll, och leder till att de förvägras korrekt rättegång och tillgång till samhällsförmåner såsom vård, bostad, utbildning eller invandrarstatus.

Policyn erkänner att sexarbete kan åläggas lagliga begränsningar om dessa följer internationella lagar om mänskliga rättigheter. Sådana begränsningar måste ha ett legitimt syfte, vara föreskrivna i lag, vara nödvändiga för och stå i proportion till det lagliga mål man söker uppnå, samt får ej vara diskriminerande.

Denna policy förändrar inte AI:s långvariga ståndpunkt att människohandel i syfte att tvinga människor in i prostitution ska vara kriminaliserat enligt folkrätten.

AI anser att barn som är involverade i sexuella aktiviteter i kommersiellt syfte är offer för sexuell exploatering och är berättigade till stöd, skadestånd och juridisk upprättelse enligt internationella lagar om mänskliga rättigheter. Alla stater ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att barn utsätts för våld och exploatering.

AI tillstår att sexarbete är en känslig fråga i många av de länder i vilka vi verkar. Sexarbetare har inte sällan mycket begränsade valmöjligheter. Att garantera mänskliga rättigheter utan att diskriminera är det effektivaste sättet att säkerställa sexarbetares egenmakt och att skydda alla människor från diskriminering, våld och tvång.

TERMER SOM ANVÄNDS I POLICYFÖRSLAGET

Sexarbete och sexarbetare. AI definierar "sexarbete" som utbyte av sexuella tjänster mot någon form av ersättning, i enlighet med den definition som används av FN:s samlade program mot hiv/aids (UNAIDS).¹

De termer som används för att referera till sex mot ersättning varierar mellan olika länder och sammanhang. Termerna "sexarbete" och "prostitution" används ibland synonymt. Många sexarbetare anser att begreppet "prostituerad" är nedvärderande eller ger uttryck för misogyni, och organiserade sexarbetargrupper föredrar i allmänhet benämningen "sexarbetare" eller "person verksam inom sexindustrin". Andra använder just termen "prostitution" för att återta och avstigmatisera begreppet och utövandet. AI använder så långt det är möjligt termen "personer som ägnar sig åt sexarbete" eller den rådande terminologi som används i ett särskilt sammanhang. I mer allmänna diskussioner i ämnet, som i detta policyförslag, använder AI termerna "sexarbete" och "sexarbetare".

Kriminalisering. Statliga myndigheter kan använda sig av en rad metoder för att förhindra vissa beteenden, från ekonomiska incitament till olika typer av straffrättsliga påföljder. Inom ramen för detta policyförslag innebär "kriminalisering" sådana åtgärder som avser att bestraffa sexarbetare och kunder genom hot om straffpåföljder såsom frihetsberövande, böter eller förvägrande av samhällsförmåner eller vård.

Barn. Ett "barn" är en person under 18 år, oavsett myndighetsåldern i varje enskilt land.

VAD POLICYFÖRSLAGET INTE OMFATTAR

Inom ramen för det här förslaget tar AI inte ställning till huruvida sexarbete borde vara reglerat. Om en stat reglerar sexarbete anser AI dock att en sådan reglering ska ha som målsättning att säkerställa att personer som ägnar sig åt sexarbete gör det på frivillig basis och under säkra förhållanden samt att de har möjlighet att sluta med sexarbete om och närhelst de vill.

Denna policy förändrar inte AI:s långvariga ståndpunkt att människohandel i syfte att tvinga människor in i prostitution, eller alla andra former av sexuell aktivitet som sker utan samtycke, ska vara kriminaliserat enligt folkrätten. Offer för sådana brott har rätt till skydd och juridisk upprättelse, oavsett kön, nationalitet, hälsotillstånd, sexuell läggning, könsidentitet, tidigare arbeten, vilja att lämna vittnesuppgifter eller andra faktorer.

AI anser, vilket nämns ovan, att barn som är involverade i sexuella aktiviteter i kommersiellt syfte är offer för sexuell exploatering.

LAGAR OCH RÄTTSPRAXIS SOM BERÖRS AV DETTA POLICYFÖRSLAG

Personer som ägnar sig åt sexarbete är föremål för straffrättsliga påföljder på tre sätt. Detta policyförslag berör alla tre:

- För det första genom kriminalisering av försäljning av sexuella tjänster, med straffpåföljd för sexarbetarna själva.
- För det andra, något som är ännu mer vanligt förekommande, genom kriminalisering av aktiviteter i samband med sexarbete. Straffpåföljd åläggs personer som bedriver bordellverksamhet, upphandlar eller köper sexuella tjänster, rekryterar prostituerade eller ägnar sig åt koppleri, lever på avkastning från sexarbete eller främjar sexarbete genom spridning av information eller annan medhjälp. Straffen är ofta kopplade till det aktiva kontaktsökandet, snarare än till själva försäljningen av sex.
- För det tredje genom att myndigheter använder andra lagar, som inte specifikt avser sexarbete, i syfte att trakassera och skrämja personer som ägnar sig åt sexarbete eller för att rättfärdiga att de utsätts för våld, exploatering eller frihetsberövande. Lagar om lösdriveri, oanständigt eller förgelseväckande beteende på allmän plats, homosexualitet, transvestitism och könsuttryck används mot personer som ägnar sig åt sexarbete. Bara det faktum att dessa lagar existerar

– även om de sällan tillämpas – är ofta tillräckligt för att såväl polis som andra ska anse det motiverat att trakassera och utpressa sexarbetare. Sexarbetare som inte följer könsnormen eller som arbetar på offentliga platser såsom på gatan eller i barer löper ökad risk att utsättas för trakasserier eller utpressning.

HUVUDSAKLIGA MOTIV FÖR KRIMINALISERING

Traditionellt sett har kriminalisering av sexarbete sin grund i moral och, om än i något mindre utsträckning, folkhälsa.² Förespråkarna av dessa traditionella skäl för kriminalisering anser att straffrättsliga åtgärder skyddar samhället genom att skapa en avskräckande effekt.

På senare tid har man börjat argumentera att kriminalisering av sexarbete är ett sätt att skydda sexarbetarna själva. Ett argument är att sexarbete, eller prostitution, i sig självt är en form av våld mot kvinnor som måste utrotas.³ Den logiska grunden för detta argument är att de som säger sig sälja sex frivilligt har tvingats till detta på grund av vissa omständigheter eller strukturella aspekter såsom fattigdom och ojämställdhet. Följaktligen menar man att de män och kvinnor som köper sex begår övergrepp genom att upprätthålla ojämställda maktstrukturer som missgynnar sexarbetare, oavsett om de själva är medvetna om det eller ej.

TILLÄMPLIGA DELAR AV FOLKRÄTTEN

I folkrätten finns det inga uttryckliga krav på varken kriminalisering eller avkriminalisering av sexarbete. Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor kräver att stater skyddar kvinnor och flickor från exploatering i prostitutionssammanhang, men förbjuder inte prostitution eller sexarbete i sig.⁴ FN:s kvinnodiskrimineringskommitté har gång på gång framfört kritik mot kriminalisering av kvinnor som ägnar sig åt sexarbete.⁵

Att genom tvång, bedrägeri eller vilseledande rekrytera, transportera, förflytta, hysa eller ta emot människor i syfte att exploatera dem sexuellt innebär människohandel och är förbjudet enligt folkrätten,⁶ men sexarbete som inte inbegriper något av ovanstående är inte att betrakta som människohandel. Att behandla alla former av sexarbete som människohandel har konsekvent kritiserats av internationella myndigheter liksom av olika FN-organ. De menar att en sammanslagning av sexarbete och människohandel är fel utifrån ett folkrättsligt perspektiv, och i praktiken kontraproduktivt.⁷

Folkrätten ställer krav på stater att respektera, värna och uppfylla rätten till bästa uppnåeliga hälsa. Dessa förpliktelser innebär att stater ska avstå från att "direkt eller indirekt inskränka rätten till hälsa."⁸ Staterna måste också tillgodose allas rätt till frihet och personlig säkerhet, rätt att inte utsättas för godtyckligt gripande eller frihetsberövande och rätt att inte utsättas för tortyr eller annan misshandel.⁹ Vidare måste staterna respektera principen om icke-diskriminering¹⁰ samt att "alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter", vilket uttrycks i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.¹¹

PRAKTISKA KONSEKVENSER AV KRIMINALISERING RESPEKTIVE AVKRIMINALISERING

Genom forskning inom folkhälsa och människorättsorganisationernas arbete har man kunnat påvisa att kriminalisering av sexarbete förvärrar de risker som sexarbetare utsätts för, något som även bekräftas av experter inom FN. Exempelen är många:

- Razzior, varningar, arresteringar och användandet av "anti-social behaviour orders" (ASBO) mot sexarbetare i Storbritannien har lett till att de drar sig till allt osäkrare områden och har gjort det svårare för dem att välja kunder samt kräva användande av kondom.¹²
- I Ryssland, där det är en administrativ förseelse att kräva pengar i utbyte mot sex, har sexarbetare gripits för "ringa huliganism" eller för att de inte har rätt identitetshandlingar. "Det här systemet missbrukas av polisen som utnyttjar den otydliga lagstiftningen för att sko sig

ekonomiskt genom mutor eller för att få sexuella tjänster”, slog tre folkhälsoforskare fast.¹³

- Två studier från 2003 och 2005 visar att majoriteten av fallen av trakasserier, misshandel, våldtäkt, kidnappning och mord på sexarbetare som arbetar på gatan i Vancouver och New York inte anmäldes till polis. I de fall en polisanmälan gjordes fann man att anmälningarna ofta inte registrerades, och de som registrerades utreddes sällan.¹⁴
- Även på andra håll där sexarbete är kriminaliserat är det vanligt att sexarbetare uppger att de finner det svårt att anmäla brott som begåtts emot dem.¹⁵ De utsätts för trakasserier, förödmjukelser, utpressning, summarisk bestraffning, våldtäkt och andra former av våld av polisen.¹⁶
- Det finns ett okänt fall från 2004 då polisen i Port Moresby, Papua New Guinea gjorde en razzia på ett pensionat som var känt för att användas av kvinnor som sålde sex. De samlade ihop alla flickor och kvinnor som fanns där, slog dem, smetade in dem med mat, spottade på dem och våldtog minst en av kvinnorna. Mer än 20 kvinnor tvingades tugga och i flera fall svälja ner kondomer. De tvingades även att blåsa upp kondomer som ballonger och hålla upp dem när de paraderades längs gatorna, alltmedan polis och åskådare slog dem, kastade saker på dem och hånade dem.¹⁷
- Kunder kan hota sexarbetare med straffpåföljder för att kontrollera och exploatera dem.¹⁸
- Kriminalisering leder till begränsade möjligheter att resa och få anställning och bostad, vilket förstärker sexarbetarnas beroendeställning. Kriminalisering innebär även begränsningar i samband med föräldraskap.
- I Los Angeles, New York, San Francisco, och Washington betraktar polisen innehav av kondomer som ett bevis för prostitution. De stoppar och visiterar människor baserat på vem de är, vad de har på sig och var de befinner sig snarare än på grund av någon uppenbar olaglig aktivitet.¹⁹
- AI har funnit att transkvinnor löper särskilt stor risk att arresteras och frihetsberövas i flera amerikanska städer under föresatsen att de skulle vara sexarbetare.²⁰
- Innehav av kondomer betraktas även på andra håll i världen som bevis för sexarbete, bland annat i Kenya, Namibia, Ryssland, Sydafrika och Zimbabwe.²¹
- Det oberoende organet Commission on AIDS in Asia (kommissionen om aids i Asien) konstaterar i en rapport från 2008 att ”kriminalisering av [sexarbete] uppenbart upphäver i övrigt verkningsfulla hiv-policyer, såvida inte brottsbekämpande myndigheter och domstolsväsende kan övertalas att arbeta i linje med sådana policyer.”²² Man har funnit att kriminalisering innebär ökad risk att smittas av hiv och andra sexuellt överförda infektioner och att kriminalisering även kan sättas i samband med depression och andra negativa psykiska hälsotillstånd, droganvändning, dålig självkänsla och förlust av familj och vänner.²³
- Där sexarbete är kriminaliserat har det hänt att personer som arbetar med uppsökande hälsoverksamhet har arresterats och misshandlats av polis.²⁴

De negativa hälsoeffekter som kriminalisering medför är av sådan betydelse att FN: specialrapportör för rätten till hälsa, Anand Grover, slår fast i sin rapport från 2010 till FN:s råd för mänskliga rättigheter att ”avkriminalisering eller legalisering av sexarbete med lämplig reglering utgör en nödvändig del av ett förhållningssätt till sexarbete som utgår från rätten till hälsa, och kan leda till hälsovinster för sexarbetare.”²⁵

Kriminalisering av sexköpare men inte av sexarbetarna själva förespråkas ibland som ett sätt att undvika de negativa konsekvenser som sammanfattas ovan. UNAIDS rådgivande grupp om sexarbete påpekar dock att det inte finns några bevis för att åtgärder riktade mot att "stoppa efterfrågan", dvs. kriminalisering av sexköpare snarare än sexarbetare, leder till minskad förekomst av sexarbete eller förbättrar sexarbetarnas livskvalitet.²⁶ Det finns flera exempel även på detta:

- I många länder skiljer polisen inte mellan sexarbetare och sexköpare. Även om de gör det är det i praktiken enkelt att kringgå skillnaden mellan köpare och säljare genom att behandla sexarbetare som medbrottslingar eller vittnen till ett brott. Och att rikta in sig på sexköparna lockar ibland brottsbekämpande myndigheter att använda kondomer som bevis för inblandning i sexarbete, se ovan.
- Med undantag för Sverige och Norge har åtgärder riktade mot att stoppa efterfrågan fått allvarliga konsekvenser för sexarbetare. Exempelvis kan "räddningsrazzior" mot bordeller resultera i övergrepp mot sexarbetare. Forskning från Indien och Indonesien visar att sexarbetare som greps vid razzior misshandlades och tvingades till sex av polisen, och placerades på anstalter där de exploaterades sexuellt och utsattes för fysiskt våld.²⁷ Sådana händelser ger ett starkt stöd för slutsatsen att åtgärder riktade mot att stoppa efterfrågan inte är ändamålsenliga i majoriteten av de länder som AI verkar i.
- Inte heller i Sverige har sådana åtgärder visat sig förändra sexköparnas beteende eller stimulerat sexarbetare att hitta andra försörjningssätt.²⁸

Tvärtom uppger sexarbetare i länder som har avkriminaliserat sexarbete att de löper mindre risk att utsättas för våld och har bättre möjligheter att bete sig på sätt som minskar hälsoriskerna. Som exempel kan nämnas Nya Zeeland som avkriminaliserade sexarbete 2003 i syfte att värna sexarbetarnas mänskliga rättigheter. Vid en litteraturgenomgång beställd av Nya Zeelands justitieministerium fann man att sexarbetare före avkriminaliseringen var mer ovilliga att uppge sin sysselsättning i vårdsammanhang eller att ha med sig kondomer.²⁹ Efter avkriminaliseringen uppgav sexarbetarna att det var lättare att rata vissa kunder eller önskemål och förhandla om säkrare sex.³⁰

ANDRA ORGANISATIONERS OCH EXPERTERS STÅNDPUNKTER

FN:s specialrapportör för rätten till hälsa efterlyser heltäckande avkriminalisering av sexarbete, se ovan.³¹ Så gör även Global Commission on HIV and the Law (den globala kommissionen om hiv och lagen), ett oberoende organ som har satts samman av FN:s utvecklingsprogram (UNDP) på uppdrag av FN:s samlade program mot hiv/aids (UNAIDS).³²

UNAIDS rådgivande grupp om hiv och sexarbete ger följande rekommendation:

Stater bör röra sig bort från kriminalisering av sexarbete och andra relaterade aktiviteter. Avkriminalisering av sexarbete bör innefatta avlägsnande av straffrättsliga påföljder för köp och försäljning av sex, bordellverksamhet och liknande aktiviteter som har att göra med sexarbete. I den mån en stat behåller civilrättsliga lagar eller förordningar i samband med sexarbete ska dessa tillämpas så att sexarbetarnas rättigheter eller värdighet inte kränks och med försäkran om ett korrekt rättegångsförfarande.³³

UN Women har bekräftat sitt stöd för avkriminalisering av sexarbete "i syfte att säkerställa sexarbetares tillgång till alla samhällsförmaner, inklusive vård och behandling av hiv."³⁴

Världshälsoorganisationen (WHO) uppmanar alla länder att "arbeta för avkriminalisering av

sexarbete och upphöra med orättvisa tillämpningar av civilrättslig lagstiftning och andra förordningar mot sexarbetare.”³⁵

Flera organisationer och andra grupper, som till exempel Canadian HIV/AIDS Legal Network, Human Rights Watch, Kenya National Human Rights Commission, Open Society Foundations och South African Commission on Gender Equality, uppmanar till avkriminalisering av sexarbete.³⁶

REFERENSER

¹ Se t.ex. UNAIDS, ”Sex work and HIV/AIDS”, UNAIDS Technical Update (2002), sid. 3.

² Se t.ex. J.A. Brundage, *Law, Sex, and Christian Society in Medieval Europe* (Chicago: University of Chicago Press, 1987) (belägg för att kriminalisering av prostitution har sitt ursprung i medeltida kanonisk rätt); B.M. Hobson, *Uneasy Virtue: The Politics of Prostitution and the American Reform Tradition* (Chicago: University of Chicago Press, 1987). Se även M.H. Sommer, *Sex, Law, and Society in Late Imperial China* (Stanford: Stanford University Press, 2000), sid. 210–303.

³ Se t.ex. European Women’s Lobbys kampanj ”Together for the Europe Free of Prostitution” på <http://www.womenlobby.org/spip.php?rubrique187> (läst den 8 januari 2012).

⁴ Se CEDAW, art. 6; FN:s generalförsamling, FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Anand Grover, FN-dok. A/HRC/14/20 (2010), ¶ 30.

⁵ Se t.ex. Kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor, Concluding Observations on Fiji, FN-dok. A/57/38 (2002), ¶¶ 64–65; Concluding Observations on Hungary, FN-dok. A/57/38 (2002), ¶¶ 323–324; Concluding Observations on Kenya, FN-dok. CEDAW/C/KEN/CO/6 (2007), ¶¶ 29–30; Concluding Observations on Republic of Korea, 31 juli 2007, FN-dok. CEDAW/C/KOR/CO/6 (2007), ¶¶ 19–20; Concluding Observations on France, FN-dok. CEDAW/FRA/CO/6 (2008), ¶¶ 30–31; Concluding Observations on Germany, FN-dok. CEDAW/C/DEU/CO/6 (2009), ¶¶ 49–50; Concluding Observations on Japan, FN-dok. CEDAW/C/JPN/CO/6 (2009), ¶ 39.

⁶ FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot transnationell organiserad brottslighet, art. 3(a) (definition av människohandel som ”rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person”).

⁷ Se t.ex. FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of Anand Grover, FN-dok. A/HRC/14/20, ¶ 33; UNAIDS, UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work (Genève: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, 2009), sid. 5–6; UN Women, Note on Sex Work, Sexual Exploitation and Trafficking (2013) (”The conflation of consensual sex work and sex trafficking leads to inappropriate responses that fail to assist sex workers and victims of trafficking in realizing their rights. Furthermore, failing to distinguish between these groups infringes on sex workers’ right to health and self-determination and can impede efforts to prevent and prosecute trafficking.”).

⁸ ESK-kommittén, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, FN-dok. E/C.12/2000/4 (2000), ¶ 33.

⁹ FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 9, 7.

¹⁰ En översikt över icke-diskrimineringsprincipen finns i ESK-kommitténs General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, FN-dok. E/C.12/GC/20 (2009).

¹¹ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 1.

¹² Se t.ex. K. Blankenship och S. Koester, ”Criminal Law, Policing Policy, and HIV Risk in Female Street Sex Workers and Injection Drug Users”, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, vol. 30 (2002), sid. 550.

¹³ C.M. Lowndes et al., ”Injection Drug Use, Commercial Sex Work, and the HIV/STI Epidemic in the Russian Federation”, *Sexually Transmitted Diseases*, vol. 30 (2003), sid. 47.

¹⁴ Världshälsoorganisationen, ”Violence against Sex Workers and HIV Prevention”, Information Bulletin Series, No. 3 (2005), sid. 1–2 (med citat av L. Cler-Cunningham och C. Christerson, ”Studying Violence to Stop It”,

Research for Sex Work, vol. 4 (2001), sid. 25–26; J. Thukral och M. Ditmore, *Revolving Door: An Analysis of Street-Based Prostitution in New York City, USA* (New York: Urban Justice Center, 2003)).

¹⁵ A. Crago, *Our Lives Matter: Sex Workers Unite for Health and Rights* (New York: Open Society Institute, 2008), sid. 31–32; I. Pauw och L. Brener, "‘You Are Just Whores—You Can’t Be Raped’: Barriers to Safer Sex Practices among Women Street Sex Workers in Cape Town", *Culture, Health & Sexuality*, vol. 5 (2003), sid. 465–81.

¹⁶ UNAIDS, *HIV and Sexually Transmitted Infection Prevention among Sex Workers in Eastern Europe and Central Asia*, UNAIDS Best Practice Collection (2006), sid. 15; T. Rhodes et al., "Police Violence and Sexual Risk among Female and Transvestite Sex Workers in Serbia: A Qualitative Study", *British Medical Journal*, vol. 337 (2008), sid. 813–14; A. Crago et al., "‘The Police Will Beat You Up, Demand Money, and Will Detain You until You Pay’: Police Violence against Sex Workers in Eleven Countries in Europe and Central Asia", *Research for Sex Work*, issue 12 (2010), sid. 3–5; C. Jenkins, "Female Sex Worker HIV Prevention Projects: Lessons Learnt from Papua New Guinea, India and Bangladesh", UNAIDS Best Practice Collection (2000).

¹⁷ Human Rights Watch, "Making Their Own Rules": Police Beatings, Rape, and Torture of Children in Papua New Guinea (2005), sid. 42. Se även C. Stewart, "‘Crime to Be a Woman?’ Engendering Violence against Female Sex Workers in Port Moresby, Papua New Guinea", i M. Jolly och C. Stewart, eds., *Engendering Violence in Papua New Guinea* (Canberra: ANU E Press, 2012), sid. 213–38.

¹⁸ Global Commission on HIV and the Law, *HIV and the Law: Risks, Rights and Health* (2012).

¹⁹ Human Rights Watch, *Sex Workers at Risk: Condoms as Evidence of Prostitution in Four U.S. Cities* (2012);
Wurth et al., "Condoms as Evidence of Prostitution in the United States and the Criminalization of Sex Work", *Journal of the International AIDS Society*, vol. 16 (2013), sid. 18626.

²⁰ Amnesty International, *Stonewalled: Police Abuse and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the United States* (2005).

²¹ A. Shields, *Criminalizing Condoms: How Policing Practices Put Sex Workers and HIV Services at Risk in Kenya, Namibia, Russia, South Africa, the United States, and Zimbabwe* (New York: Open Society Foundations, 2012).

²² Commission on AIDS in Asia, *Redefining AIDS in Asia: Crafting an Effective Response* (New Delhi: Oxford University Press, 2008), sid. 5.

²³ J. Godwin, *Sex Work and the Law in Asia and the Pacific: Laws, HIV and Human Rights in the Context of Sex Work* (Bangkok: UNDP, 2012), sid. 1–3; M.L. Rekart, "Sex-work Harm Reduction", *The Lancet*, vol. 366 (2005), sid. 2124; I. Vanwesenbeeck, "Another Decade of Social Scientific Work on Sex Work: A Review of Research 1990–2000", *Annual Review of Sex Research*, vol. 12 (2001), sid. 242–89. Se även A.N. Morton et al., "Will the Legalisation of Street Sex Workers Improve Health?" *Sexually Transmitted Infections*, vol. 78 (2002), sid. 309.

²⁴ Se t.ex. Human Rights Watch, *Epidemic of Abuse: Police Harassment of HIV/AIDS Outreach Workers in India* (2002).

²⁵ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of Anand Grover, FN-dok. A/HRC/14/20, ¶ 46.

²⁶ UNAIDS, *The Report of the UNAIDS Advisory Group on HIV and Sex Work*, december 2011, sid. 6–7.

²⁷ R. Surtees, "Brothel Raids in Indonesia—Ideal Solution or Further Violation?" *Research for Sex Work*, vol. 6 (2003), sid. 5–7; Sangram, *Point of View*, och VAMP, *Rehabilitation: Against Their Will? Of Veshyas, Vamps, Whores and Women: Challenging Preconceived Notions of Prostitution and Sex Work* (2002).

²⁸ "Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands", a report by a Working Group on the legal regulation of the purchase of sexual services (Oslo: Justis- og politidepartementet, Norge, 2004), sid. 9–14, 18–19; S. Dodillet och P. Östergren, "The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects" (2011); A. Jordan, "The Swedish Law to Criminalise Clients: A Failed Experiment in Social Engineering" (2012).

²⁹ J. Jordan, "The Sex Industry in New Zealand: A Literature Review" (New Zealand Ministry of Justice, 2005), sid. 65.

³⁰ New Zealand, *Report of the Prostitution Law Reform Committee on the Operation of the Prostitution Reform Act of 2003* (Wellington, 2008), sid. 46–47, 50. Se även C. Harcourt et al., "The Decriminalisation of Prostitution Is Associated with Better Coverage of Health Promotion Programs for Sex Workers", *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 34 (2010), sid. 482–86.

31 FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of Anand Grover, FN-dok. A/HRC/14/20, ¶¶ 46–50.

32 "Rather than punishing consenting adults involved in sex work, countries must ensure safe working conditions

and offer sex workers and their clients access to effective HIV and health services and commodities. Countries must: ¶ 3.2.1 Repeal laws that prohibit consenting adults to buy or sell sex, as well as laws that otherwise prohibit commercial sex, such as laws against "immoral" earnings, "living off the earnings" of prostitution and brothel-keeping. Complementary legal measures must be taken to ensure safe working conditions to sex workers." Global Commission on HIV and the Law, Risks, Rights and Health, sid. 43.

33 The Report of the UNAIDS Advisory Group on HIV and Sex Work, sid. 8. Rapporten understryker att rekommendationerna avser både köp och försäljning av sex. Id. n.17.

34 "UN Women also supports the regulation of sex work in order to protect sex workers from abuse and violence."

UN Women, Note on Sex Work, Sexual Exploitation and Trafficking (2013).

35 Hiv/aids-programmet, Prevention and Treatment of HIV and Other Sexually Transmitted Infections for Sex Workers in Low-and Middle-Income Countries: Recommendations for a Public Health Approach (Genève: Världshälsoorganisationen, 2012), sid. 8.

36 Canadian HIV/AIDS Legal Network, Sex, Work, Rights: Reforming Canadian Criminal Laws on Prostitution (2005); Wurth et al., "Condoms as Evidence of Prostitution", sid. 18626; Global Commission on HIV and the Law, "Fact Sheet on HIV and the Law: Risks, Rights and Health", okänt publiceringsdatum (påpekar att Kenya National Human Rights

Commission uppmanade till avkriminalisering av sexarbete 2012), tillgänglig här: <http://hivlawcommission.org/resources/report/HIV&Law-Factsheet-EN.pdf> (senast läst den 1 februari 2014); Shields, Criminalizing Condoms, sid. 29; South Africa Commission on Gender Equality, Decriminalising Sex Work in South Africa: Official Position of the Commission on Gender Equality (2013).

Den svenska sektionens position angående den föreslagna policyn om avkriminalisering av sexarbete

Den svenska sektionen tar avstånd från den föreslagna policyn om avkriminalisering av sexarbete. Förslaget är inte tillräckligt förankrat i principer om mänskliga rättigheter och de rättighetsfrågor som det syftar till att adressera är inte tydligt nog formulerade. Dessutom saknar förslaget grund i evidensbaserad forskning.

Det finns flera anledningar till att AI bör ta upp människorättsfrågor kring prostitution. Globalt sett utsätts många kvinnor, män och transpersoner för allvarlig diskriminering och människorättskränkningar från myndighetspersoners sida och av samhället i stort. Förutom de risker och faror som prostitutionen för med sig, såsom risken för våld och hälsorisker, leder dessutom det sociala stigma till att underblåsa diskriminering, vilket i sin tur gör att dessa människor nekas lika tillgång till erforderlig sjukvård, sociala förmåner och bostad.

Den svenska sektionen föreslår att följande utgångspunkter skall ligga till grund för AI:s arbete inom området:

- 1. AI:s arbete inom området skall fokusera på allvarliga människorättskränkningar som människor i prostitution utsätts för.** AI bör stå upp för dem vars mänskliga rättigheter kränks, oavsett varför de säljer sexuella tjänster. För att förhindra sådana kränkningar bör försäljning av sexuella tjänster avkriminaliseras.
- 2. Ingen skall tvingas att sälja sexuella tjänster genom diskriminering, tvång eller våld, ej heller på grund av ekonomisk eller social nöd.** AI kommer därför att fortsätta uppmana stater att respektera, skydda och uppfylla allas rättigheter. Vi kommer att fortsätta uppmana stater att vidta effektiva åtgärder för att åtgärda ojämställdhet mellan könen, andra former av diskriminering samt fattigdom som skapar sociala och institutionella hinder för lika tillgång till utbildning, arbete, bostad, sjukvård, och annan samhällsservice vilket, i sin tur, kan begränsa individers och marginaliserade gruppers valmöjligheter och leda till prostitution.
- 3. AI:s arbete bör vara evidensbaserat och möjliggöra för organisationen att agera med en mångfald effektiva instrument för skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna för människor i prostitution.** AI bör inte endast fokusera på rättsreformer, utan även uppmana till andra lämpliga åtgärder för att förhindra ytterligare kränkningar, skydda sexsäljarnas rättigheter och säkerställa aktivt deltagande från dem som påverkas och berörs.

Vårt resonemang bakom dessa utgångspunkter och kommentarer om den föreslagna policyn:

- 1. AI:s arbete inom området skall fokusera på allvarliga människorättskränkningar som människor i prostitution utsätts för.**

Fokus och syfte med en policy inom det här området bör vara att bekämpa allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter mot människor som befinner sig i prostitution samt att stärka deras rättigheter. Kriminalisering av personer som säljer sexuella tjänster ökar risken för att de stigmatiseras, diskrimineras, utnyttjas och får sina mänskliga rättigheter kränkta av polisen och samhället i stort. Att avkriminalisera personer som säljer sexuella tjänster är därför ett viktigt steg mot att minska människorättskränkningar mot och stärka rättigheter och förbättra situationen för dem som befinner sig i prostitution.

Policyförslaget föreslår dock ett annat fokus för AI:s arbete, där sexköp och försäljning av sexuella tjänster är mänskliga rättigheter i sig. Ett sådant förhållningssätt utgår från en tivelaktig tolkning av rätten till autonomi,

privatliv och hälsa. Vi förkastar idén om att en person som köper sexuella tjänster utövar sina rättigheter. Vi finner dessutom hänvisningen till diskriminerande myter och stereotyper om att personer med olika funktionsnedsättningar kan behöva förlita sig på sexarbetare för att uttrycka sin sexualitet särskilt upprörande.

Det finns många olika orsaker till varför en person väljer att sälja sexuella tjänster. Vi anser dock att vi kan erkänna denna mångfald, och samtidigt bekämpa allvarliga människorättskränkningar mot prostituerade och skydda deras rättigheter utan att antyda att köp och försäljning av sexuella rättigheter är en mänsklig rättighet i sig.

2. Ingen skall tvingas att sälja sexuella tjänster genom diskriminering, tvång eller våld, ej heller på grund av ekonomisk eller social nöd.

Vi menar att en framtida policy bör skifta fokus från den komplexa och omtvistade frågan om huruvida en person fritt och genuint samtycker till att sälja sex eller indirekt tvingas därtill på grund av de begränsade alternativ som står till buds. En sådan utgångspunkt innefattar flera svåra aspekter. Exempelvis kan inte "samtycke" endast definieras som frånvaro av tvång, våld eller diskriminering. En sådan definition varken innefattar eller tar hänsyn till de maktrelationer och strukturer som ingår, inte heller känns den vid det faktum att flera andra omständigheter kan anses upphäva fritt och samtycke. Det blir djupt problematiskt för AI att hävda att "samtycke till betalt sex" innefattar allt från en kvinnlig flykting som går med på sex i utbyte mot ett matpaket i ett flyktingläger, till en välsituerad person i den rika delen av världen som då och då säljer sex som ett sätt att uttrycka sin sexualitet (som det refereras till i bakgrundsmaterialet).

En annan aspekt som illustrerar hur komplext "samtycke" kan vara har att göra med när ett barn anses bli vuxet. Barnprostitution är brottsligt enligt internationell lag. Eftersom många personer rekryteras in i prostitution i ung ålder, uppstår då "samtycke" om sådana individer inte ser någon annan utväg än att fortsätta efter att de fyllt 19?

Policydokumentet fokuserar enbart på lagreformer, och frågan om kriminalisering kontra avkriminalisering. Vi anser att enbart lagändringar inte är ett tillräckligt starkt verktyg för att bekämpa ojämlika maktrelationer utifrån kön, sexuell läggning och identitet, social status samt andra former av strukturell diskriminering i samhället som ofta banar väg för de övergrepp och människorättskränkningar som personer i prostitution utsätts för. Vi anser att AI måste fortsätta och intensifiera arbetet som har utvecklats över det senaste årtiondet, dvs. uppmana stater att uppfylla sina skyldigheter att åtgärda grundorsakerna såsom ojämställdhet mellan könen, diskriminering och fattigdom som skapar sociala och institutionella barriärer som förhindrar att marginaliserade grupper, inklusive kvinnor och flickor, får lika tillgång till utbildning, arbete, bostad och sjukvård, vilket i sin tur kan begränsa deras valmöjligheter och leda till prostitution. Stater har en skyldighet att prioritera sina mest marginaliserade grupper. Dessutom krävs riktade åtgärder för de särskilda behov som personer som säljer sexuella tjänster kan ha, och för de situationer de befinner sig i, inklusive stöd för att kunna lämna prostitutionen.

Medan man kan argumentera för att stater inte ska beröva någon deras möjlighet till utkomst bör staten inte heller förlita sig på prostitution som ett sätt för individer att "lösa" sin fattigdomssituation. Detta är särskilt viktigt och relevant i relation till den pågående "feminiseringen av fattigdom". AI ska inte bli könsblinda och ignorera det faktum att majoriteten av personer i prostitution globalt, är flickor och kvinnor. CEDAW, ICESCR och andra människorättsinstrument ålägger stater att arbeta för jämställdhet och lika möjligheter till utbildning, sysselsättning och säkra arbetsförhållanden, för både kvinnor och män.

3. AI:s arbete bör vara evidensbaserat och möjliggöra för organisationen att agera med en mångfald effektiva instrument för skydda och uppfylla mänskliga rättigheter.

Vi är djupt oroade över det faktum att så långtgående, generella slutsatser dras trots bristen på robust, evidensbaserat utredningsarbete från AI:s sida - något som utgör kärnan i AI:s arbete när det gäller alla andra frågor och arbetsområden.

Att köpa och sälja sex

Människorättsrörelsen internationellt är enig om att en avkriminalisering av personer som säljer sex är ett effektivt verktyg för att bekämpa människorättskränkningar mot desamma. Därför anser vi att det är viktigt att AI stödjer en avkriminalisering av personer som säljer sex.

Däremot förkastar vi ett generellt motstånd mot lagar som kriminaliserar sexköp. Det saknas systematisk, omfattande, oberoende forskning kring effekterna och konsekvenserna för mänskliga rättigheter när det gäller lagstiftning som syftar till att minska efterfrågan på sexuella tjänster, samt hur situationen ser ut i Sverige. Slutsatserna om både framgångar och misslyckanden med den svenska sexköpslagen verkar baseras på svaga empiriska grunder och man måste vara medveten om att utredningar och forskning kring prostitution är politiserad och polariserad, både i Sverige och internationellt. I korthet är vissa forskare oroad över de bristfälliga belägg som cirkulerar internationellt om det svenska fallet och de är kritiska till många av de anspråk och påståenden om görs om den aktuella situationen i Sverige. Avsaknaden av en tydlig jämförelsenivå och omfattande forskning kring situationen innan lagen trädde i kraft har skapat en kunskapsklyfta kring effekterna av lagen, i synnerhet vad gäller situationen för dem som säljer sex, men också för prostitutionsmarknaden som helhet, lagens normativa effekter samt den avsedda nedgången i efterfrågan. Detta är ytterligare ett skäl till varför AI bör genomföra eget utredningsarbete innan man antar en generell policy kring frågan.

Vi är också oroliga över att den föreslagna policyn blandar samman olika frågor när man ger exempel på negativa konsekvenser av initiativ för att "minska efterfrågan". Exempel ges från USA (kondomer används som bevis i rättegångar) samt Indien och Indonesien ("räddningsaktioner" samt misshandel och våldtäkter utförda av poliser) men dessa länder tillämpar inte modeller för att minska efterfrågan, dvs. kriminalisering av sexköparen men inte den som säljer sex. Sådana exempel är inte bara vilseledande utan direkt felaktiga och utgör därför, i motsats till vad som hävdas i dokumenten, inte ett "starkt stöd för slutsatsen att modeller för att minska efterfrågan är en olämplig policy i det stora flertalet länder..."

Det kan finnas flera skäl att inte tillämpa en modell för att minska efterfrågan, men AI har inte studerat frågan tillräckligt djuplodande.

Stödfunktioner

Vidare utgör inte bakgrundsdokumentet en god grund för AI att ta ställning för en avkriminalisering av "stödfunktioner" (dvs. hallickar, bordellägare, rekryterare, vakter och andra som lever av intäkter från prostitution). Även om en kriminalisering av dessa funktioner kan ha negativa konsekvenser för dem som säljer sex bör vi samtidigt väga in riskerna för övergrepp och utnyttjande från sådana personer. AI ska inte framstå som naiva vad gäller egenintresset hos sexindustrin och den ekonomiska vinsten för dem som verkar i sådana "stödfunktioner" samt andra verksamheter inom prostitution och det utnyttjande som är kopplat till detta.

Bakgrundsdokumentet resonerar inte kring vilken roll och vilka mandat rättssystemet ska ha i en avkriminaliserad kontext där prostitution inte regleras på något sätt, samt huruvida detta kan påverka möjligheterna att identifiera och agera i fall av sexuellt utnyttjande, barnprostitution eller människohandel.

Vi vill tillägga att förutom Nya Zeeland (och vissa stater i Australien) känner vi inte till ett enda land som faktiskt har avkriminaliserat försäljning, köp och andra relaterade kringverksamheter, och därför finns det mycket lite empirisk grund och få erfarenheter. Dessutom har vi fått intrycket att anledningen till Nya Zeelands framgång är det omfattande individuella stöd som finns för de som säljer sex. Vi behöver mer information om detta men måste i ännu högre utsträckning ställa frågan om sådant stöd kommer att finnas tillgängligt i andra länder i världen. Och om så inte är fallet, vad kan då konsekvenserna bli av en sådan modell.

Legalisering

Flera länder går mot - eller tillämpar redan - reglering/legalisering av prostitution som ett sätt att förbättra situationen, vad gäller arbetsförhållanden, sociala förmåner och rättigheter för människor i prostitution. AI:s

bakgrundsdokument innehåller dock ingen analys av konsekvenserna och presenterar inte heller någon evidensbaserad forskning kring effekterna av en reglering på dem som direkt och indirekt påverkas av den, i en kontext där prostitution legaliserats. Inte heller har AI utforskat frågan om och hur en legalisering förändrar prostitutionsmarknaden, eller huruvida en legalisering och "normalisering" av prostitution kan påverka offer för människohandel och/eller jämställdheten i samhället i stort.

Detta handlar inte om att försöka sammanfläta prostitution med människohandel utan om att utforska faktiska kopplingar mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål på en alltmer internationaliserad marknad. Därför känner vi viss oro över att denna "icke-policy" vad gäller legalisering, där man snarast ska avgöra från fall till fall, snarast är ett resultat av bristen på eget, robust, evidensbaserat utredningsarbete.

SLUTSATS

Som vi har visat ovan finner vi att bakgrundsdokumentationen och policyförslaget är behäftat med ett antal svåra felaktigheter och oklarheter. I stället för att förutsättningslöst utforska positiva och negativa aspekter och konsekvenser kring samtliga strategier och modeller – avkriminalisering /legalisering / fokus på minska efterfrågan - utifrån ett människorättsperspektiv, är bakgrundsdokumentationen enögda. Dessutom används vissa källor på ett vilseledande sätt medan andra, som pekar i motsatt riktning mot förslaget, helt utelämnas.

Det är helt avgörande att alla underlag eller framtida förslag kring den här frågan bygger på korrekta, opartiska fakta och att samtliga aspekter som täcks in av policyförslaget har utforskats grundligt och stöds av robusta belägg baserade på AI:s egna utredningar.

I detta dokument har den svenska sektionen tagit upp de principer som vi anser ska vägleda AI:s arbete och varje framtida policy i frågan. Vårt arbete bör fokusera på mänskliga rättigheter för dem som säljer sex och människorättsfrågor såsom frihet från diskriminering, tvång och våld, samt rätten till likhet inför lagen, och vi bör alltid arbeta för rättighetsbärarnas möjlighet till aktivt deltagande. Om vi dessutom stärker vårt arbete för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter gör vi det möjligt för AI att agera mot de allvarliga kränkningar som människor i prostitution utsätts för.

I enlighet med ovan anser vi att man noga måste överväga om det är nödvändigt att ta fram en ny policy inom det här området - eller om redan befintliga policys och principer, som täcker ett antal av AI:s verksamhetsområden, är tillräckliga för att vi ska kunna agera närhelst allvarliga människorättskränkningar drabbar personer som säljer sex.