



Amnestys möjlighet att arbeta för en kriminalisering av köp av sexuella tjänster

Slutrapport från uppdragsgruppen

Sara Aarnivaara
Lisa Kerker
Kerstin Sundman
30 september 2006

Innehållsförteckning

Bakgrund och uppdrag	3
Om uppdraget och bakomliggande motion: klargöranden, utgångspunkter och avgränsningar för uppdragsgruppens arbete	4
Den internationella debatten om prostitution	4
Prostitutionens vara eller icke vara	4
Särskiljande eller sammankopplande?	5
Mäns våld mot kvinnor	6
Exploatering eller arbete?	7
Samtycke eller tvång?	7
Avslutande kommentar	8
Vad säger den internationella rätten?	9
Kvinnors mänskliga rättigheter	9
Sammanställning av den internationella rätten	9
- Statsansvar och due diligence	9
- The Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the exploitation of the Prostitution of Others	10
- Underkommissionen och Arbetsgruppen om Nutida Former av Slaveri	10
- Konventionen för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor	11
- CEDAW-komitténs allmänna rekommendation 19	11
- Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor	12
- Beijing Deklaration och handlingsplattform	12
- The Commission on the Status of Women Resolution: Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for all Forms of Exploitation	13
- Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	13
Sammanfattning av FN-systemets syn på prostitution	14
Efterfrågans betydelse	14
Den svenska lagstiftningen	15
Bakgrunden till Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster, idag Brottsbalken 6:11	15
Konsekvenser av den svenska sexköpslagen: En forskningssammanställning	15
- Tillämpningen av lagen	16
- Prostitutionens omfattning	17
- De prostituerades situation	18
- Människohandel	19
- Sambandet mellan prostitution och människohandel	19
- Sexköpslagens inverkan på människohandel	20
- Sexturism	22
- Sammanfattande slutsatser	22

Kriminalisering av sexköp i andra länder	23
Prostitution och Amnestys åtagande	23
Sammanställning av enkätsvar	25
Sammanfattning av slutsatser och förslag till beslut	27
Bilaga 1 Prostitutionslagstiftning i Europa	30
Referenser	32

Bakgrund och uppdrag

Amnesty International har genom kampanjen Stop Violence Against Women (SVAW) fokuserat på kvinnors mänskliga rättigheter och det könsbaserade våld som kvinnor utsätts för. Amnesty har inte tagit ställning till frågan om rättslig behandling av prostitution och köp av sexuella tjänster. Däremot har Amnesty tagit ställning mot människohandel (på eng. trafficking in human beings or trafficking in persons).

I svensk rätt, genom Brottsbalken 6:11 (tidigare Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster) behandlas prostitution, med fokus på köp av sexuella tjänster, i en våldskontext. Efter att en motion avseende ställningstagande för en kriminalisering av köp av sexuella tjänster behandlades på Amnestys årsmöte 2005 beslöts att tillsätta en utredningsgrupp som skulle förse Amnestys svenska sektion med mer information om frågan och dess behandling. Gruppens uppdrag var att utreda, i motionens anda, huruvida prostitution kan ses som en fråga om mänskliga rättigheter, om kriminalisering av köp av sexuella tjänster är en lämplig väg att gå i människorättssammanhang samt huruvida den svenska lagstiftningen som förbjuder köp av sexuella tjänster har gett önskat resultat. Amnestys svenska sektion skulle, pga. det juridiska och politiska klimat som råder i Sverige när det gäller köp av sexuella tjänster, vara en lämplig sektion för att driva denna fråga inom Amnesty internationellt. Om köp av sexuella tjänster kan ses som en kränkning av mänskliga rättigheter, är gruppens vidare uppdrag att ge förslag till beslut om huruvida svenska sektionen bör verka internationellt för att Amnesty ska arbeta för en kriminalisering av köp av sexuella tjänster.

För att besvara ovanstående frågor tar gruppen i föreliggande slutrapport upp följande punkter:

- 1 den internationella debatten om prostitutionens rättsliga reglering
- 2 den rättsliga behandlingen av prostitution i FN:s rättsliga och politiska system med en kortare redogörelse för efterfrågans betydelse
- 3 bakgrunden till och effekterna av den svenska Sexköpslagen

I rapporten redovisas också resultatet av en enkät som gruppen skickade till olika Amnesty-sektioner i syfte att få veta mer om deras behandling av prostitution. Vi placerar även frågan om kriminalisering av köp av sexuella tjänster i relation till Amnestys åtagande och uppmärksammar Internets ökande betydelse inom prostitutionen och människohandeln. Slutligen har vi inkluderat ett kort avsnitt om kriminalisering av köp av sexuella tjänster i andra delar av världen. Rapporten avslutas med en sammanfattning av våra slutsatser och förslag till beslut. En kort sammanställning över prostitutionslagstiftningar i Europa finns i bilaga 1.

Uppdragsgruppen har bestått av Kerstin Sundman (sammankallande), Sara Aarnivaara och Lisa Kerker. Vi har haft två möten (ett i Göteborg, då också vår kontaktperson på sekretariatet Katarina Bergehed var med, och ett i Malmö). Av praktiska skäl samt på grund av att vi har olika kunskapsområden har vi delat upp arbetet så att var och en av oss har haft huvudansvaret för att skriva olika delar av rapporten enligt följande: Sara har skrivit avsnittet om den internationella prostitutionsdebatten, Lisa avsnittet om den internationella rätten, efterfrågans betydelse och bakgrunden till Sexköpslagen, och Kerstin avsnitten om den Sexköpslagens effekter, prostitution och Amnestys åtagande, kriminalisering av sexköp i andra delar av världen och sammanställningen av enkätsvaren. De olika delarna har lästs och kommenterats av de andra medlemmarna i gruppen för att sedan bearbetas och sammanställas till ett dokument av Kerstin. Även det sammanställda dokumentet har lästs av kommenterats av alla i gruppen samt av HBT-gruppen som skickat oss ett remissvar. Vi konstaterar deras utgångspunkt skiljer sig diametralt från vår och att de inte stödjer våra slutsatser. Icke desto mindre har en del av deras synpunkter varit relevanta och kommit till användning i slutrapporten. För den slutliga sammanställningen och bearbetning svarar Kerstin (i samarbete med de övriga gruppdeltagarna.)

Om uppdraget och bakomliggande motion: klargöranden, utgångspunkter och avgränsningar för uppdragsgruppens arbete

En viktig utgångspunkt i den motion som initierade denna uppdragsgrupps arbete var Amnesty's kampanj Stoppa våldet mot kvinnor. I motionen lyftes prostitution fram som en fråga om jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter. Uppdragsgruppens arbete utgår huvudsakligen från detta perspektiv. Vi vill betona att vare sig motionen eller vårt arbete syftar till att utreda om Amnesty ska arbeta för att kriminalisera eller införa restriktioner för säljare av sexuella tjänster. Vi vill inte sätta prostituerade i riskzonen för att behandlas som kriminella och anser att de ska åtnjuta samma rättigheter och skydd av staten som andra individer. Säljare av sexuella tjänster bör gå fria från rättsliga påföljder. Rapportens fokus ligger därmed på frågan om kriminalisering av köp av sexuella tjänster.

Undersökningen fokuserar på prostitution där kvinnor säljer sexuella tjänster och män köper dem. HBT-gruppen gjort oss uppmärksamma på att det finns forskning som belyser andra prostitutionssituationer. Den svenska sexköpslagen är könsneutral och omfattar därför alla former av köp av sexuella tjänster. Vi tycker oss emellertid ha belägg för att den allra största delen av prostitutionen i världen av sker med män som köpare. Prostitutionsutredningen SOU 1995:15, Könshandeln, uttrycker att den vanligaste formen av prostitution är den med män som köpare och kvinnor som säljare av sexuella tjänster. Gruppens utredning följer FN och den internationella mr-rätten, som oftast behandlar prostitution i sammanhanget "prostitution and trafficking of women and girls", och behandlar frågan i de dokument som främst eller endast rör kvinnor. Därför blir det som en följd av detta så att fokus läggs på kvinnor i prostitution som säljare, med män som köpare av sexuella tjänster. Coalition Against Trafficking in Women (CATW), en världsomspännande NGO med rådgivande status kategori II till ECOSOC, förespråkar att alla människor, både kvinnor och män, ska vara fria från sexuell exploatering. De fokuserar dock på exploateringen av kvinnor och flickor i sitt arbete. Med tanke på den starka koppling som finns mellan prostitution och människohandel kan det i detta sammanhang också vara på sin plats att nämna att enligt USA:s Trafficking In Persons rapport 2005 är 80% av offren för människohandeln för sexuella ändamål kvinnor, och upp till 50% barn.

Efterfrågan på sexuella tjänster var en central del av den motion som initierade denna utredning. Utredningen behandlar därför efterfrågans betydelse för prostitution och människohandel, samt uppmärksammar efterfrågans reglering i den internationella mr-rätten och dess betydelse för den svenska Sexköpslagens utformning.

Den internationella debatten om prostitution

Prostitutionens vara eller icke vara

Prostitutionens rättsliga status har varit ämne för debatt och diskussion på nationell, regional och global nivå under de senaste decennierna. I debatten är främst två läger framträdande, dels den så kallade Sex Workers Rights-rörelsen som utgår från att prostitution eller sexarbete bör erkännas som ett legitimt yrkesval och som därmed förespråkar en avkriminalisering, dels "prostitutionsmotståndare" (abolitionister) som menar att prostitution utgör en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter och därmed förespråkar en kriminalisering av alla aspekter av prostitutionen utom de prostituerades försäljning av sexuella tjänster.

Den avgörande skiljelinjen mellan dessa båda läger kan sägas ligga i den syn man intar på icke-diskriminering och individuell frihet. Sex Workers Rights-rörelsen betonar främst den individuella frihetens övergripande värde medan motståndarna utgår från kvinnors rätt att inte diskrimineras. Dessa skilda utgångspunkter resulterar även i en skillnad i relation till vilka aspekter inom prostitutionen eller sexindustrin som man väljer att fokusera på för att underbygga sin argumentation.

Sex Workers Rights-rörelsen fokuserar främst på den enskilda prostituerade och menar att man inte kan basera en uppfattning om prostitutionen i sig på vittnesmål om att enskilda prostituerade far illa inom prostitutionen. För att klargöra denna ståndpunkt drar man paralleller till andra yrkesområden där anställda far illa och menar att förekomsten av kränkningar och exploatering inom dessa yrken inte leder till slutsatsen att yrket i sig är skadligt, utan att det är själva arbetsförhållandena som måste förbättras.

Prostitutionsmotståndarna skiljer dock inte på den enskilda prostituerade och prostitutionen som fenomen. De menar att prostitutionen i sig karaktäriserar varje enskild prostituerads förhållanden. Som en konsekvens av att de utgår från en syn på prostitutionen som en del i kvinnors underordning och som ett uttryck för ett manligt våldsutövande menar de att oavsett vilka åtgärder som vidtas för att förbättra förhållandena inom industrin så kommer prostitutionen som fenomen alltid att innebära en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter.

En aspekt som är viktig att påpeka i detta sammanhang är att den typ av lagstiftning som införts i de länder där Sex Workers Rights-rörelsens argument kan sägas ha fått genomslagskraft inte har inneburit en avkriminalisering av prostitutionen utan en legalisering. *Legalisering* innebär att prostitutionen regleras genom särskilda lagar t. ex. krav på licenser för bordellverksamhet, begränsandet av de prostituerades arbetsplatser till specifika zoner, obligatoriska hälsokontroller samt förbud mot gatuprostitution. Det är denna lagstiftningsmodell som införts i bland annat Australien, Holland och Tyskland. En total avkriminalisering av prostitutionen har inte genomförts i något land i världen. Detta kan sägas komplicera debatten eftersom de länder som valt att inta en mer "liberal" inställning till prostitution trots allt särskiljer den från andra yrken och reglerar den på ett sätt som ofta uttrycker en dubbelmoral, i form av att bordeller inte får ligga nära skolor eller kyrkor samt att prostituerade tvingas genomgå obligatoriska hälsokontroller. Den sistnämnda företeelsen betraktas av Sex Workers Rights-rörelsen som en kränkning av prostituerades mänskliga rättigheter.

Särskiljande eller sammankopplande?

Ännu en tydlig skiljelinje är benägenheten att sammankoppla eller särskilja olika fenomen som ses som indirekt eller direkt sammankopplade med den vuxenprostitution som är föremål för debatten. Bland dessa återfinns barnprostitution, människohandel och "tvångsprostitution". Sex Workers Rights-rörelsen lägger stor vikt vid ett särskiljande mellan prostitution och människohandel, vuxenprostitution från barnprostitution och frivillig prostitution från påtvingad prostitution. Detta särskiljande syftar till att utkristallisera de aspekter av industrin som man menar är acceptabla och som därmed bör vara tillåtna. Prostitutionsmotståndarna sammankopplar istället alla dessa fenomen utifrån en samhällsanalys där olika uttryck av mäns våld mot kvinnor, i vilka alla ovannämnda fenomen ingår, ses som en konsekvens av samma könsbaserade samhälleliga över- och underordning. Hur man väljer att se på prostitutionen i relation till dessa andra fenomen är således avgörande för om man ser prostitutionen som en människorättskränkning eller ej.

Sex Workers Rights-rörelsen menar att lagar mot prostitution både underlättar människohandel och utgör ett hinder för att komma åt densamma. De menar att ett första steg för att eliminera människohandeln är att erkänna sexarbete som arbete och tillämpa arbetsrättsliga principer och människorättsnormer på sexindustrin. I motsats till motståndarna menar de att lagar som kriminaliserar sexindustrin främjar, snarare än reducerar, människorättskränkningar.

Prostitutionsmotståndarna i sin tur menar att man genom en kriminalisering stryker efterfrågan i form av att kunder och tredje parter kriminaliseras vilket gör det svårare att fortsätta med prostitutionsverksamheten. De menar att en avkriminalisering enbart skulle innebära en expanderande av den illegala sektorn genom en ökad medverkan av kriminella nätverk som tillförser industrin med trafickerade kvinnor och därmed att prostitutionen genom

en legalisering/avkriminalisering ökar snarare än minskar.

Eftersom prostitution och människohandel till stor del sker i det fördolda, är det svårt att få information som på ett tillförlitligt sätt visar vilken styrka orsakssambanden mellan dem har. Janice Raymond, en av ordförandena i CATW (Coalition Against Trafficking in Women), hävdar emellertid att i de länder som betraktar prostitution som en form av arbete och som reglerar den utifrån denna premis har erkännandet av sexsektorn skapat en ökning av prostitutionen jämfört med när den var olaglig. Hon menar även att det finns starka bevis på att länder som Holland och Tyskland, där prostitution är erkänd som arbete, har högre siffror av illegalt trafickerade kvinnor i landet för prostitution. Uppgifter från Tyskland indikerar att enbart 12 % av de prostituerade arbetar inom de statsreglerade "eros zonerna" eftersom "majoriteten hellre vill leva i olaglighet än att acceptera statens arbetsförhållanden, löner och kontroll". Raymond menar även att den tolerans som följer på en legalisering uppmuntrar den olagliga sektorn att växa. Erkännandet av prostitution som arbete kommer enligt Raymond enbart att öka den nuvarande expansionen av sexindustrin genom att den ges en stabil marknad och att kvinnorna därmed knyts allt hårdare till industrin genom dess legitimering. Enligt Sheila Jeffreys, professor i statskunskap vid universitetet i Melbourne och en av grundarna av CATW, har legaliseringen av prostitutionen i staten Victoria i Australien inte uppnått sina syften utan skapat nya problem. Hon anser att legaliseringen underbygger den kultur av våld och utnyttjande som är en väsentlig del av prostitutionen. Det nya liberala klimatet har också underlättat utvidgningen av och mångfalden i sexindustrin. Den huvudsakliga tillväxten finns i den olagliga sektorn. Antalet oregistrerade bordeller har ökat i snabb takt, och barnprostitutionen har stigit markant i Victoria i jämförelse med andra stater i Australien. Män som tidigare betraktades som hallickar och kopplare betraktas idag som respektabla "affärsmän" och en stor del av statens inkomster kommer nu från prostitutionen genom beskattning av sexindustrin, avgifter och främjande av prostitutionsturism. Även människohandeln för sexuella ändamål med kvinnor och barn har ökat för att bemanna de nya bordellerna.

Mäns våld mot kvinnor

Sex Workers Rights-rörelsen väljer att göra en distinktion mellan olika former av våld i samhället och särskiljer därmed prostitutionen som institution från det våld och de övergrepp som förekommer inom den. De menar att prostitution inte är en konsekvens av kvinnoförtryck utan ett legitimt arbete. Jenny Westerstrand, doktorand i folkrätt vid Uppsala universitet med specialintresse för prostitutionslagstiftning i Europa, menar dock att detta särskiljande leder till att förövaren och offret ses som avvikare eftersom de olika formerna av våld inte ses i sitt sammanhang. De ses inte som konsekvenser av förtryckande strukturer utan som enskilda fenomen som kan lösas genom olika former av reglering eller lagstiftning. Prostitutionsmotståndarna menar dock att kopplingen mellan prostitution och andra former av våld mot kvinnor är central. Genom att innefatta prostitutionen i den större diskursen om mäns våld mot kvinnor ses prostitutionen som en kränkning av kvinnors mänskliga rättigheter och därmed blir såväl övergrepp mot individuella prostituerade och prostitutionen som institution ett brott mot de mänskliga rättigheterna.

Dorchen Leidholdt, Co-Executive Director för CATW, hävdar att den sexuella exploateringen av kvinnor och barn inom sexindustrin kränker kvinnors och barns mänskliga rättigheter genom att deras kroppar reduceras till sexuella varor. Enligt Leidholdt marknadsför den globala sexindustrin kvinnor och barn genom människohandel, prostitution, sexturism och pornografi, praktiker som hon menar inte går att separera från varandra. På grund av de inbyggda maktskillnaderna i den kommersiella sexuella exploateringen menar Leidholdt att kvinnor och barn i prostitutionen inte är i en position där de kan begära något av kunden, än mindre säga nej. Det pris de får betala för att neka en kund sexuella tjänster är ofta våld, ett våld som enligt Leidholdt inte är tillfälligt utan snarare är en del av sexindustrins natur. Det är ett systematiskt våld som spurras av den avhumanisering och nedvärdering av kvinnor som industrin normaliserar.

Exploatering eller arbete?

Det centrala argumentet hos Sex Workers Rights-rörelsen är likställandet av prostitution med arbete, därav beteckningen sexarbetare istället för prostituerad. Syftet med användandet av begreppet sexarbete är att omdefiniera "kommersiell sex" till att innebära en inkomstgenererande aktivitet eller en form av arbete för kvinnor och män. Genom detta "termbyte" vill man således möjliggöra att prostitutionen kan betraktas i relation med andra former av ekonomisk aktivitet. Detta begrepp kritiseras av bland andra Westerstrand som menar att Sex Workers Rights-rörelsen har rört sig från en argumentering som fokuserat på "den lyckliga horan" till en fokusering på sexarbetaren. Den lyckliga horan ger enligt Westerstrand uttryck för en patologisk kvinnobild medan sexarbetaren likställs med den moderna yrkesarbetande kvinnan, en kvinna som gör aktiva och medvetna val. Detta termbyte resulterar även enligt Westerstrand i att den främsta aktören, mannen, osynliggörs.

Sex Workers Rights-rörelsen menar dock att erkännandet av sexarbete som ett yrke är ett måste för att inkludera sexarbete i diskussioner om kvinnors och arbetares rättigheter eftersom man utgår från att själva problemet ligger i det faktum att sexarbete fortsätter att vara oerkänt och därför utanför ramen för arbetsrättsliga principer. Förekomsten av kränkningar ser de enbart som ett tecken på behovet av applicerandet av arbetsrättsliga principer på industrin. Man menar således att ett förbättrande av industrin inte kräver speciellt utformade lagar, utan att redan existerande lagar appliceras på industrin. Lagstiftning som den svenska lagen ses enbart som ett medel för att ytterligare marginalisera prostituerade, en marginalisering som man menar resulterar i att det arbete dessa kvinnor utförs kriminaliseras och därmed att de nekas rätten till anständiga arbetsförhållanden. Benämningen av prostitution som sexarbete ses således som den enda lösningen för att förbättra de prostituerades situation.

Leidholdt ser däremot omdefinieringen som ett osynliggörande av dels de starka samhälleliga krafter av fattigdom, våld och ojämlikhet som driver kvinnor in i prostitutionen, dels den skada som kvinnor och barn utsätts för som en direkt konsekvens av den sexuella exploateringen inom prostitutionen. Leidholdt menar att användandet av begreppet sexarbetare är ett felriktat försök att ge värdighet till en stigmatiserad och marginaliserad grupp eftersom det snarare legitimerar de system av sexuell exploatering som förstör prostituerade kvinnors och barns liv. Hon menar att det inte är någon tillfällighet att den organiserade kommersiella sexindustrin är bland de främsta förespråkarna för likställandet av prostitution med (sex)arbete, *ett arbete som vilket annat*, eftersom detta skulle legitimera och legalisera en industri som baseras på exploateringen av kvinnors och barn. Leidholdt menar liksom Catharine A. McKinnon att den påstådda frivilligheten ligger i köparnas intresse. Det är obekvämt för män som köper prostituerade att bemöta de faktiska övergrepp som de utsätter de kvinnor och barn för som de köper. Att definiera exploaterade kvinnor och barn som fria agenter som är ansvariga för vad de utsätts för inom sexindustrin, skulle innebära att köparna frikänns från ansvar, menar Leidholdt. Den modell som på ett korrekt sätt definierar den kommersiella sexuella exploateringen är enligt Leidholdt *våld mot kvinnor-modellen* som innebär att människohandel, prostitution och andra former av sexuell exploatering sammankopplas med ras, kön och socioekonomiskt förtryck.

Samtycke eller tvång?

Ytterligare en skiljelinje mellan de båda lägren kan sägas bestå i distinktionen mellan "frivillig" och "påtvingad" prostitution. Prostitutionsmotståndare menar att majoriteten av de kvinnor som befinner sig inom prostitutionen har tvingats in i den, medan Sex Workers Rights-rörelsen menar att man måste göra en distinktion mellan de som prostituerar sig frivilligt och de som prostituerar sig till följd av tvång. Prostitutionsmotståndarna menar dock att denna distinktion är problematisk till följd av att man ser frivilligheten som villkorad av flertalet faktorer som marginaliserar och diskriminerar alla kvinnor. Man menar därmed att samtycket inte går att analyseras separat från strukturell diskriminering på basis av etnicitet, klass eller kön utan att

dessa är faktorer som måste tas med i analysen av frivillighet i relation till prostitutionen. Orsaken till kvinnors påstådda samtycke bemöts olika av olika teoretiker men de flesta är ense om att kvinnors medgivande i denna kontext inte kan placeras in i en enkel distinktion mellan frivillig och påtvingad. Vissa teoretiker menar att samtycket till prostitution är irrelevant på grund av de omfattande kränkningar som kvinnor utsätts för när de väl är prostituerade och att det är dessa kränkningar som man måste adressera. Andra menar att den hävdade frivilligheten är en form av försvarsmekanism som prostituerade använder sig av för att förklara hur de kan befinna sig i situationer där de dagligen utsätts för övergrepp. Den senare uppfattningen har attackerats hårt av Sex Workers Rights-rörelsen som menar att denna uppfattning fråntar prostituerade deras självbestämmande. Andra teoretiker menar att kvinnor kan välja att prostituera sig men att detta val ofta sker i ett sammanhang där andra valmöjligheter är begränsade eller att dessa kvinnors kunskap om vad prostitutionen i realiteten kommer att innebära för deras psykiska och fysiska hälsa är bristande.

Det faktum att många kvinnor stannar i prostitutionen ser många prostitutionsmotståndare som en konsekvens av det förtryck som de utsätts för som prostituerade. Dels internaliserar den prostituerade allmänhetens uppfattning av henne som sexuellt degenererad och promiskuös, dels är det samma processer som kvarhåller kvinnor i misshandelsrelationer utanför prostitutionen som kvarhåller kvinnor inom prostitutionen.

Flertalet teoretiker, som bland andra McKinnon, ifrågasätter valfrihet som ett meningsfullt koncept för kvinnor som lever under förhållanden av könsojämlikhet. Hon menar att kvinnors beskärda valmöjligheter i samhällen som diskriminerar individer på basis av deras könstillhörighet är fundamentalt för prostitutionskontexten. McKinnon anser liksom Bindman att det är de mest marginaliserade och diskriminerade individerna i samhället som återfinns inom prostitutionen, men McKinnon frågar sig till skillnad från Bindman att om prostitution är ett fritt val, varför är det då de kvinnor som har minst valmöjligheter som återfinns inom prostitutionen? Även D´ Cunha ifrågasätter denna distinktion och menar att man måste analysera de strukturella faktorer och mekanismer som karaktäriserar kvinnors inträde i och fortsatta befinnande i prostitutionen innan man kan definiera innebörden i ett "fritt val". Hon menar att "valet" ofta görs i en situation där andra alternativ inte existerar vilket gör "valet" till ett "icke-val". D´Cunha menar att man måste skilja på individen inom prostitutionen och prostitutionen som institution. Distinktionen mellan individuella och kollektiva rättigheter anses vara nödvändig för att man samtidigt som man respekterar individers rättigheter kan utmana den exploaterande och patriarkala grunden för institutionen. Den enskilda kvinnan ska inte på något sätt straffas men institutionen måste kritiseras och de aktörer som profiterar på och skyddar industrin måste straffas. D´Cunha drar samma slutsats som Leidholdt att själva distinktionen mellan frivillig och påtvingad prostitution i grunden är irrelevant eftersom prostitutionen som institution definierar kvinnor i prostitutionen som sexualiserade kroppar och att det faktum att kvinnors kroppar blir varor är ett förhållande av könsförtryck, våld och exploatering som måste bekämpas.

Avslutande kommentar

Utifrån denna förståelse om vad prostitutionen innebär i form av människorättskränkningar måste en avvägning göras mellan de olika intressen som är inblandade. Fokus måste således läggas på de värden som man vill främja genom en kriminalisering respektive legalisering. Utifrån en förståelse av

- 4 de processer och strukturer som vidmakthåller prostitutionens existens och de kränkningar av prostituerade som är en del av den och
- 5 hur kommersialiseringen och exploateringen av kvinnokroppen inom prostitutionen påverkar synen på alla kvinnor

anser vi att det är ohållbart för Amnesty att inta en helt neutral hållning till prostitutionen som fenomen. Även prostitutionens nära koppling till människohandel och dess diskriminerande

karaktär motiverar att Amnesty intar en kritisk och avståndstagande hållning till den.

Vad säger den internationella rätten?

Kvinnors mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter (mr) har traditionellt reglerat relationen mellan stat och individ, den offentliga sfären, men inte den privata sfären och relationer individer emellan. Denna syn på mr har, såsom uppmärksammats i SVAW-kampanjen, gjort att kvinnors rättigheter uteslutits ur mr-diskursen i dess traditionella utformning. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ICESCR) gäller lika för kvinnor och män, och kvinnor har således rättsligt sett haft lika rättigheter som män, och allmänna vålds- och slaveriförbud har även gällt gentemot kvinnor. ICCPR och ICESCR förbjuder, i respektive artikel 2, diskriminering och åtskillnad utifrån bl.a. kön vad gäller rättigheter. 1979 tillkom Konventionen för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor för att reglera rättsliga aspekter relevanta för kvinnor, som inte satts på pränt i tidigare FN-dokument. FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993 klargjorde att kvinnors rättigheter är en oavhängig, integrerad och odelbar del av de mänskliga rättigheterna, och att kvinnor ska inkluderas i förståelse och förverkligande av mr.

Huvudkällor inom folkrätten är traktater och (tvingande) sedvanerätt. Användning av s.k. 'soft law' för kodifiering av kvinnors rättigheter är vanligt. Soft law utgör inte juridiskt bindande dokument, till skillnad från konventioner som har rättsligt bindande verkan. Flera av de dokument som redogörs för nedan utgör deklarerationer, handlingsprogram, rekommendationer, resolutioner samt dokument från FN-kommittéer. Även om dessa dokument inte är bindande på samma sätt som konventioner är de normativa för tolkningen och betydelsen av mänskliga rättigheter. Dessa typer av dokument är inflytelserika på ett politiskt plan, då de uttrycker en strävan att arbeta enligt dokumentens innehåll.

Det är viktigt att understryka att de huvudkällor som föregår CEDAW inte tar hänsyn till att mäns och kvinnors möjligheter att utöva de stadgade rättigheterna skiljer sig åt och att CEDAW:s tillkomst bör ses mot den bakgrunden. Det är först i och med CEDAW som man börjar tala om förekomsten av strukturell diskriminering mot kvinnor som gör att de inte kommer i åtnjutande av sina rättigheter. Att arbeta för att eliminera alla former av diskriminering mot kvinnor blir därmed inte bara en fråga om att beakta rättsliga aspekter som är relevanta för kvinnor utan också om att förändra samhällsliga strukturer.

Sammanställning av den internationella rätten

Statsansvar och due diligence

Statsansvar och due diligence redogörs för i de flesta Amnesty-kampanjer, varför här endast görs en kortare påminnelse. Stater gör politiska utfästelser genom ratificeringar av traktater och är juridiskt ansvariga för överträdelser av internationell rätt om skyldigheter finns i traktats- eller sedvanerätt tillämplig för staten ifråga vad gäller att respektera, skydda, främja och förverkliga mr och förhindra mr-kränkningar. Termen "due diligence" innebär att stater är skyldiga att agera med tillräcklig hänsyn och vederbörlig uthållighet för att förhindra rättighetskränkningar, undersöka brott och bestraffa förövare av eventuella kränkningar, samt tillse att offer för kränkningar får kompensation. När kränkningar utförs av privata aktörer, i fall där staten är skyldig att skydda individer, kan statsansvar utgå vid misslyckande att agera med due diligence.

The Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others

I the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others från 1949 klargör ett FN-dokument för första gången att prostitution och människohandel i prostitutionssyfte är oförenligt med människors värdighet och människovärde. Konventionen tydliggör länken mellan prostitution och människohandel som sammanflätade begrepp, och förefaller likställa dessa begrepp. All prostitution utan delning i s.k. påtvingad eller frivillig täcks, snarare uppfattas all prostitution som präglad av tvång. Konventionen uppmanar i artikel 1 - 2 till bestraffning av personer, i flera led, som innebär utnyttjande av andras prostitution.

Article 1

The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

- (1) Procures, entices or leads away, for purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;*
- (2) Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.*

Article 2

The Parties to the present Convention further agree to punish any person who:

- (1) Keeps or manages, or knowingly finances or takes part in the financing of a brothel;*
- (2) Knowingly lets or rents a building or other place or any part thereof for the purpose of the prostitution of others.*

Artikel 6 stadgar att stater ska upphäva lagar som används för registrering av kvinnor i prostitution.

Article 6

Each Party to the present Convention agrees to take all the necessary measures to repeal or abolish any existing law, regulation or administrative provision by virtue of which persons who engage in or are suspected of engaging in prostitution are subject either to special registration or to the possession of a special document or to any exceptional requirements for supervision or notification.

Stater som ratificerar denna konvention kan inte hävda att prostitution ska behandlas arbetsrättsligt. Inte heller kan efter ratifikation distinktioner göras mellan s.k. frivillig och s.k. påtvingad prostitution. Konventionen uppmanar stater att vidta åtgärder för att förhindra prostitution och människohandel. Säljaren av sexuella tjänster kriminaliseras inte, utan fokus är på köparen av dessa tjänster. Konventionen har 74 parter. De senaste parterna tillträdde år 2001. Det faktum att ratifikationer fortfarande sker visar att konventionen har relevans och aktualitet. Konventionen står under viss övervakning av Arbetsgruppen om Nutida Former av Slaveri, vilket placerar prostitution i slaverikontext i FN.

Underkommissionen och Arbetsgruppen om Nutida Former av Slaveri

Arbetsgruppen om Nutida Former av Slaveri har i uppdrag att utföra en årlig rapport om konventionerna som behandlar slaveri, däribland 1949 års konvention som redogjorts för ovan. Att denna grupp behandlar prostitution är i sig ett tydligt ställningstagande av FN om att detta är att se som en nutida form av slaveri. I Arbetsgruppens rapport 2002/33 jämförs prostitution med slaveri eller slaveriliknande verksamheter. Arbetsgruppen anser prostitution vara oförenligt med människovärde och människans värdighet samt utgöra en allvarlig mr-kränkning, och menar att offer för prostitution utsätts för flertalet våldsformer. Övertygelse om att efterfrågan på sexuell exploatering är en avgörande faktor för upprätthållandet av prostitution och människohandel uttrycks. Arbetsgruppen uppmanar stater att upphäva, samt avstå från att stifta, lagar som behandlar prostitution som arbete, samt att bestraffa köpare av

sexuella tjänster. Således ser vi här ett fokus på efterfrågan på och köp av sexuella tjänster. Arbetsgruppen har uppskattat Sveriges lag som kriminaliserar köparen av sexuella tjänster.

Konventionen för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor

Konventionen för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor från 1979 (CEDAW) är en rättsligt bindande mr-konvention med en egen övervakningsmekanism i form av CEDAW-kommittén. En majoritet, 184 st., av FN:s medlemsstater är parter till CEDAW. Konventionen avser att skydda mot alla former av strukturell diskriminering av kvinnor. Artikel 1 definierar diskriminering som

varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.

Diskriminering av kvinnor utpekas som en kränkning av principerna om lika rätt och respekt för mänsklig värdighet. Konventionsparter är enligt artikel 2 skyldiga att eliminera diskriminering av kvinnor vad gäller åtnjutandet av rättigheter. I enlighet med artikel 6 ska

traktatsslutande parter vidta åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.

Denna artikel fokuserar på de som drar nytta av exploatering av kvinnor. CEDAW upprepar detta betraktelsesätt från 1949 års konvention i sitt understrykande av utnyttjandet av kvinnor. CEDAW kan anses gå längre än 1949 års konvention genom uttrycket "alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution". Tyvärr saknas en definition av begreppet prostitution. CEDAW-kommittén har hittills inte tagit klar ställning till prostitution i sig, och anses av forskare bära ta ställning även till andra former av prostitution än den som sker genom människohandel.

CEDAW-kommitténs allmänna rekommendation 19

CEDAW-kommitténs allmänna rekommendation 19 från 1992 är en tolkningsrekommendation till CEDAW. Rekommendationen uttrycker att diskriminering enligt CEDAW:s artikel 1 inkluderar könsbaserat våld, vilket enligt para. 6 utgör

våld som riktas mot en kvinna eftersom hon är kvinna eller som påverkar kvinnor oproportionerligt. Det inkluderar handlanden som kan orsaka fysisk, psykisk eller sexuell skada eller lidande, hot om sådana handlingar, tvång eller andra former av frihetsberövanden.

I rekommendationen understryks att förbudet mot könsdiskriminering och könsbaserat våld gäller även i den privata sfären. Det finns ett nära samband mellan diskriminering av kvinnor, könsbaserat våld och kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Våld kan utgöra kränkningar av artiklar i CEDAW, oavsett om dessa artiklar nämner våld eller ej. Rekommendationen uppmanar parter att vidta lämpliga och effektiva åtgärder för att bekämpa alla former av könsbaserat våld. I rekommendationens para. 13 påpekas att det fordras av parter till CEDAW att vidta åtgärder för att motarbeta människohandel och utnyttjande av prostitution av kvinnor. Det finns andra former av sexuell exploatering än människohandel, och i rekommendationens para. 14 stadgas att alla dessa aktiviteter är oförenliga med kvinnors rätt till lika åtnjutande av rättigheter och respekten för kvinnors rätt och värdighet. Dessa handlingar anses enligt para. 14 och 15 marginalisera kvinnor och försätta dem i ökad risk för våld och andra kränkningar. Stater uppmanas i para 24(a) att vidta alla juridiska och andra lämpliga åtgärder som är nödvändiga för att förse kvinnor med ett effektivt skydd mot könsbaserat våld. Under "Specific recommendations" i para. 24 behandlas åtgärder som stater bör vidta i förhållande till människohandel och sexuell exploatering.

(g) Specific preventive and punitive measures are necessary to overcome trafficking and

sexual exploitation;

(h) States parties in their reports should describe the extent of all these problems and the measures, including penal provisions, preventive and rehabilitation measures that have been taken to protect women engaged in prostitution or subject to trafficking and other forms of sexual exploitation. The effectiveness of these measures should also be described.

Att rekommendationen behandlar prostitution och dess orsaker indikerar enligt oss möjligheten att uppfatta prostitution i en våldskontext i FN-sammanhang.

Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor

I deklARATIONEN om avskaffande av våld mot kvinnor från 1993 (DEVAW) uttrycks att våld mot kvinnor kränker kvinnors rättigheter och grundläggande friheter, samt försvårar alternativt upphäver åtnjutandet av dessa rättigheter. I artikel 1 i denna deklARATION definieras termen våld mot kvinnor som

varje könsbetingad våldshandling som resulterar i eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnor innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande vare sig det sker offentligt eller privat.

Artikel 2

Våld mot kvinnor skall anses omfatta men inte vara begränsat till följande:

a) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer inom familjen, innefattande misshandel, sexuellt utnyttjande av minderåriga flickor i hushållet, våld relaterat till hemgift, våldtäkt inom äktenskapet, kvinnlig könsstympning och andra traditionella seder som är skadliga för kvinnorna, våld utövat av annan än make och våld i samband med utnyttjande,

b) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer ute i samhället inklusive våldtäkt, sexuellt utnyttjande, sexuellt ofredande och hotelser i arbetet, inom utbildningsinstitutioner och på andra platser, handel med kvinnor och tvångsprostitution,

c) fysiskt, sexuellt och psykiskt våld förövat eller tolererat av staten, varhelst det förekommer.

Enligt artikel 4c ska due diligence utövas av stater för att hindra, utreda och bestraffa förövare av våld mot kvinnor, oavsett om förövaren är en statlig eller privat aktör. DeklARATIONEN stadgar i artikel 4 att staterna bör fördöma våld mot kvinnor och vidta åtgärder för dess avskaffande. I denna deklARATION görs en delning i s.k. frivillig och s.k. påtvingad prostitution, då den bara tar upp påtvingad prostitution i sin våldsdefinition. Det klargörs dock inte när prostitution är påtvingad. DeklARATIONEN placerar prostitution och människohandel i en mr-kontext gällande kvinnors rättigheter och våld mot kvinnor.

Beijing Declaration och handlingsplattformen

I deklARATIONEN och handlingsplattformen från 4:e kvinnokonferensen i Beijing 1995 betraktas våld mot kvinnor som ett uttryck för historiskt ojämlika relationer mellan kvinnor och män, vilka lett till diskriminering av kvinnor. Genom konferensens handlingsplattform har stater åtagit sig att lagstifta och stärka befintlig lagstiftning som rör våld mot kvinnor samt vidta åtgärder för detta vålds upphörande. Våld mot kvinnor definieras som

alla handlingar av könsbaserat våld som resulterar i, eller troligen resulterar i, fysisk, sexuell eller psykisk skada eller lidande för kvinnor, inklusive hot om sådana handlingar, tvång eller frihetsberövanden, oavsett om de sker i det offentliga eller det privata.

Definitionen stämmer vidare överens med den definition som stadgades i DEVAW, vilket redogjorts för ovan. De exempel av våldsformer som uttrycks är inte uttömmande. I para. 113(b) inkluderas människohandel med kvinnor och påtvingad prostitution i våldsförståelsen. I

handlingsplattformens fortsatta förklaring av våld mot kvinnor tas människohandel och påtvingad prostitution upp. Här skils på s.k. frivillig och s.k. påtvingad prostitution, varefter mr-diskursen präglats av denna delning. Samtidigt uttrycks att effektiv bekämpning av människohandel är ett trängande internationellt problem, och det yrkas på att implementeringen av 1949 års konvention, vilken redogjorts för ovan, bör stärkas. I samma stycke tas människohandel och prostitution upp som orsaker till kränkningar av kvinnors rättigheter. Handlingsplattformen tar även upp hälsorisker som kvinnor i prostitution utsätts för. Enligt en resolution från uppföljning av kvinnokonferensen i Beijing, Beijing +5, utgör sexuellt slaveri och sexuell exploatering könsbaserat våld. Således placeras prostitution och människohandel i dokumenten från kvinnokonferensen i Beijing i en våldskontext i mr-systemet.

The Commission on the Status of Women Resolution: Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for All Forms of Exploitation

The Commission on the Status of Women (CSW) antog 2005 resolution 49/2 som klargör att det är nödvändigt, för att eliminera människohandel och annan sexuell exploatering, att motarbeta efterfrågan på sexuella tjänster. Sambandet mellan sexuell exploatering och människohandel tydliggörs i denna resolution. I preambeln till resolutionen stadgas att majoriteten av trafickerade personer är kvinnor och flickor. Här uttrycks även att kampen mot människohandel kräver att man vänder sig mot grundorsakerna till denna. Övertygelse uttrycks om att eliminering av efterfrågan på alla former av exploatering, inklusive sexuell exploatering, är en nyckelfråga i kampen mot människohandel. Resolutionen uppmanar i para. 1(a) regeringar att vidta lämpliga åtgärder för att eliminera efterfrågan på trafickerade kvinnor och barn för alla former av exploatering. Detta dokument uttrycker att sexuell exploatering är oförenligt med kvinnors rättigheter, och att fokus bör ligga på de faktorer som gör denna exploatering möjlig, i synnerhet efterfrågan på sexuella tjänster. Resolutionen antogs av CSW för att sedan komma till Ekonomiska och sociala rådets (ECOSOC) kännedom.

Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, är det första rättsligt bindande internationella instrument som enats om en definition av människohandel. Protokollets syfte är enligt artikel 2(a) att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn till kvinnor och barn, samt att skydda offer för människohandel. Protokollet behandlar människohandel för prostitution, inte enbart för s.k. påtvingad prostitution. I artikel 3(a) definieras handel med människor som:

Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot 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. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.

b) Samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges i a ovan skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts.

Protokollet klargör i artikel 3 att trafickerade personer är brottsoffer, att bekämpningen av prostitution är en global fråga samt att exploatering av prostitution och människohandel inte är åtskiljbara problem.

Enligt artikel 9 om förebyggande av handel med människor, och artikel 9.5 skall

parterna vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder ... för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor.

Denna artikel är central för synen på efterfrågan på sexuella tjänster som avgörande för prostitutionens och människohandelns existens och fortvaro. Efterfrågan behandlas i protokollet som viktig för eliminerandet av människohandel.

Sammanfattning om FN-systemets syn på prostitution

Prostitution och köp av sexuella tjänster behandlas på flera ställen i FN:s rättsliga och politiska system, och behandlas således i mr-rätten. Alltså är prostitution att se som en människorättsfråga. Det finns dokument som behandlar prostitution i sig som en mr-kränkning. Flertalet dokument är i huvudsak inriktade på prostitution och sexhandel över de nationella gränserna samt s.k. påtvingad prostitution. 1949 års konvention är dock inriktad på prostitution och sexuell exploatering i sig. Denna konvention, liksom Arbetsgruppen om Nutida Former av Slaveri, placerar prostitution och människohandel i en kontext av slaveri.

Fokus på efterfrågan har nu börjat återkomma i FN och mr-diskursen, t.ex. i tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, och senast i CSW:s resolution som attackerar efterfrågan på sexuella tjänster som grundorsak till, och första prioritet för bekämpning av människohandel. Efterfrågan behandlas allt mer rättsligt och ses i en del dokument som en nödvändig faktor att agera mot i den internationella kampen mot människohandel. Länken mellan internationell människohandel, lokal prostitution och köp av sexuella tjänster tydliggörs i den internationella mr-rätten och dess diskurs. Människohandel och prostitution var ett av de områden som FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor intresserade sig för på sin utbildningsresa till Sverige och Nederländerna under juni 2006. Troligen kommer hon att göra en jämförande analys av hur de båda länderna hanterat dessa frågor. Ser man prostitution som en våldsförform finns mr-dokument, behandlande våld mot kvinnor, som blir tillämpliga på köp av sexuella tjänster som en mr-kränkning.

Efterfrågans betydelse

Att attackera efterfrågan på köp av sexuella tjänster står i väl överensstämmelse med internationell mr-rätt, vilken redogjorts för ovan. Att göra så är relevant då den internationella handeln med kvinnor drivs av utbud och efterfrågan. Länder där prostitution och köp av sexuella tjänster är legaliserat och länder med utbredda sexindustrier skapar enligt Hughes efterfrågan och utgör mottagarländer. Legalisering av bordeller och hallickars verksamhet orsakar en ökning av människohandel, då den legaliserade sexindustrin ökar efterfrågan. Att legalisera köp av sexuella tjänster har visats ha till effekt att efterfrågan på kvinnor i prostitution ökar, att människohandel ökar, att antalet minderåriga i prostitution ökar liksom prostitutionen i sig. Med legala köp av sexuella tjänster skapas en miljö som enligt forskare skadar alla kvinnor som bor i denna kultur, då dessa köp normaliseras. Länken mellan köp av sexuella tjänster och människohandel är tydlig. Utan att motarbeta olika former av sexuell exploatering på lokal nivå, och bekämpa efterfrågan på dessa, kommer man inte åt det internationella problemet människohandel.

United Nations Division for the Advancement of Women & United Nations Office on Drugs and Crime rekommenderar i en rapport från 2002 regeringar att vidta åtgärder som avstyrker alla former av efterfrågan. USA:s Trafficking In Persons rapport uttrycker att det för att bekämpa människohandel behövs åtgärder som stryker både tillgången och efterfrågan på sexuella tjänster. Rapporten uttrycker även att Sverige är ledarstat vad gäller att sätta efterfrågan på sexuell exploatering i fokus, genom lagar som ingriper mot sexköpare och skyddar offer för människohandel.

Den svenska lagstiftningen

Bakgrunden till Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster, idag Brottsbalken 6:11

I Kvinnofridspropositionen (1997/98:55) utpekades mäns våldsbrott mot kvinnor som ett allvarligt samhällsproblem; av denna anledning är detta en prioriterad uppgift för rättsväsendet att bekämpa. Mäns våld mot kvinnor är enligt propositionen inte förenligt med strävanden efter ett jämställt samhälle, varför det anses oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning. Att män kan köpa tillträde till kvinnors kroppar överensstämmer inte med synen på alla människors lika värde och strider mot visionen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhet kan enligt den svenska jämställdhetspolitiken inte uppnås så länge män köper, säljer och utnyttjar kvinnor och barn genom att prostituera dem. Enligt den svenska regeringen utgörs grunden för ett jämställt samhälle av relationer mellan självständiga individer, präglade av ömsesidig respekt, tolerans och hänsyn. I detta samhälle ska kvinnor och män ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Det är enligt Kvinnofridspropositionen statens uppgift att arbeta för att förhindra företeelser som strider mot dessa grundläggande principer. Därför önskades en skärpt lagstiftning ifråga om prostitution.

I Kvinnofridspropositionen hänvisar man till 1993 års prostitutionsutredning, som resulterade i SOU 1995:15; Könshandeln. Denna utredning finner att den vanligaste prostitutionen är den med män som köpare och kvinnor som säljare av sexuella tjänster, och menar att det behövs ökad uppmärksamhet riktad mot köparna för att förhindra könshandeln. Utredningen fann att ca 10 % av svenska män hade erfarenhet av köp av sexuella tjänster. Sexköparen utgör genomsnittsmannen när det gäller yrke, ekonomi och civilstånd.

Köp av sexuella tjänster är sedan den 1 januari 1999 ett brott. Sexköpslagens (1998:408) primära syfte är att förebygga köp av sexuella tjänster. Meningen är att lagen ska uppfattas som avskräckande i sitt klagörande av att köp av sexuella tjänster och prostitution inte är socialt acceptabelt. Det ansågs rimligt att kriminalisera köp av sexuella tjänster, men inte säljande av sexuella tjänster, i syfte att skydda den svagare parten. Den 1 april 2005 ändrades lagen och utvidgade förbudet mot köp av sexuell tjänst till att gälla även då ersättning getts eller utlovats av tredje person. Lagen täcker alla former av sexuella tjänster, oavsett könstillhörighet hos köpare och säljare. Sexköpslagen har nu integrerats i 6 kap Brottsbalken, Sexualbrott, vilket än mer definierar köp av sexuella tjänster som en våldsförelse. Idag ser regeringen ut som följer:

11 § Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan. Lag (2005:90).

Lagstiftningen mot köp av sexuella tjänster innebär ett erkännande av "prostitution som en form av exploatering av kvinnor och barn och ett allvarligt samhällsproblem som skadar både de individer som utnyttjas och samhället i stort". Genom förbud mot köp av sexuella tjänster görs en tydlig markering avseende samhällets inställning till frågan, samt ökas möjligheterna att bekämpa prostitution och dess medföljande skadeverkningar. Kriminalisering av köp av sexuella tjänster minskar intresset för etablering av organiserad prostitutionsverksamhet och minskar människohandel för sexuella ändamål. Det lokala rättsliga och politiska klimatet spelar en avgörande roll i den internationella människohandeln för sexuella ändamål. Genom att förebygga köp av sexuella tjänster kan människohandel minskas.

Konsekvenser av den svenska sexköpslagen – en forsknings-sammanställning

Trots att lagen varit i kraft i nästan åtta år är kunskaperna om dess konsekvenser relativt begränsade. Det material vi har haft att tillgå utgörs framför allt av rapporter från svenska myndigheter (BRÅ, Polisen och Socialstyrelsen). Vi har också tagit del av en norsk utvärdering av den svenska sexköpslagen. Utvärderingen är gjord av en arbetsgrupp som tillsattes av

Justis-og Politidepartementet i Norge i samband med att en handlingsplan för att bekämpa könshandel med kvinnor och flickor antogs 2003. Arbetsgruppens uppdrag var att sammanställa erfarenheter och information om effekterna av legaliseringen och regleringen av prostitution i Nederländerna (där bordeller legaliserades 2000) och kriminaliseringen av sexköp i Sverige samt att ta fram argument för och emot en kriminalisering av sexköp. Gruppens rapport låg till grund för beslutet att inte kriminalisera sexköp i Norge.

Det enda material om sexköpslagens effekter vi har hittat som kan karaktäriseras som oberoende forskning är ett examensarbete i straffrätt vid Juridiska Fakulteten, Lunds universitet, och en magisteruppsats i Europakunskap vid Europaprogrammet, Göteborgs universitet som är skriven utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Det handlar i båda fallen om gedigna och omfattande arbeten som håller god vetenskaplig kvalitet. Även dessa källor förlitar sig emellertid huvudsakligen på rapporter från svenska myndigheter och/eller intervjuer med representanter för dessa.

Tillämpningen av lagen

Ett år efter att sexköpslagen trädde i kraft gjorde BRÅ en kartläggning av dess tillämpning. Kartläggningen koncentrerades till brottet och köpsköparen. De prostituerades situation samt vilka effekter lagen haft på prostitutionens omfattning undersöktes inte. BRÅ konstaterar att kontrollen av förbudets efterlevnad har inriktats på spaning mot den synliga gatuprostitutionen samt störningar av denna. Insatserna har huvudsakligen gjorts i storstäderna (Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping). De flesta av de polisanmälningar som upprättats med anledning av den nya lagen rör gatuprostitution som har upptäckts av polisen genom spaning och avser heterosexuella kontakter med män som köpare. Huvuddelen av utredningarna har ännu inte avslutats och en stor del av dem har lagts ner med motiveringen "brott kan inte styrkas".

Tillämpningen av lagen påverkas av att möjligheterna att komma åt den dolda prostitutionen begränsas av att köp av sexuella tjänster är ett brott som inte kan förväntas leda till annan påföljd än dagsböter. Att komma åt dold brottslighet ställer ofta krav på användande av tvångsmedel och möjligheten att använda sådana begränsas av lag och av den proportionalitetsprincip som ska tillämpas vid tvångsingripanden mot enskilda personer. Sexköp anses alltså vara ett brott vars låga straffvärde inte motiverar användning av tvångsmedel.

Ett annat problem uppges ha varit att åklagare och poliser känt sig osäkra på hur lagen ska tolkas. Framför allt har de efterlyst klaganden i frågor som rör straffbarheten för köpsköpare som är stamkunder till en viss prostituerad, hur de ska behandla fall där en person betalar för en annans sexuella förbindelse samt när ett straffbart försök att köpa sexuella tjänster har gjorts. Det har också varit svårt att få prostituerade att medverka i utredningarna och svårt för åklagarna att bedöma hur de ska behandla vittnesmål från prostituerade.

Sammanfattningsvis konstaterar BRÅ att det visat sig svårt att kontrollera förbudets efterlevnad vad gäller den dolda prostitutionen, att det finns behov av klaganden beträffande vilka situationer och relationer som faller inom lagens tillämpningsområde samt att det finns bevisproblem när den misstänkte förnekat gärningen. Beviskraven gör att poliser kan hamna i ett dilemma, eftersom de tvingas att vänta med att ingripa till dess att den sexuella tjänsten genomförts, vilket kan strida mot uppgiften att förhindra brott. En del information tyder på att lagen slår snett mot olika samhällsskikt, t. ex olika samhällsklasser, och det finns oro för att den försätter redan svaga grupper i en ännu mer utsatt situation..

Många av synpunkterna i BRÅ:s rapport finns också med i en rapport från 2001 om metodutveckling avseende åtgärder mot prostitution. Här nämns även svårigheter att få sexköpare att medverka i utredningar av koppleribrott och att det inom polis- och rättsväsende finns en tendens att betrakta köp av sexuella tjänster som ett brott mot den allmänna

ordningen snarare än mot person, vilket kan medföra att förhållanden som berör den prostituerades – ofta - utsatta situation och det faktum att denna medvetet utnyttjas av köparen inte beaktas. Dessutom uppges det att prostituerade under utrednings- och rättsprocessen riskerar att utsättas för integritetskränkande behandling. Enligt rapporten föreligger det inte något direkt hinder för att tillämpa Sexköpslagen på gatuprostitutionen men att det är synnerligen svårt – och resurskrävande – att tillämpa den på eskortservice och prostitution via Internet, i solarier och massageinstitut.

Prostitutionens omfattning

Socialstyrelsen gör i sin rapport "Kännedom om prostitution 1998-1999" en översiktlig kartläggning av prostitutionens omfattning i Sverige sedan sexköpslagen trädde i kraft. Kartläggningen är baserad på en kvantitativ enkät som skickats till polisen, socialtjänsten, ett urval restauranger och hotell o. dyl. samt RFSL:s lokalavdelningar. Undersökningen omfattar även en kartläggning av hemsidor på nätet med prostitutionsanknytning och intervjuer med nyckelinformanter inom polis, socialtjänst, sjukvård och ett antal sexköpare.

Enligt rapporten är det ett vanligt antagande att 1/3 av prostitutionen utgörs av gatuprostitution och 2/3 av inomhusprostitution. Undersökningen bekräftar resultat från tidigare studier – att prostitutionen i Sverige utgörs av mycket mer än den synliga gatuprostitutionen. Jämförelser mellan 1998 och 1999 visar att inga genomgående förändringar har skett, även om gatuprostitutionen har minskat och de mötesplatser och kontakter som hör till den dolda prostitutionen har ökat. Prostitutionen (och kännedomen om den) är huvudsakligen ett storstadsfenomen. Antalet prostituerade kvinnor förefaller ha minskat i de tre största städerna, men för landet i sin helhet går det inte att påvisa några större skillnader. Socialstyrelsens bedömning är att gatuprostitution framför allt förekommer i storstäderna och att det främst är den som har påverkats av lagen samt att det inte lett till någon ökning av prostitutionen på hotell, restauranger o. dyl. De flesta som säljer sex via hemsidor på Internet är, enligt Socialstyrelsens kartläggning, män som vänder sig till kvinnor, men få av de träffar som kartläggningen resulterade i utgjordes av direkta erbjudanden om sexuella tjänster.

2004 kom en uppföljning av ovannämnda rapport (Kännedom om prostitution 2003), en kvalitativ studie som är baserad på intervjuer med ca 35 personer som i sin verksamhet kommer nära prostitutionen. Den förmedlar deras kännedom – eller snarare uppfattningar och uppskattningar – om prostitution och återger även relevant forskning på området. Studiens viktigaste resultat är:

- 6 gatuprostitutionen uppges ha legat på en konstant nivå efter den minskning som skedde i samband med att sexköpslagen trädde i kraft. Sexköparna uppges ha blivit färre, trafiken mindre omfattande i de tre storstäderna, och kontakterna kortare och snabbare
- 7 det är svårt att få en bild av den mer dolda inomhusprostitutionen och av den prostitution som förmedlas via annonser och Internet. Man känner till att den finns men inte hur omfattande den är. Därför är det omöjligt att uttala sig om i vilken utsträckning prostitutionen har flyttat till andra arenor än gatan och om det i så fall beror på lagstiftningen eller om det är en mer allmän tendens.
- 8 Uppgifterna om antalet prostituerade på Internet går isär och varierar mellan 80-100 (enligt en kartläggning gjord av Professor Sven-Axel Månsson) och uppemot 250 kvinnor (Polisens bedömning). Att uppgifterna varierar så pass mycket beror på att Internet är ett nytt och hittills ganska utforskat landskap för sexuella möten och kontakter. Utvecklingen av metoder för att kartlägga prostitutionen på Internet befinner sig dessutom fortfarande i sin linda. Den rapport som Peder Söderlind skrivit om prostitutionen på Internet för RFSU:s räkning visar emellertid med all önskvärd tydlighet att vi idag har att göra med helt nya grupper av aktörer som påverkar, styr och kontrollerar könshandelns förutsättningar, innehåll och utbredning. Andra

förändringar som är värda att uppmärksamma är de nätverk där prostitutionskunder möts, chattar med varandra, utbyter erfarenheter och "recenserar" sina prostitutionsköp. Det förefaller dock råda en relativt stor enighet om att Internets ökande betydelse för prostitutionen beror mer på teknikutvecklingen i sig än på sexköpslagen.

Nord & Rosenberg uppskattade 2001 att det finns ca 2.500 prostituerade kvinnor i Sverige och att ca 650 av dessa arbetar på gatan. Enligt gjorda bedömningar köper ca 125.000 män årligen sexuella tjänster i Sverige. De anser att Sexköpslagen har fått till följd att prostitutionen i ökad utsträckning har sökt sig från gatuplanet, att det inte finns några belägg som säger att prostitutionen som företeelse har minskat och att de kvinnor som finns kvar i gatuprostitutionen har fått en hårdare tillvaro.

Gunilla Ekberg, jurist och anställd vid Näringsdepartementet som regeringens sakkunniga i frågor som rör människohandel och prostitution, uppger i en artikel att antalet gatuprostituerade har minskat med mellan 30% och 50% och att nyrekryteringen nästan har upphört sedan Sexköpslagen infördes. Antalet prostituerade kvinnor uppskattas ha minskat till ca 1500. Enligt artikeln finns det inga bevis för att lagen har lett till att antalet prostitutionsrelaterade kontakter på Internet har ökat. Vidare uppges att de utländska kvinnorna nästan helt har försvunnit i gatuprostitutionen.

Professor Ulf Stridbeck, ordförande för den arbetsgrupp som gjorde den norska utvärderingen, skriver i en artikel i Svenska Dagbladet att gruppen har haft svårigheter att dokumentera sexköpslagens effekter på hela prostitutionsmarknaden och att det framför allt saknas information om den dolda inomhusprostitutionen.

De prostituerades situation

I Socialstyrelsens rapport *Kännedom om prostitution 2003* konstateras det att våld är nära förknippat med prostitution oavsett lagstiftning. Enligt rapporten talar en del informanter om en mer riskabel situation för de prostituerade, men det är få som uppfattar att det faktiska våldet mot dem har ökat efter sexköpslagens införande. Vad som nämns är att kunderna har blivit färre och att en större andel av dem är "farliga". De vill t.ex. göra "värre saker" och har "konstiga krav" (på ex.vis grövre sex) eller är beredda att betala extra för att slippa använda kondom. Socialstyrelsen påpekar också följande:

- 9 det är svårt att få kunskap om "samkönad" prostitution. Man känner till att det finns män som säljer sex till män (och män som köper sex av män) men vet inte hur många det rör sig om
- 10 de prostituerade är ingen homogen grupp, men deras situation präglas generellt av ett stort mått av utsatthet och känslomässig ensamhet
- 11 några informanter från prostitutionsgrupperna har ett intryck av att de kvinnor som annonserar via Internet tar större risker än de i gatuprostitution
- 12 de prostituerade kvinnorna upplever att deras situation blivit mer vanskelig och riskabel. De "justa" kunderna uppges ha försvunnit från gatan. Kunderna har blivit färre, priserna lägre och förhandlingsläget sämre.

Som redan nämnts bedömer polisen att de kvinnor som finns kvar i gatuprostitutionen har fått en hårdare tillvaro. Det sägs delvis bero på det ökade heroinflödet men också på den minskade kundtillströmningen. Den hårdnande konkurrensen medför att de prostituerade tar ut lägre priser, är beredda att ta fler kunder samt accepterar att utföra tjänsten utan skydd, vilket kan få negativa konsekvenser för de prostituerades hälsa och spridningen av veneriska sjukdomar. Även den norska utvärderingen drar slutsatsen att situationen för de gatuprostituerade blivit sämre med ökad rädsla för våld, ökade krav på oskyddad sex. Gruppens ordförande Ulf Stridbeck anser att detta är en logisk följd av sexköpslagen som genom att fungera allmänpreventivt skrämmer bort de normala, "trevliga" kunderna.

En brist med det material vi har haft tillgång till är att de prostituerade själva sällan kommer till tals. I den mån de gör det handlar det för det mesta om vittnesmål från sexsäljare som vänt sig till polismyndigheter, socialdistrikt och prostitutionsgrupper för att få hjälp att sluta sälja sex. Som HBT-gruppen har påpekat för oss kan man fråga sig hur representativt detta urval är. HBT-gruppen ställer frågan om lagstiftningens syfte att förebygga köp av sexuella tjänster och människohandel sker på bekostnad av de prostituerades rättigheter och situation. Frågan är berättigad. Den svenska sexköpslagen kombineras visserligen med samhällsliga insatser för att fånga upp och hjälpa de som befinner sig i prostitution, men frågan är om dessa insatser är utformade på ett bra sätt och tillräckligt omfattande.

Människohandel

Enligt Rikskriminalpolisen (RKP) tyder information på att Sverige används som ett transitland för trafickerade kvinnor som ska utnyttjas i andra länder, bl.a. Norge och Danmark. RKP uppskattar att mellan 400 och 600 kvinnor, de flesta från Östeuropa och de baltiska staterna, har blivit offer för människohandel i Sverige under 2003. RKP anser trots detta att sexköpslagen fungerar som en barriär mot att människohandlare etablerar sig i Sverige. Gunilla Ekberg uppger att Sexköpslagen har lett till att Sverige nästan helt förlorat sin attraktionskraft som destinationsland för människohandel. Denna bedömning delas inte av den norska utvärderingen. Ulf Stridbeck hävdar att det är osäkert om kriminaliseringen av sexköp lett till mindre människohandel och att den till och med kan vara kontraproduktiv i kampen mot människohandeln, eftersom det efter dess införande har blivit svårare att få kunder till prostituerade att vittna om ev. hallickar eller andra organisatörer.

Adina Craciunescu har gjort en samhällsvetenskaplig studie av hur den svenska sexköpslagen har påverkat utvecklingen av människohandeln i Sverige. Som en del av undersökningen har hon intervjuat 17 personer som genom sitt arbete eller erfarenheter besitter värdefull kunskap om prostitution och människohandel i Sverige. Bland de intervjuade återfinns personer från Socialstyrelsen, BRÅ, Rikskriminalen, Näringsdepartementet, frivilligorganisationer och kvinnojourer, en forskare/professor, en chefsåklagare i frågor om människohandel, en journalist samt en f.d. prostituerad. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste resultaten och slutsatserna från undersökningen så som de presenteras i kap. 5 i Craciunescus magisteruppsats i Europakunskap.

Sambandet mellan prostitution och människohandel

Intervjupersonerna ser en klar koppling mellan prostitution och människohandel, nämligen att bägge fenomen har genomförandet av sexuella tjänster mot ersättning som grundläggande verksamhet. Det som är ovanligt för Sverige, i jämförelse med andra länder, är att köp och försäljning av sexuella tjänster inte ses som ett moraliskt samhällsproblem utan som ett medmänskligt problem där de prostituerade likställs med våldsoffer och köparna betraktas som de skyldiga. Instabil uppväxt, missbruk, social eller ekonomisk utsatthet anges vara några av de bakomliggande faktorer som leder till att kvinnor hamnar i prostitution. Det framkommer också att det inte sällan finns en andra part i form av en pojkvän eller bekant som också är involverad och som på ett eller annat sätt uppmuntrar kvinnorna att ta steget ut i prostitution. De flesta av de intervjuade personerna ifrågasätter frivilligheten i den till synes självvalda prostitutionen och betonar tvånget samt de prostituerades sårbarhet, maktlöshet och utsatta ekonomiska och sociala situation. Samtliga betraktar människohandel som ett allvarligt brott, medan färre instinktivt ser prostitution som ett brott, vilken är överraskande eftersom nästan alla säger sig betrakta prostitution som en del av eller detsamma som människohandel. De intervjuade experterna nämner en rad "pull"-faktorer som påverkar hur och var människohandel förekommer såsom prostitutionens utbredning, efterfrågan på sexuella tjänster, samhällets inställning till prostitution och förväntad lönsamhet. De betonar också att ett flertal faktorer ligger bakom den rådande inställningen till sexköp i Sverige: ett mångårigt arbete i syfte att förändra synen på mäns och kvinnors sexualitet, prostitution och sexköp,

jämställdhet, kvinnorörelser, utbildning, emancipation och patriarkatets relativt svaga ställning. Samtidigt är trenden tudelad. Parallellt med att acceptansen för sexköp minskat bland vuxna tyder undersökningar på att dagens ungdomar har en allt större tolerans för att utföra sexuella tjänster mot någon typ av ersättning.

Experterna anser att åtskillnaden mellan frivillig och ofrivillig prostitution är inkonsekvent och kontraproduktiv och att den leder till problem inte bara vid fastställandet av normer och regler i samhället utan också vid bekämpningen av människohandel. Många understryker att det behövs konsekvens när det gäller samhällets och rättssamhällets inställning till prostitution och människohandel. Undersökningen pekar på att denna konsekvens ofta saknas och att det finns skillnader mellan den rättspolitiska debatten och rättstillämpningen. Den visar också att det finns ett glapp mellan hur allvarligt samhället, polis och åklagare ser på sexbrott och hur allvarliga konsekvenser domare väljer att ålägga de skyldiga. Åklagarnas arbete verkar även försvåras av för låga straff, för oprecisa lagtexter och orimliga beviskrav. Låga straff och dåligt implementerad lagstiftning gynnar enligt experterna människohandlarna som dras till marknader där deras verksamhet ytterst sällan leder till fällande domar och hårda straff. Därför menar de att lagen för att kunna vara ett effektivt hinder mot människohandelns utbredning, måste implementeras bättre, i vissa fall förenklas, och att de högsta straffen bör utdömas oftare.

Sexköpslagens inverkan på människohandel

Craciunescu delar i allt väsentligt RKP:s bedömning att sexköpslagen fungerar som en barriär mot människohandel i Sverige. Liksom RKP drar hon slutsatsen att människohandlarna tycker att den svenska marknaden är alltför liten och svårarbetad för att vara lönsam och att de huvudsakligen använder Sverige som transitland på sin väg till andra länder. Som ett resultat av detta verkar Sverige vara ett av de få länder som undkommit den explosionsartade ökning som människohandeln haft runt om i världen, och människohandel för sexuella ändamål i och till Sverige är fortfarande relativt begränsad. Även om antalet uppskattade fall av människohandel verkar ha ökat under de senaste fem åren, har ökningen enligt experterna varit liten jämfört med Sveriges grannländer och minimal jämfört med andra länder i EU. Det kan också vara så att ökade kunskaper, större uppmärksamhet och fler insatser för att bekämpa människohandeln i sig leder till att antalet uppskattade fall stiger. Mycket tyder på att gatuprostitutionens försvinnande har varit positiv för människohandelns begränsning i Sverige, då den har försvårat människohandlarnas möjligheter att placera kvinnor i prostitution och nå presumtiva kunder. Det framkommer också att människohandlare måste ha väletablerade kontaktnät och en genomtänkt organisation för att kunna bedriva sin verksamhet i Sverige. Dessutom krävs diskretion och möjlighet att nå ut med information till presumtiva kunder. Detta sker främst genom Internetbaserad marknadsföring, en utveckling som inte är unik i Sverige utan även förekommer i länder som har en mer synlig gatuprostitution.

Påståendet att sexköpslagen har lett till att prostitutionen och människohandeln i Sverige har försvunnit "under jord" och därmed försvårat insynen i och bekämpningen av verksamheten är det få av de intervjuade instämmer i. De hävdar att det som har hänt snarare är att andra kanaler har börjat användas och att man har fått ändra sina arbetsmetoder. Internet har blivit den främsta kanalen för att marknadsföra försäljning av sexuella tjänster. Flera av experterna berättar att Internets nya roll har hjälpt polisen och andra inblandade att kartlägga prostitution och människohandel. Genom att använda sig av samma metoder som presumtiva kunder har polisens möjligheter att få kännedom om verksamheten blivit större. Det verkar alltså inte vara brist på information som försvårar bekämpningen av människohandel utan snarare att brist på resurser tvingar polisen att ingripa för tidigt eller inte alls. I denna fråga är emellertid de intervjuade experterna inte ense. En del menar att gatuprostitutionens försvinnande har lett till att människohandeln har blivit svårare att upptäcka. Denna uppfattning delas av de operativa polisenheterna som anser att det blivit mycket mer tids- och resurskrävande att få kunskap om den än när de prostituerade befann sig på gatan. Andra är av åsikten att

människohandeln till sin natur är en underjordisk och dold verksamhet där kvinnor hålls inlåsta i bordeller eller transporteras direkt till betalande kunder. Dessa båda synsätt väger relativt jämnt och det ligger säkert något i båda. Med tanke på att människohandlare torde ha ett behov av att ha de prostituerade under ständig kontroll kan man fråga sig i vilken utsträckning de väljer att placera dem i gatuprostitution. Å den andra sidan är det rimligt att anta att det är svårare att upptäcka anonyma lägenhetsbordeller i vanliga hyreshus än t.ex. de tyska kedjebordellerna.

När det gäller bekämpningen av människohandel visar undersökningen att sexköpslagen spelar en betydande roll och att den tillämpas som ett verktyg i såväl operativt som opinionsbildande syfte. Förutom att den har bidragit till ett ökat allmänt medvetande om människohandel har den enligt polis och myndigheter fungerat som "en första upplysningsfaktor". Icke desto mindre verkar användningen av sexköpslagen, trots tillsatta resurser och utbildning, vara en underprioriterad uppgift på grund av de långa spaningstiderna och de låga straffen. Lagen tillämpas framför allt i storstäderna där den används som ett kompletterande verktyg vid misstänkta fall av människohandel. Med stöd i sexköpslagen kan polisen kräva att misstänkta för sexköp avger vittnesmål och på så sätt få uppgifter som annars i många fall inte skulle komma fram. Genom att avstigmatisera de prostituerade och förflytta fokus till sexköparna verkar lagen även ha förändrat de svenska prostituerades förhållande till polisen. Många prostituerade tycker att de har fått en starkare ställning och att de inte längre behöver vara rädda för polisen, vilket enligt polisutredare, åklagare och socialtjänst har lett till att de vid flera tillfällen samarbetat med och hjälpt polisen med information. Ett problem är emellertid att det är svårt att få förbrytarna dömda för människohandel, att flera åtal mot sexköpare lagts ner, och att domare i många fall väljer att lägga sina domar i den lägsta straffskalan.

Generellt sett pekar alltså undersökningens resultat på att människohandelns utveckling i Sverige har bromsats in tack vare sexköpslagen, men den visar också att detta inte enbart beror på lagen utan också på det mångåriga förarbetet, en redan liten prostitutionsmarknad, mediernas, politikernas och samhällets fokusering på problemet samt en hög grad av jämställdhet. Experterna är däremot överens om att utvecklingen med all säkerhet hade sett annorlunda ut utan sexköpslagen, en åsikt som stöds av jämförelser med våra grannländer. En annan viktig slutsats av undersökningen är att det finns brister i tillämpningen av lagen som försvagar dess effekt på människohandeln och att det behövs en högre prioritering hos polisen, fler gripanden, förenklingar, tydligare riktlinjer för domar och hårdare straff.

Hanna Martinsson framhåller i sitt examensarbete i straffrätt att den norska utvärderingen visar att man både i Sverige och i Nederländerna tycker att det egna landets lagstiftning har positiva effekter på möjligheten att bekämpa människohandel. Hon påpekar att prostitutionens omfattning och det dominerande synsättet på prostitution i respektive land sannolikt haft betydelse inte bara för hur man i de båda länderna utformat och tillämpar sin lagstiftning utan också för utvärderingens resultat. Lagstiftningens effekter har nämligen analyserats och rapporterats av aktörer som kan antas representera respektive lands prostitutionssyn och som vill att landets lagstiftning ska vara framgångsrik. Att tolkningarna är så olika kan också bero på att effekterna betraktas genom ideologiska glasögon. Enligt Hanna Martinsson skulle man kunna säga att det är aktörernas uppfattningar om respektive lagstiftningens effekter som rapporteras snarare än effekterna i sig. Hon utesluter inte att bägge lösningarna kan vara effektiva i det samhälle de används och menar att man inte kan ta för givet att en lag som förbjuder sexköp skulle få samma effekter i Nederländerna som i Sverige, eftersom länderna skiljer sig åt med avseende på prostitutionens omfattning och den dominerande prostitutionssynen. Detta, tillsammans med bristen på information och oberoende forskning, gör att hon drar slutsatsen att det på grundval av det tillgängliga materialet inte går att dra några generella och säkra slutsatser om vilken lagstiftning, den svenska eller den nederländska, som är mest effektiv i kampen mot människohandel. Det finns för- och nackdelar med bägge lagstiftningarna. Den nederländska lagstiftningen kan ha vissa fördelar, åtminstone på kort sikt, t.ex. när det gäller att förbättra de prostituerades situation. På längre sikt kan emellertid legaliseringen och normaliseringen av prostitutionen få negativa följder för människohandeln, eftersom den torde leda till ökad efterfrågan och omfattning – och mer

människohandel. Det talar för att man för att bekämpa människohandeln också måste arbeta mot prostitutionen och framför allt reducera efterfrågan på sexuella tjänster. Här kan en lagstiftning som den svenska ha betydelse genom att fungera normerande och avskräckande. Martinsson anser emellertid att denna betydelse inte bör överskattas, särskilt om man beaktar att lagen förefaller ha haft en negativ inverkan på de prostituerades situation och varit relativt ineffektiv när det gäller att komma åt den dolda prostitutionen och enskilda sexköpare.

I syfte att undersöka sambandet mellan nationell prostitutionslagstiftning och omfattningen av handel med kvinnor och barn har TRANSCRIME, ett forskningscentrum för transnationell brottslighet vid Università degli Studi di Trento och Università Cattolica del Sacro Cuore i Italien gjort en studie på uppdrag av EU-parlamentet. Studien omfattar ett urval av EU-länder, däribland Sverige, och har genomförts i samarbete med ett flertal institutioner och personer bl.a. Monika Karlsson och Lars Korsell på BRÅ. Den leder fram till slutsatsen att det inte finns något enkelt samband mellan lagstiftning och könshandelns omfattning och argumenterar för att andra variabler också måste beaktas, såsom: feminiseringen av fattigdomen och arbetslöshet, skillnader i välfärdsnivå mellan ursprungslandet och destinationslandet, migrationslagstiftningen i destinationslandet, destinationslandets geografiska läge, förekomsten av åtgärder mot människohandel i destinationslandet, inträdet i EU av nya medlemsstater samt språkliga och kulturella likheter mellan ursprungslandet och destinationslandet. Däremot har lagstiftningen viss betydelse för i vilken utsträckning exploateringen av trafickerade prostituerade äger rum utomhus eller inomhus.

Sexturism

Enligt Gunilla Ekberg har antalet svenska män som åker till andra länder som sexturister inte ökat märkbart efter sexköpslagens införande. Tyvärr uppger hon inte någon referens till källor som belägger uppgiften och vi har inte kunnat hitta någon information som vare sig bestyrker eller vederlägger den.

Sammanfattande slutsatser

Även om det tillgängliga materialet inte är grund nog för att med någon större säkerhet uttala sig om konsekvenserna av den svenska sexköpslagen, är det rimligt att dra följande sammanfattande slutsatser:

- 13 Sedan lagen infördes har kontrollen av förbudets efterlevnad huvudsakligen inriktats på den synliga gatuprostitution i storstäderna, där den i stor utsträckning också har använts som ett komplement till annan lagstiftning i bekämpningen av människohandel.
- 14 Gatuprostitutionen har minskat, men det är mer osäkert om prostitutionen har minskat totalt sett eller om den har flyttat från gatan till nya arenor
- 15 Det är svårt att komma åt den dolda prostitutionen och att få sexköpare och människohandlare fällda. Dessutom utdöms ofta lindriga straff.
- 16 Sexköpslagen fungerar sannolikt som en barriär mot att människohandlare etablerar sig i Sverige. Enligt vissa uppgifter har det blivit svårare att få sexköpare att ställa upp som vittnen, vilket kan försvåra arbetet med att komma åt hallickar och andra organisatörer och därmed arbetet mot människohandel och annan könshandel. Enligt andra underlättas polisens arbete både av att den med stöd av lagen kan avkräva sexköpare vittnesmål som ger värdefull information och av samarbete med och hjälp från prostituerade.
- 17 Uppgifterna om hur sexköpslagen har påverkat de prostituerades situation är bristfälliga och går isär: enligt en del har den blivit sämre och ökat de prostituerades utsatthet, enligt andra har den lett till förbättringar.

Kriminalisering av sexköp i andra delar av världen

Den svenska sexköpslagen är nästan helt unik i världen genom att den lägger fokus på efterfrågan på sexuella tjänster och kriminaliserar sexköparen, varför vi inte kan säga särskilt mycket om hur sådan lagstiftning fungerar i andra delar av världen. Det enda land som har en lagstiftning som liknar den svenska, åtminstone i det avseendet att den förbjuder köp av sexuella tjänster, är Sydkorea. Tyvärr har vi bara lyckats få en ganska knapphändig information om denna lagstiftning:

”En ny lag som förbjuder prostitution och köp av sexuella tjänster genom att kriminalisera kunder, bordellinnehavare m.fl. trädde i kraft i september 2004. Ett år senare görs enligt sakkunniga bedömningen att prostitutionen inte har avtagit men däremot gått under jorden, vilket medfört ännu hårdare villkor för de prostituerade....

Den koreanska regeringens insatser för att stödja de prostituerade är begränsade till de koreanska kvinnorna. De utländska kvinnorna har ofta kommit till Korea på ett så kallat ”entertainment visa”. När visumet gått ut stannar de ofta kvar i landet, frivilligt eller ofrivilligt, vilket gör dem ännu mer utlämnade. I oktober 2005 bildades en fackförening för prostituerade, ”labour union of the sexual workers”, delvis som en reaktion på de hårdare villkor de prostituerade mött sedan lagen antogs för ett år sedan. Det faktum att mycket av verksamheten nu tvingas ske mer dolt än tidigare har medfört att de prostituerade kvinnorna utsätts för mer våld....

Sydkorea har en omfattande så kallad nöjesindustri och prostitutionen anses utbredd...

Det cirkulerar uppgifter om relativt omfattande prostitution med minderåriga flickor som ska arbeta på bordeller. Detta är en kriminell verksamhet som är svår att belägga, i synnerhet sedan prostitutionen blev olaglig och därmed mer svåråtkomlig.”

Vi känner till att kriminalisering av köp av sexuella tjänster har varit föremål för debatt i några av våra grannländer. Som tidigare nämnts har man i Norge beslutat att inte införa en sexköpslag enligt svensk modell. Den finska regeringen har lagt ett förslag om förbud mot köp av sexuella tjänster, men enligt rapporter i svenska media har riksdagen underkänt förslaget. Som en följd av detta har det dragits tillbaka och ersatts av en kompromiss som bara förbjuder sexköp i anslutning till människohandel och koppleri. I Estland (ev. också Lettland) har man funderat på att införa förbud mot köp av sexuella tjänster, om Finland gör det.

Prostitution och Amnestys åtagande

Amnestys vision är en värld där varje människa åtnjuter alla de rättigheter som ingår i FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. För att förverkliga denna vision har Amnesty åtagit sig att göra utredningar och agera med fokus på att förhindra och göra slut på grova kränkningar av rätten till fysisk och psykisk integritet, åsikts- och yttrandefrihet, och av rätten att inte bli diskriminerad, inom ramen för sitt främjande av alla mänskliga rättigheter. Av speciell betydelse för denna utredning är att Amnesty arbetar för människor som

- 18 får sin fysiska och psykiska integritet allvarligt kränkt
- 19 utsätts för allvarlig och systematisk diskriminering på grund av politisk eller religiös åsikt, etnisk tillhörighet, kön eller sexuell läggning

I syfte att förebygga, förhindra och stoppa kränkningar av de mänskliga rättigheterna arbetar Amnesty även med att informera, utbilda och skapa opinion.

Inför SVAW-kampanjen diskuterades frågan om prostitution som en form av våld mot kvinnor såväl inom Amnesty som med andra organisationer, institutioner och personer som har lång erfarenhet av att arbeta för kvinnors rättigheter. Efter omfattande konsultationer beslutades det att Amnesty även fortsättningsvis skulle avstå från att ta ställning till prostitution i sig och att fokus skulle ligga på kvinnor som tvingas till sexuellt umgänge mot sitt samtycke. Nedan återges Amnestys ställningstagande till prostitution:

"AI believes all women are entitled to protection of their human rights and redress against abuse, regardless of their profession and its legal status. Many prostitutes/sex workers face discrimination by society as a whole, and particularly the criminal justice system. The nature of their work creates specific dangers and stigmatisation. The illegality of prostitution can increase the risk of abuse. Acts of violence against them are taken less seriously, women are blamed for putting themselves at risk, and the perpetrators escape with impunity. AI believes there should be no impunity for those who commit or profit from violence against women.

The involvement of children in prostitution is prohibited in international law . (See The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography and ILO Convention 182 on the Worst Form of Child Labour.) Enforced prostitution in internal and international armed conflict is a war crime. When committed as part of a widespread or systematic attack against a civilian population, enforced prostitution can constitute a crime against humanity. (See the Rome Statute of the International Criminal Court). An estimated 200,000 women from across Asia were forced into military brothels during the Second World War by the Japanese Imperial Army. These so-called "comfort women" continue to campaign for recognition of their right to redress from the Japanese government. Japan has made no acknowledgment of legal liability and has undertaken no prosecutions. There have been similar cases of forced prostitution in the former Yugoslavia and elsewhere.

In some situations, poverty and discrimination against women and girls in accessing human rights such as education and work can limit their choices and lead to prostitution and other hazardous forms of labour. Ending discrimination and promoting economic and social rights of women are therefore important to address prostitution and violence associated with it.

[As with pornography, there is an ongoing debate within the women's movement and among human rights advocates on prostitution. Those advocating prohibition argue that prostitution is inherently exploitative, coercive and degrading – that it is, in itself, a violation of women's rights. Those who argue for legalisation argue that prostitution is inevitable ("the oldest profession...") Accordingly, they believe that the best way to protect women in this line of work is to ensure their rights, health and safety through decriminalisation.. For example, they argue that prostitutes/sex workers would be less vulnerable to abuse by police and clients if their work were not criminalised. Yet others argue for legalisation and regulation. AI stands with victims of VAW. It does not take sides in this debate]."

Innebörden av denna policy är att Amnesty på en generell nivå kan och bör arbeta för att främja kvinnors ekonomiska och sociala rättigheter i syfte att motverka den fattigdom och diskriminering som kan leda till prostitution och, på en specifik nivå, skydda prostituerade kvinnor mot diskriminering och våld genom att försvara deras rättigheter.

Ställningstagandet kan betraktas som logiskt för en organisation som Amnesty, vars arbete i hög grad är inriktat på att protestera mot människorättskränkningar som drabbar enskilda individer. Det är också begripligt mot bakgrund av att det även bland organisationer som arbetar för kvinnors rättigheter finns olika synsätt på och stor oenighet om hur man ska förhålla sig till prostitution. Icke desto mindre anser vi att det är problematiskt av följande skäl:

- 20 Amnesty har tagit klar ställning emot människohandel och det ingår därmed i Amnestys åtagande att bekämpa människohandeln. Enligt vår mening råder det ingen tvekan om att människohandel och prostitution är nära sammankopplade med varandra, eftersom en så stor del av människohandeln är för sexuella ändamål, något som också betonas i den internationella rätten. Därmed menar vi att det inte är möjligt att inta en helt neutral hållning till prostitution utan att trovärdigheten och effektiviteten i Amnestys ställningstagande och arbete mot människohandel riskeras. Dessutom är prostitution en verksamhet som i hög grad utsätter de prostituerade för allvarlig och systematisk

diskriminering samt grova kränkningar av deras fysiska och psykiska integritet.

- 21 Amnesty's nuvarande policy nämner inte efterfrågan på sexuella tjänster som en viktig orsak till förekomsten av människohandel (och prostitution). Eftersom denna aspekt finns med i den internationella rätten och på senare tid lyfts fram i FN och diskursen om de mänskliga rättigheterna tycker vi att den bör inkluderas i Amnesty's policy. Ett fokus på efterfrågan på sexuella tjänster leder bl.a. till ett fokus på själva könsköpet och på könsköparen. De prostituerade befinner sig ofta i en mycket utsatt situation ekonomiskt, socialt och psykologiskt, en situation som utnyttjas av könsköparna. Det gäller inte minst prostituerade som är offer för människohandel.

Sammanställning av enkätsvar

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning prostitution diskuterats som en form av våld mot kvinnor i andra Amnestysektioner skickade vi (med Katarina Bergeheds benägna bistånd) ut en enkät på internationella kvinnolistan samt en e-postlista över samordnare för SVAW kampanjen. Följande två frågor ställdes:

- 22 Has your section discussed prostitution as a form of violence against women and in relation to AI's mandate?
- 23 If the answer is yes, what conclusions (if any) have been drawn from the debate? Has your section taken a position with respect to prostitution being included in AI's mandate?

Enkäten skickades ut i mitten av maj med en påminnelse om svar i mitten av juni. Tyvärr har endast 10 svar inkommit. Följande sektioner har svarat: Norge, Israel, Tyskland, Kanada (engelskspråkiga), Österrike, Schweiz, USA, Belgien (flamländska), Holland och Nepal. Av dessa är det bara norska sektionen som anger att de har diskuterat prostitution som en form av våld mot kvinnor. Diskussionen har förts på sekretariats- och styrelsenivå. En del sektioner har, utöver sina svar, lämnat synpunkter som i möjligaste mån återges ordagrant:

Norska sektionen (svar från Anja Johansen, styrelseledamot):

The section has concluded that the international standards are clear as they define *exploitation* of prostitution as a form of violence against women, but not *prostitution as such*. Cees Flinterman, Professor at the Dutch Institute of Human Rights in Utrecht, The Netherlands, and member of CEDAW just recently confirmed this as a correct interpretation of CEDAWs art 6 and CEDAWs gen rec 19.

AI Norway does not deem it necessary to challenge the existing international standards. On the contrary, defining prostitution as a form of violence against women could be understood or interpreted as a way to stigmatise women in prostitution/sex work, thereby reinforcing their disempowerment.

Amnesty's policy on the issue is quite clear ref ACT 77/033/2004.

The implication of Amnesty's policy should be a powerful exploration of how AI as a human rights organization will promote women's economic and social rights at a general level in order to counteract the poverty and discrimination that can lead to prostitution, and, more specifically, how Amnesty will defend the rights of women in prostitution/sex work in order to ensure protection against discrimination and violence.

A comment on the Swedish legislation:

In 2001, The CEDAW Committee expressed considerable concern around the criminalization of the purchase of sexual services in its comments on Sweden's report to the Committee. The Committee asked the Swedish government to conduct an evaluation of the effects of the criminalization of purchase of sexual services. The Swedish government regrettably has so far

not been willing to conduct such an evaluation.

Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-fourth session 2001:

354. While welcoming the criminalisation of the purchase of sexual services, the Committee expresses concern that this might have increased the incidence of clandestine prostitution, thereby rendering prostitutes more vulnerable. It also expresses concern that Sweden has become a country of destination for trafficked women.

355. The Committee encourages the Government to evaluate the effect of the current policy of criminalizing the purchase of sexual services, especially in view of the complete lack of data on clandestine prostitution which may have incidental effects on the trafficking of women and girls. The Committee encourages action in Sweden and, through the Government in Sweden, continued efforts within the European Unions to combat trafficking of women, including measures to prevent trafficking, the collection of data, the provision of services for trafficked women and measures to penalize those who facilitate such trafficking.

Israeliska sektionen (svar från Ayelet Lahmi, Trafficking in women network coordinator):

Although the Israeli section of Amnesty did not have a formal discussion about prostitution question, we were excited to see that you have started bringing this issue among Amnesty's sections. Despite the fact that we don't have an official stance, we do not support the concept that institutionalizing prostitution will lead to the promotion of the rights of those involved in the sex industry. Since last January Amnesty Israel has established a trafficking in women network which has had dilemmas regarding such issues. We are in touch with many organizations: feminists and others. Our goal is to promote public and private discussion about prostitution as a form of violence against women...

Tyska sektionen (svar från Gunda Opfer, talesperson för tyska sektionens Kvinnorättsgrupp):

...[prostitution as a form of violence against women and in relation to AI's mandate] has not been on the agenda of an open discussion amongst the members. But it has been taken up by XX (a member of the German section). On the occasion of the German campaign (supported by the German section) "Final Whistle – Stop Forced Prostitution, which explicitly is not aimed at the "legal prostitution" (existing in Germany since 2002) XX complained that AI Germany is apparently not ready to regard prostitution as a whole as a violation of Women's Human Rights. She wrote two comprehensive letters (quoting detailed literature) in order to support her opinion that AI should change this approach. She also published a corresponding article in our monthly "ai intern". The letters came to my address, but were also distributed to the whole board of the German section. I wrote two letters of reply, also on behalf of the board (attached but not translated into English)...They reflect the official opinion of the German board of AI. In the second one I mentioned the possibility to propose a motion in the annual meeting in order to put the topic on the agenda of AI.

Kanadensiska sektionen (engelskspråkiga) (svar från Cheryl Hotchkiss, kampanjsamordnare):

No we have not discussed prostitution as a form of violence against women. What we have discussed is how prostitution makes women vulnerable to violence and that they deserve greater protection from the police because of that risk. Our report on missing and murdered indigenous women in Canada does mention this. We have supported the idea that no matter what you are doing you have the right to protection from the state and the state must act to properly investigate crimes committed against you particularly violent crimes.

I would be anxious to [discuss prostitution as a form of violence against women] when there is still much to be resolved with regard to sexual and reproductive rights. There is a significant debate within the women's community on this issue which we would need to be considerate of. This is a more contentious and challenging issue to deal with inside the women's rights community and I know that we are not prepared to enter into this debate until the sexual and reproductive rights discussions have been concluded.

Österrikiska sektionen (svar från Martin Stubinger, policyenheten):

...after collecting some ad-hoc feedback on your questions, there seems to be much agreement with the reasoning and position of AI Norway, i.e. we do not deem it necessary to challenge the existing international standards. More specifically, we recognize the risks of defining prostitution as a form of violence or as a crime. We feel that AI already has a policy in place that – more or less sufficiently – covers most prostitution-related abuses as part of our overall human rights work.

Schweiziska sektionen (svar från Manon Schick, Press officer):

...In Switzerland, legal prostitution is allowed, and there are some organizations working with sex workers who would be very strong against a position of criminalization of the prostitution. But we already receive comments from persons asking why AI condemns trafficking and not the prostitution. We answered that trafficking is illegal and that voluntary prostitution (even if I don't like to use the word "voluntary") is legal.

Amerikanska sektionen (svar från Susana T. Fried, Ph.D.):

..I would be very concerned if the issue were raised in the manner noted above, since it presupposes that we agree that prostitution is a form of violence against women. I do not agree with this presumption. Indeed, I believe that there are a growing number of human rights violations that result from this particular premise, i.e. "rescuing" women who do not wish to be "rescued" for example, and then confining them, against their will. There are a very wide range of views on this issue, and it is important to work through what and where a human rights perspective leads us on this issue. Our questioning should lead to an exploration of how AI, as a human rights organization, can best defend the rights of all people, including those engaging in sex work. In other words, please let us be clear that this is a volatile issue, in which there are many and varied feminist and human rights voices presenting different perspectives that lead to very divergent human rights policy and activist directions.

Sammanfattning

Med tanke på det fåtal svar som inkommit är det svårt att dra några generella slutsatser om i vilken utsträckning andra sektioner har diskuterat prostitution som en form av våld mot kvinnor och hur dessa diskussioner förs. Vad som kan sägas är att 4 av de 10 sektioner som svarat tydligt uttalar sig emot att AI ska betrakta och behandla prostitution som en form av våld mot kvinnor (Norge, USA, Kanada och Österrike). Från de övriga svaren går det inte att utläsa något tydligt ställningstagande, men den israeliska sektionen verkar vara skeptisk till en legalisering av prostitutionen och ställer sig positiv till att frågan om prostitution som en form av våld mot kvinnor väcks.

Sammanfattning av slutsatser och förslag till beslut

Uppdragsgruppens rapport visar att det finns en nära koppling mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det framkommer också att prostitution är en verksamhet som i hög grad utsätter de prostituerade för allvarlig diskriminering, våld och andra kränkningar av deras fysiska och psykiska integritet. Prostitutionen är dessutom en verksamhet som vilar på en ojämlik samhällsordning som diskriminerar människor på ett flertal grunder såsom kön, etniskt och nationellt ursprung, klasstillhörighet, hudfärg och sexuell läggning. Den kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen som prostitutionen innebär påverkar synen på kvinnor generellt och har därigenom en negativ inverkan på kvinnors situation i samhället. Därför menar vi att det är ohållbart för Amnesty att inta en helt neutral hållning till prostitution som företeelse.

Av utredningsgruppens arbete framgår att prostitution behandlas i mr-rätten: i flera FN-dokument rörande kvinnors mänskliga rättigheter, slaveri samt våld mot kvinnor. FN problematiserar prostitution dels separat, dels utifrån sambandet med människohandel. Som visats ovan finns det stöd i den internationella mr-rätten för att se köp av sexuella tjänster som en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Att prostitutionen och dess legalisering utgör en mr-fråga råder det ingen tvekan om. Konventioner och 'soft law' attackerar efterfrågan och de som drar nytta av andras prostitution, inte säljarna av sexuella tjänster. De nyare FN-dokumenterna uttrycker synen att efterfrågan på sexuella tjänster är en grundorsak till, och av första prioritet att bekämpa, för att eliminera människohandel. Rätten är här tydlig vad gäller efterfrågan på sexuella tjänster och dess betydelse för människohandel. Denna rättsordalydelse, och utveckling, bör följas av Amnesty.

De finns alltså ett omfattande stöd i den internationella rätten både för att betrakta prostitution som en människorättsfråga, inte minst vad gäller kvinnors mänskliga rättigheter, och för att vidta åtgärder som bekämpar, köp av sexuella tjänster och människohandel för sexuella ändamål genom att angripa efterfrågan. Dessutom är länken mellan olika former av prostitution och människohandel, som redan framhållits, tydlig. Den internationella marknaden vore obefintlig om det inte fanns en lokal marknad. Att angripa efterfrågan på sexuella tjänster är ett nödvändigt led i den internationella kampen mot människohandel. Ett sätt att göra det är att införa lagstiftning som sätter fokus på sexköparna och förbjuder köp av sexuella tjänster. Den svenska lagstiftningen är i ett globalt perspektiv nästan helt unik genom att göra detta. Tyvärr finns det inte särskilt mycket forskning om lagen och dess effekter, vilket innebär att kunskapen om sexköpslagens konsekvenser är begränsade. Det visar sig också av det material vi har hittat att det finns en hel del uppgifter och bedömningar som skiljer sig åt. Avsaknaden av liknande lagstiftning i andra länder, där prostitutionssynen och samhällsförhållandena skiljer sig från de som råder i Sverige, gör det ännu svårare att på goda empiriska grunder bedöma om kriminalisering av köp av sexuella tjänster generellt är rätt väg att gå. Å den andra sidan vill vi betona att vi inte ser en legalisering/reglering av prostitutionen som en framkomlig väg, dels därför att det enligt vår mening skulle innebära att verksamheten, och inte minst köpandet av sexuella tjänster, legitimeras, dels därför att forskning visar att det får till följd att efterfrågan på sexuella tjänster, och därmed prostitutionen och människohandeln för sexuella ändamål, ökar i omfattning samtidigt som det är tveksamt om det leder till förbättringar för det stora flertalet prostituerade.

En aspekt som vi starkt vill framhålla är att en eventuell kriminalisering av köp av sexuella tjänster måste kombineras med omfattande samhällsliga insatser för att fånga upp och hjälpa de människor som befinner sig i prostitution samt värna deras mänskliga rättigheter. Att införa en lagstiftning som kriminaliserar köp av sexuella tjänster utan att ta ansvar för de personer som är verksamma som prostituerade är enligt vår mening inte acceptabelt. Av den anledningen är det omöjligt att förorda en generell kriminalisering av köp av sexuella tjänster utan att man ställer krav på denna form av medföljande åtgärder.

Ytterligare en slutsats som vi dragit av vår utredning är att det behövs mer empiriskt underlag och en mer omfattande analys av hur det ser ut i andra länder för att fullt ut kunna argumentera för en generell kriminalisering av sexuella tjänster. Vi föreslår därför att svenska sektionens styrelse internationellt ska verka för följande följande:

- 24 Att Amnesty utifrån den förståelse av prostitution som denna rapport förmedlar utarbetar ett nytt ställningstagande till prostitution
- 25 Att efterfrågans betydelse för prostitution och människohandel förs upp på Amnestys dagordning, inkluderas i Amnestys ställningstagande till prostitution, och lyfts fram i Amnestys i arbete
- 26 Att frågan om en generell kriminalisering av sexköp utreds ytterligare genom att uppmana Amnesty att tillsätta en internationell utredning som får i uppdrag att undersöka

- 27 a) hur olika prostitutionslagsiftningar är utformade, vad som är avsikten med dem och vilka effekter de har på omfattningen av efterfrågan på sexuella tjänster, prostitution och människohandel samt på de prostituerades situation och rättigheter
- 28 b) vilka samhälleliga insatser som olika prostitutionslagstifningar leder till för att fånga upp och hjälpa människor som befinner sig i prostitution och värna deras mänskliga rättigheter

Bilaga 1

Prostitutionslagstiftning i Europa

Belgien - I Belgien är koppleri förbjudet men sedan 1995 är det tillåtet att hyra ut lokaler för prostitution förutsatt att de prostituerade inte gör "abnorma vinster". Prostitutionen betraktas som laglig i den mån den inte stör ordningen genom bland annat erbjudande av sexuella tjänster öppet. Förslag som kommer att förändra den nuvarande lagstiftningen i riktning mot den svenska och holländska modellen har lagts fram men det är svårt att förutse vilket förslag som kommer att antas.

Danmark - Sedan juli 1999 är det lagligt att köpa och sälja sexuella tjänster, med en nedre gräns på arton år. Innan denna ändring var det enbart lagligt att ha prostitution som en sidoinkomst, men 1998 kom en lag som innebär att man kunde basera hela sin inkomst på "försäljning" av sexuella tjänster. Prostituerade kan registrera sig inom kategorin "frilansande yrken" och blir då skattepliktiga. Koppleri är förbjudet.

Finland - Prostitution är inte straffbart, men enskilda kommuner kan förbjuda gatuprostitution. Sedan december 1999 är prostitution på allmän plats förbjuden men själva sexköpet är ej ett brott, förutsatt att den man köper av har fyllt arton år. Förslag har lagts fram om att införa en lag liknande den svenska sexköpslagen.

Frankrike - I Frankrike är "aktiv prostitution" straffbart. Lagar rörande prostitution skärptes 2003 men dessa inriktar sig enbart på säljarna, dvs de prostituerade. Prostitutionen tolereras i den mån den inte anses störa den allmänna ordningen och den ska därför begränsas till vissa områden. En lag efter svensk modell har diskuterats men fallit med hänsyn till den allmänna opinionen. Att köpa sex av personer under arton år har dock kriminaliserats och även köp av sexuella tjänster av personer som bedöms vara särskilt "svaga".

Grekland - Prostitution är lagligt men starkt reglerad. Bordeller kan bedrivas enbart med statligt tillstånd. Ett lagförslag finns som skulle underlätta för bordellägare att operera närmare offentliga institutioner som skolor, kyrkor och daghem, har diskuterats i samband med de olympiska spelen i Aten 2004, men den grekiska regeringen beslöt i december 2003 att inte fullfölja förändringen. Idag krävs ett avstånd på 200 meter från ovan nämnda institutioner. Som registrerad prostituerad förlorar man dock sin licens om man gifter sig.

Holland - I januari 2001 blev prostitution likställt med annan yrkesutövning. I Holland har prostituerade rätt att kräva hygieniska arbetsförhållanden, viloutrymmen och säkerhetsanordningar. Ett krav är dock att de ska ha arbetstillstånd och betala skatt. Den holländska lagstiftningen skiljer mellan frivillig och påtvingad prostitution där "påtvingad" prostitution och koppleri är olagligt, men inte det som betraktas som frivillig prostitution. Efter ett fall där en arbetsförmedling erbjöd en arbetssökande kvinna att arbeta som prostituerad har socialministeriet uttalat att annonsering av prostitutionsarbete får förekomma på arbetsförmedlingarna, men att denna typ av arbete eller annonser ej får förmedlas aktivt av arbetsförmedlarna.

Irland - All form av prostitution är olaglig vilket innebär att koppleri, bordeller, försäljning av sexuella tjänster samt att köpa sex av minderåriga är olagligt enligt irländsk lag.

Italien - Den gällande lagen om prostitution i Italien dateras tillbaka till 1958 i vilken bordeller och koppleri är olagligt, men inte prostitution i sig. Prostitution anses dock störa den allmänna ordningen och som ett resultat av detta ställningstagande har det föreslagits att man ska tillåta bordeller men ej gatuprostitution.

Luxemburg - Både koppleri och innehavandet av bordeller är förbjudet. Prostitution i sig är inte straffbart men det är olagligt att köpa sex av minderåriga under 18 år.

Portugal - Att utöva prostitution betraktas ej som straffbart, dock är det olagligt att exploatera för eller underlätta prostitution. Prostitution tolereras trots att det betraktas som ett brott mot tukt och sedlighet, tolereras prostitution. Den portugisiska lagstiftningen omfattar enbart kvinnlig prostitution och ej manlig vilket innebär att exploatering av i syfte av prostitution inte är straffbart.

Spanien - Varken koppleri eller prostitution är olagligt, dock är det olagligt att tvinga någon att arbeta som prostituerad, att förhindra någon att sluta arbeta som prostituerad eller att utnyttja någons "svaga" ställning för att få dem att prostituera sig. I vissa regioner som Baskien och Katalonien är det olagligt att inneha bordeller.

Storbritannien - Prostitution i sig är inte olagligt om den prostituerade arbetar "självständigt" utan att störa den allmänna ordningen. Att värva någon för prostitution eller att annonsera och att driva bordell är olagligt. Män som vid upprepade tillfällen påträffats försöka köpa sex i "prostitutionsområden" kan bötfällas. Införandet av toleranszoner i Skottland har lagts fram som förslag av enskilda parlamentsledamöter.

Tyskland - Prostitution är lagligt men alla förbundsländer utom Berlin har vissa områden där prostitution inte får utövas, exempelvis i närheten av skolor och daghem. Lagen från 2002 gör det möjligt att som prostituerad ansluta sig till socialförsäkringssystemet och därmed få sjukersättning, arbetslöshetsersättning och pension som anställd på bordell eller som egenföretagare. I september 2003 hade dock ingen anställts som egenföretagare. En förklaring kan vara att förtjänsten för den som inte arbetar svart blir alltför liten. Utlänningar omfattas inte av den tyska lagstiftningen. Öppna annonser på arbetsförmedlingar förekommer.

Österrike - Prostitution är lagligt och personer som yrkesmässigt låter sin kropp utsättas för sexuella handlingar eller utsätter andra för sådana ska låta sig registreras och läkarundersökas en gång per vecka. Koppleri är dock förbjudet.

Att hitta en mer genomgående beskrivning och problematisering av länders prostitutionslagstiftning har under arbetet med denna rapport visat sig vara svårt, särskilt information om icke-europeiska länders lagstiftning är svår att få tag på. För mer information om prostitutionslagstiftning i icke-europeiska länder kan följande hemsida vara en bra resurs: <http://www.catwinternational.org>.

Referenser

Bakgrund och uppdrag

Amnesty International, *Questions And Answers, Amnesty International: the Stop Violence Against Women campaign – part 3*, <http://www2.amnesty.se/aidoc/internal.nsf/>, 2006-09-10.
www.catwinternational.org/about/index.php, 2006-08-17.
Regeringens proposition 1997/98:55, *Kvinnofrid*, Stockholm, 1998.
Trafficking In Persons Report, 2005, www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/, 2006-08-11

Den internationella debatten om prostitution

Berg, Emma (2004). "Hon skrev rapporten EU inte ville se", *Flamman*, 2004-04-29, <http://www.flamman.se/parlament.php?id=1189>

Bindman, Jo (1997) with the participation of Jo Doezema, Network of Sex Work Projects, *Redefining Prostitution as Sex Work on the International Agenda*, hämtat från <http://walnet.org/csis/papers/redefining.html> den 11 april 2003

Doezema, Jo, *Loose Women or Lost Women? The re-emergence of the myth of 'white slavery' in contemporary discourses of 'trafficking in women*, hämtat från <http://www.walnet.org/csis/papers/doezema-loose.html> den 13 april 2003

Jacobsson, Pye (2005). "Har prostituerade några rättigheter?", *Ottar rapport*, http://www.rfsu.se/har_prostituerade_nagra_rattigheter.asp

Jeffreys, Sheila (2001) "Misslyckandet av legaliserad prostitution i staten Viktoria, Australien", s.79-95 i Holmgren, Gerd och Lindström, Christina; Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige (ROKS) red. *Prostitution och trafficking. Sexslavhandel! En sammanställning av föreläsningar och paneldiskussioner som hölls under konferensen Internationell konferens om mäns våld mot kvinnor med fokus på prostitution och trafficking* arrangerad av Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige (ROKS) den 2-4 februari 2001 (refererad i Martinsson, Hanna (2004) *Sexköplagen och människohandel i ett helhetsperspektiv – Den svenska synen på prostitution och dess samband med människohandel*, examensarbete i straffrätt, Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Lundgren, Eva (1993), *Våldets normaliseringsprocess: två parter - två strategier*, Stockholm, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Mowys Skrivbyrå

McKinnon, Catharine A., "Prostitution and Civil Rights", *Michigan Journal of Gender & Law*, 1993, Volume 1: 13-31, Part One, hämtat från www.prostitutionresearch.com den 17 april 2003

Office of United Nations High Commissioner for Human Rights Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery Sub-Commission Resolution 1999/17

NGO Consultation with UN/IGOs on Trafficking in Persons, Prostitution and the Global Sex Industry - "Trafficking and the Global Sex Industry: Need for Human Rights Framework", June 21-22 1999, Room XII Palais des Nations, Geneva, Switzerland

Sex Workers in Europe Manifesto, This manifesto was elaborated and endorsed by 120 sex workers from, 26 countries at the European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration 15 - 17 October 2005, Brussels, Belgium. www.sexworkeurope.org

Sullivan, Mary & Jeffreys, Sheila, "Legalizing prostitution is not the answer: The example of Victoria, Australia", *Coalition Against Trafficking in Women (Australia)*, hämtat från <http://action.web.ca/home/catw/attach/AUSTRALIAlegislation20001.pdf> den 15 april 2003

Westerstrand, Jenny, *Hon sitter på en guldgruva! – Rätten till kroppen i ett patriarkat*, Doktorand i folkrätt, Uppsala universitet, föreläsning, 6/11 2002, *Seminarium om effekterna av legalisering av prostitution - en kritisk analys*, Nordisk-baltiska Kampanjen mot Kvinnohandel

Webbsidor:

<http://www.catwinternational.org>

Vad säger den internationella rätten?

Offentligt Tryck - FN:

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71, 1948.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entered into force Mar. 23, 1976.

Konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976.

Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, 96 U.N.T.S. 271, entered into force July 25, 1951.

Konventionen för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, entered into force Sept. 3, 1981.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation 19, Violence against women* (Eleventh session, 1992), U.N. Doc. A/47/38 at 1, 1993.

Deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor, G.A. res. 48/104, 48 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 217, U.N. Doc. A/48/49, 1993.

Beijing Declaration and Platform for Action, Report of the 4th World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995, A/CONF.177/20/REV.1, 1995.

Resolution adopted by the General Assembly, S-23/3. *Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action*, A/RES/S-23/3, Twenty-third special session, 2000.

Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, 2000.

Commission on the Status of Women, *Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for All Forms of Exploitation*, Resolution 49/2, Report on the forty-ninth session, Economic and Social Council, Supplement No. 7, E/2005/27-E/CN.6/2005/11, 2005.

FN-rapporter:

Economic and Social Council, Distr. GENERAL E/CN.4/Sub.2/2002/33 17 June 2002, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Fifty-fourth session, OTHER HUMAN RIGHTS ISSUES, CONTEMPORARY FORMS OF SLAVERY, *Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery* on its twenty-seventh session.

United Nations Division for the Advancement of Women & United Nations Office on Drugs and Crime, *Trafficking in women and girls*, Report of the Expert Group Meeting, Glen Cove, New York, USA, 18 – 22 November 2002, EGM/TRAF/2002/Rep.1.

Offentligt Tryck – Sverige:

Brottsbalk (1962:700)

Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster

Regeringens proposition 1997/98:55, *Kvinnofrid*, Stockholm, 1998.

Ds 2003:45, Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m., Bilaga 1, FN-protokollet mot människohandel.

Regeringens faktablad, *Prostitution och människohandel*, 2005.

Litteratur:

Askin, Kelly D. & Koenig, Doreen M.(ed.): *Women and International Human Rights Law*, Volume 1, (Transnational Publishers Inc, Ardsley, New York, 1999).

Cook, Rebecca J. (ed), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994).

Hughes, Donna M., *The "Natasha" Trade: The Transnational Shadow Market of Trafficking in Women*, Journal of International Affairs; Spring 2000; 53, no. 2, New York.

Kouvo, Sari, *Making just rights? Mainstreaming Women's Human Rights and a Gender Perspective*, (Iustus Förlag, Mölnlycke, 2004).
Peters, Julie & Wolper, Andrea, (ed.), *Women's rights, human rights. International feminist perspectives*, (Routledge, New York, 1995).
Steiner, Henry J., och Alston, Philip, *International human rights in context; Law, politics, morals*, 2. ed. (Oxford University Press, Oxford, 2000).

Faktablad, rapporter, talsamlingar och tolkningsguider:

Marcovich, Malka, *Guide to the UN Convention of 2 December 1949 for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, <http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=16896>, 2006-08-17.

Raymond, Janice G., CATW, *Guide to the new UN Trafficking Protocol*.
http://action.web.ca/home/catw/attach/un_protocol.pdf, 2006-08-17.

Regeringskansliet: *Seminar on the Effects on Legalization of Prostitution Activities – a Critical Analysis*, Stockholm, 2003.

29 D'Cunha, Jean, *Legalizing Prostitution: In Search of Alternative from a Gender & Rights Perspective*

30 Jeffreys, Sheila, *Prostitution Culture: Legalised Brothel Prostitution in Victoria, Australia*

31 Raymond, Janice G., *State-Sponsored Prostitution*

Trafficking In Persons Report, 2005, www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/, 2006-08-11

Internetkällor:

<http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=16896>, 2006-08-17.

http://action.web.ca/home/catw/attach/un_protocol.pdf, 2006-08-17.

www.catwinternational.org/about/index.php, 2006-08-17.

www.regeringen.se/sb/d/2664, 2006-08-17.

www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/, 2006-08-11.

<http://www1.umn.edu/humanrts/>, 2006-08-16.

www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty11a.htm, 2006-08-17.

www.un.org, 2006-08-16.

www.un.org/womenwatch/daw/cedaw, 2006-08-16.

www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm, 2006-08-17

Den svenska lagstiftningen

BRÅ (2000) *Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året*, BRÅ-rapport 2004:4, Stockholm

Craciunescu, Adina (2005) *Människohandel för sexuella ändamål i Sverige – har den svenska sexköpslagen påverkat utvecklingen?* Magisteruppsats i Europakunskap, Europaprogrammet, Göteborgs universitet, http://www.kvinnefronten.no/Tema_politikk/vold_mot_kvinner, 2006-08-19

Ekberg, Gunilla (2004) *The Swedish Laws That Prohibits the Purchase of A Sexual Service: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings, Violence against Women*, 2004:10:1187-1218)

Justis-og Politidepartementet (2004) *Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands, Legal Regulation and Experiences*, An abbreviated English version, A Report by a Working Group on the legal regulation of the purchase of sexual services

Martinsson, Hanna (2004) *Sexköpslagen och människohandel i ett helhetsperspektiv – Den svenska synen på prostitution och dess samband med människohandel*, examensarbete i straffrätt, Lunds universitet, Juridiska Fakulteten

Nord, Anders & Tomas Rosenberg (2001) *RAPPORT, Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster, Metodutveckling avseende åtgärder mot prostitution*, Polismyndigheten i Skåne på uppdrag av Rikspolisstyrelsen

Regeringens faktablad, *Prostitution och människohandel*, 2005.

Regeringens proposition 1997/98:55, *Kvinnofrid*, Stockholm, 1998.

RFSU/Peder Söderlind (2003) *Prostitution på Internet*

Rikskriminalpolisen (1999) *Lägesrapport juni 1999*, RKP KUT Rapport 1999:16

Rikskriminalpolisen (2004) *Människohandel för sexuella ändamål, Lägesrapport 6 1 januari - 31 december 2003*, Rapport 2004:2
Socialstyrelsen (2000) *Kännedom om prostitution 1998 - 1999*, SoS-rapport 2000:5, Stockholm
Socialstyrelsen (2004) *Kännedom om prostitution 2003*, Stockholm
Stridbeck, Ulf (2005) Ingen sexköpslag i Norge, *Svenska Dagbladet* 14.2.05, http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_91394.99.asp 2005- 12-29
TRANSCRIME (2005) *National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, European Parliament

Kriminalisering av sexköp i andra delar av världen

Finland får ny sexköpslag, 17 juni 2006, www.sr.se/Ekot/artikel.asp, 2006-08-20
Mänskliga rättigheter i Republiken Korea (Sydkorea) 2005, www.manskligarattigheter.gov.se/extra/document/, 2006-08-19

Prostitution och Amnestys åtagande

Amnesty International (2004) ACT 77/033/2004, *Questions And Answers, Amnesty International: the Stop Violence Against Women campaign - part 3*, www2.amnesty.se/aidoc/internal.nsf, 2006-08-20