



הערכת החוק לאיסור צריכת זנות בנורבגיה – תקציר 2014

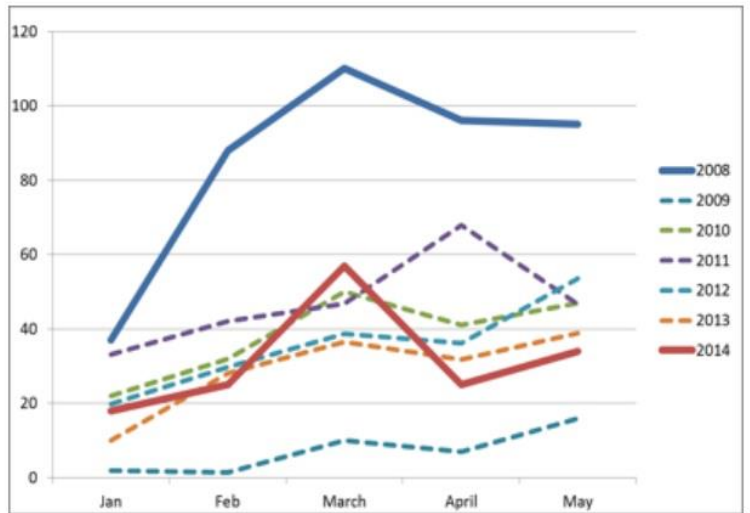
רקע

נורבגיה הפכה את האפשרות לרכוש יחסי מין לבלתי חוקית ב-2009. המניע המרכזי להטמעת החוק (החל מ-1 בינואר 2009) נגד מין בתשלום היה הניסיון למנוע ולהפחית את הסחר בבני אדם בנורבגיה. באמצעות הפיכת האפשרות לרכוש יחסי מין לבלתי חוקית קיוותה ממשלת נורבגיה גם: לשנות עמדות באוכלוסייה, להקטין את שוק המין הנורווגי באמצעות הורדת ההיצע והביקוש וכן למנוע את הכניסה לזנות ובכך להפחית את הניצול המיני האפשרי של גברים ונשים בזנות. החוק גם מבקש להגן על אנשים בזנות ולסייע לאנשים לצאת מהזנות. 5 שנים לאחר אימוץ החוק, ממשלת נורבגיה רצתה להעריך את ההשפעה שלו. האיסור על רכישת שירותי מין נמצא במרכזו של דיון בנורבגיה והעיסוק בחוק בנושא סבוך בשלשלות מוסריות ואתיות. למשל, נשמעות טענות כי החוק גרם לתופעות לוואי שליליות עבור האנשים בזנות. ולכן, חשוב להעריך את השפעות החוק. הדו"ח הזה הוא ניסיון להעריך את החוק והוא הוגש בידי משרד המשפטים וביטחון הפנים הנורווגי בסתיו 2013. הדו"ח נכתב בעקבות מחקר שנערך בתקופה שבין ינואר 2014 ליוני 2014.

ממצאים עיקריים

האיסור על רכישת שירותי מין הפחית את הביקוש למין וכך תרם להפחתת שיעורי הזנות. אכיפת החוק, ביחד עם חוקים נגד סחר בבני אדם וסרסרות, הופכים את נורבגיה למדינה פחות אטרקטיבית עבור סחר בבני אדם שמטרתו זנות, בהשוואה למצב שהיה מתרחש לולא נכנס החוק לתוקפו. יתרה מכך, התמריצים הכלכליים לזנות בנורבגיה הופחתו כתוצאה מהחוק. ההשפעות האלו עונות על כוונות החוק ולכן אינן נחשבות כתופעות לוואי. במחקר הזה לא נמצאה כל הוכחה לאלימות רבה יותר נגד נשים בזנות לאחר שנכנס לתוקפו האיסור לרכישת יחסי מין.

אין כל הערכות לאומיות בנוגע לגודלו של שוק הזנות לאחר 2010. קיימת גם אי ודאות גדולה בנוגע להערכות מוקדמות יותר של השוק ובנוגע להערכות אחרות של השוק כיום, במיוחד בכל הנוגע לזנות המתרחשת בתוך הבית, שבה אדם אחד יכול לפרסם עצמו יותר מפעם אחת ברשת. למרות מגבלות המידע, קיימת מגמה ברורה של ירידה בגודל השוק לאחר היכנסו של החוק לתוקף. השוק היה בשיא השפל מיד לאחר כניסת החוק ולאחר מכן התייצב על רמת נמוכה יותר מזו שהתקיימה לפני 2009. השינויים העמוקים ביותר נמצאו בשוק זנות הרחוב באוסלו. כאן, עבודת שדה שיטתית מראה כי גודל השוק כיום התייצב על רמה של כ-40-65% מגודל של השוק לפני החוק (ראה גרף 1).



גרף 1: מספר נשים בזנות רחוב באוסלו, בין השנים 2008 - 2014

מקור אפשרי אחד לטעות בנתונים הוא תזמון הבדיקה (למשל, באיזו שעה במהלך היום/לילה נעשתה הבדיקה והאם השעה הזו משתנה במהלך השנים הנידונות). עם זאת, השוק מראה נטיות דומות גם אחרי נטרול המשתנים האלו. שוקי הרחוב בברגן (העיר השנייה בגודלה בנורבגיה) וסטאוונגר מראה נטיות דומות לאלו של אוסלו, לאחר הצגת האיסור על רכישת שירותי מין. המשטרה העמידה את השוק גבוה בסדר העדיפויות שלה ואפשר היה לראות ירידה ברורה במספר האנשים שעוסקים בזנות. הערכות בנוגע לגודל השוק שמתנהל בתוך בתים הן בבירור ודאיות פחות, זאת בשל תחלופה גבוהה בשוק. הנשים בזנות נוסעות בקביעות בין ערים ומדינות ונשארות במקום אחד לזמן קצר בלבד. יתרה מכך, נהוג להציג מספר פרסומות שמובילות למספר טלפון אחד (בדומה למוקד שירות טלפוני), להחזיק יותר ממספר טלפון אחד ולהציג יותר מפרסומת אחת באותו אתר. ולכן קשה יותר להגיע להערכה נכונה של גודל השוק. ועדיין, על פי מודיעים בענף הזה של שוק הזנות, המחירים נמוכים יותר עכשיו ביחס לתקופה שלפני כניסת האיסור לתוקפו.

נסיעות תכופות יותר, פרסום רב יותר ומחירים מעט נמוכים יותר מראים כי התחרות קשה יותר והביקוש נמוך יותר בימינו. גברים ונשים בזנות צריכים לעבוד קשה יותר כיום כדי להבטיח את רמת ההכנסה של 2008. הניתוח שלנו של השוק שמתרחש בבתים מראה כי הוא התייצב על רמה נמוכה יותר במעט ביחס לתקופה שלפני כניסת החוק לתוקפו. ההערכה הטובה ביותר שלנו - ברמת אי ודאות גבוהה - מדברת על הפחתה של 10-20 אחוז בגודל השוק ביחס למצב לפני החוק. עם זאת, משום שהשוק בתוך הבתים קטן פחות מאשר השוק ברחוב בעקבות החוק, אנחנו מסיקים כי החלק של זנות בתוך הבתים ביחס לשוק הזנות הכללי קטן.

מה היה מצב השוק ללא החוק?

ב-2008 החל המשבר הכלכלי העולמי. המשבר הוביל לתוצאות שליליות בשוק העבודה במספר מדינות. נורבגיה, לעומת זאת, לא הושפעה בצורה חמורה מהמשבר בשל מדיניות כלכלית טובה ומצב פיננסי יציב. הגידול הרב אפוא במספר הנשים בזנות בנורבגיה ב-2008 צריך להישקל לאור המשבר הכלכלי העולמי



שהצניח את הביקוש לשירותי מין אך כנראה במקביל הגדיל את ההיצע של נשים בזנות - בשל שיעורי אבטלה גוברים - במדינות האחרות. הביקוש לשירותי מין יחד עם הרווחים ממכירת השירותים חיוניים להיצע שוק הזנות בנורבגיה. כל עוד הרווח האפשרי מזנות גדול בנורבגיה ביחס למדינות אחרות, אפשר לצפות לגידול בשוק. ההתפתחויות במקומות אחרים באירופה ביחד עם הרווחים הקטנים בשוק הזנות היו מובילים כנראה לגידול בשוק הזנות בנורבגיה, לולא היה החוק נכנס לתוקפו. ללא החוק, משטרת נורבגיה הייתה מאבדת גם כלי חשוב במלחמה בסחר בבני אדם. למשל, המשטרה משתמשת במידע שמגיע מאנשים שרכשו שירותי מין כדי לאכוף את החוקים הנוגעים בסחר, בסרסרות ובשידול. ולכן, השחקנים שמרוויחים מזנות של אחרים היו עומדים בפני סיכון נמוך יותר להיתפס לולא אימוצו של החוק. אנחנו מעריכים - שוב, ברמה גבוהה של חוסר ודאות - כי השוק היום היה גדל בכ-15% ביחס לשוק ב-2008 וב-45% ביחס למצבו הממשי היום.

הצורך במדיניות מכוונת

שוק הזנות בנורבגיה היום, כמו בשאר מדינות אירופה, מאופיין בחלק גדל והולך של מהגרים ממדינות בעלות הכנסה ממוצעות וממדינות עניות. רוב המהגרים הם נשים שניצבות בפני בחירה מועטה מאד מלבד העיסוק בזנות. הסחר בבני אדם הוא חלק מהשוק המתחלף הזה. הכניסה לזנות מבוססת על מניעים כלכליים. עם זאת, המחירים נמוכים יותר מבעבר. בנורבגיה נהוגה מדיניות סוציאלית טובה וכן פועלות בה מספר עמותות שמסייעות לקרבנות סחר בבני אדם ולזונות. עם זאת, יש לספק אפשרויות רבות יותר עבור אנשים שרוצים לצאת מהזנות. שיעורי שפה, כלים לרכישת מיומנויות עבודה ומשרות אפשריות נחשבים כבעלי השפעה חיובית ברורה וקיים צורך ביוזמות רבות יותר מהסוג הזה.

השפעות החוק עומדות בקנה אחד עם המנדט שלו

אנחנו מוצאים כי השפעות החוק, באופן כללי, עומדות בקנה אחד עם הכוונות המקוריות של החוק. לסיכום, ההשפעות הן כדלהלן:

• השפעה על עמדות

קוטסאדם ויקובסון (Kotsadam and Jakobsson, 2011) מצאו כי גברים צעירים בנורבגיה שינו את יחסם בנוגע לרכישת שירותי מין יותר מאשר גברים מבוגרים יותר. בנוסף, אנשים באוסלו חשים רגשות שליליים יותר ביחס לרכישת שירותי מין בהשוואה לאנשים במקומות אחרים בנורבגיה. ייתכן כי הדבר נובע מזנות גלויה יותר באוסלו ביחס לחלקים אחרים של המדינה. ראיונות שערכנו עם המשטרה בערים הגדולות ביותר מראים כי החוק היה בעל השפעה מנרמלת על התנהגות האנשים. ייתכן כי מוקדם מדי להגיע למסקנה בעניין הזה משום שהפנמת נורמות חברתיות דורשת זמן. ועדיין, הממצאים שלנו מראים כי החוק היה בעל השפעה על עמדות הציבור. זוהי גם המסקנה של הערכות חוק דומה שהוטמע בשוודיה ב-1999.

• הפחתת הביקוש



כפי שכבר תואר בתקציר זה, האיסור על רכישת שירותי מין הפחית את הביקוש לשירותים שכאלו. נשים בזנות משתמשות במונח "שוק של לקוחות" כדי לתאר את המגמה הזאת. פחדו הגובר של הלקוח להיתפס עשוי להוביל לצמצום הזמן להחליט האם לסגור עסקה עם הלקוח והאם להוריד את המחיר. המחירים הנמוכים הם שילוב של שוק תנודתי וביקוש נמוך לשירותי מין. המשבר הכלכלי הוביל גם למחירים אבסולוטיים נמוכים יותר עבור שירותי מין באירופה כולה. תחרות גדולה יותר והיצע גדול יותר בשוק הזנות האירופי יכולים להוות הסבר טוב יותר לירידת המחירים מאשר החוק בפני עצמו. ועדיין, החוק תרם להורדת הביקוש לשירותי מין בנורבגיה.

• הקטנת השוק

האיסור על רכישת שירותי מין ביחד עם האיסור על סרסרות ושידול לזנות הקשו על מכירת שירותי מין בנורבגיה, ובמיוחד עבור פעילויות שמתרחשות במלונות ובדירות משותפות. המחיר שהשחקנים שנהנים מזנות של אחרים עלולים לשלם גדל והרווח קטן. השילוב הזה השפיע על ההיצע בשוק ותרם להקטנת בשוק ביחס למצב ללא החוק.

• הפחתת האטרקטיביות של נורבגיה עבור סוחרים בבני אדם

שוק קטן יותר ואכיפת חוק נוקשה יותר מציבים סיכון גבוה יותר עבור סוחרים בבני אדם. הרווח מסחר בבני אדם יורד גם הוא הודות לגורמים אלו. ועל כן, החוק הוא בעל גורמי דחייה חזקים והפחית את שיעור הסחר בבני אדם בנורבגיה ביחס למצב ללא החוק.

• תנאי העבודה של גברים ונשים בזנות

החוק שמפליל את רוכשי שירותי המין מחזק את זכויותיו של המוכר משום שאפשר לדווח על הקונה למשטרה. דבר זה העניק למוכר כלי לניהול לקוחות "רעים" וגם הפך את הלקוחות לזהירים יותר ועל כן ככל הנראה מנע אלימות. ועדיין, נשים בשוק שמתנהל ברחובות מדווחות כי כוח המיקוח שלהן קטן והן חשות איומים גדולים יותר על ביטחונן ביחס למצב לפני החוק. בשוק שמתנהל בתוך הבתים מביעות הנשים בזנות דאגה ביחס ל"שירות עד הבית". הן מעדיפות כי הלקוחות יגיעו אליהן, בדירה שלהן או בחדר המלון שלהן. הרף המצדיק דיווח למשטרה על לקוח אלים גבר גם הוא אחרי החוק. אנשים בזנות מפחדים כי גורמים כאלו ירדפו אותם בשלבים מאוחרים יותר. ועדיין, מחקר זה לא מצא כל ראיה ברורה לאלימות גבוהה יותר כלפי נשים ברחוב לאחר אכיפת החוק. זהו הלקוח שמעורב בפעילות בלתי חוקית ולכן עומד בפני סכנה ממשית יותר אם אישה בזנות תדווח עליו למשטרה.

Evaluation of Norwegian legislation criminalising the buying of sexual services (summary).

Background

Norway criminalized buying Sex in 2009. The main rationale for implementing the law (from 1st Of January 2009) against commercial sex was to prevent and reduce human trafficking in Norway. By making it illegal to buy sex the Norwegian Government also wanted to 1) change attitudes in the population, 2) reduce the size of the Norwegian sex market by constraining supply and demand and 3) to prevent entry into prostitution and hence to reduce possible sexual exploitation of men and women in prostitution. The law also seeks to protect people in prostitution and to help people with the transit out of sex work. 5 years after adopting the law, the Norwegian Government wanted to evaluate its effects. The ban on purchasing sexual services is much debated in Norway and law making on this issue is complicated due to moral and ethical questions. For instance, there are worries that the law has resulted in negative side effects for people in prostitution. Hence, it is important to evaluate the effects of the law. This report is an evaluation of the law and was commissioned by the Norwegian Ministry of Justice and Public Security In the autumn of 2013. This report is the result of evaluation work conducted in the period between January 2014 and June 2014.

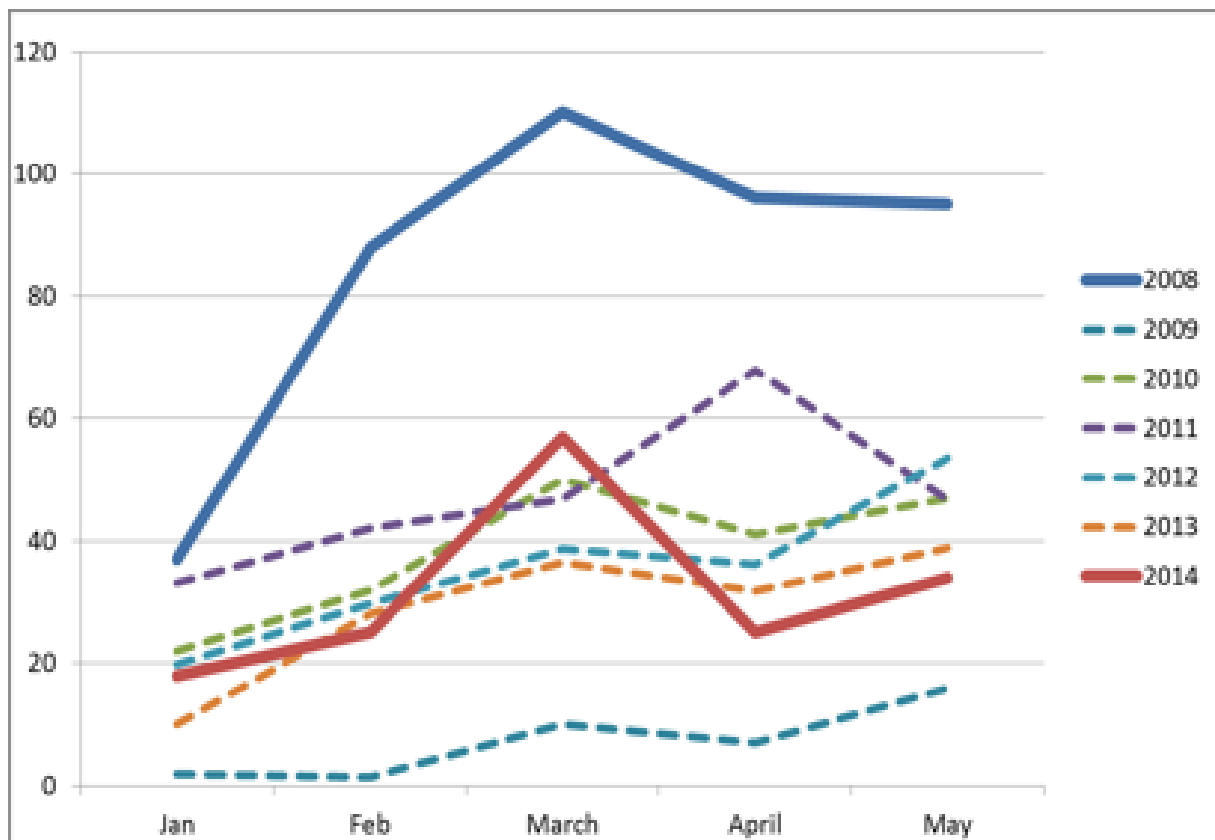
Main Findings

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

The law has reduced the market for prostitution in Norway

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

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



One possible source of error in this data material is the timing of observations (i.e. when during the day/night the observations have been made and whether this timing varies over the years in the time frame). However, the market shows the same tendencies also when this bias is controlled for. The street markets in Bergen (Norway's second largest city) and Stavanger show similar trends as Oslo after the introduction of the ban on purchasing sexual services. When the police have strategically targeted the market, we see a clear fall in the number of people in prostitution. Estimates of the size of the indoors market are considerably more uncertain. This is due to the increasing rotation of the market. The prostitutes frequently travel across cities and countries and only stay at one place for a short term. Furthermore, it is normal to have several advertisements connected to the same telephone number (in sense of a call centre), to have more than one telephone number and to have more than one advertisement at the same website. This makes it difficult to provide a correct estimate of the size of the market. Still, according to informants in this branch of the prostitution market the prices are lower now than before the introduction of the ban. More travelling, more advertising and somewhat lower prices show that the competition is tougher and the demand is lower nowadays. Men and women in prostitution need to work harder now in order to secure 2008 income levels. Our analysis of the indoors market is that it has stabilized at a somewhat lower level than before the introduction of the law. Our best estimate – with a high degree of uncertainty – is a market reduction of 10-20 percent compared to the situation before the law. However, since the indoors market is less reduced than the outdoors market following the law, we conclude that the share of indoors prostitution of the total prostitution market has decreased.

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

In 2008, the global financial crisis began. This crisis led to negative consequences for the labour markets in a number of countries. Norway, on the other side, was not particularly affected due to good economic policies and healthy state finances. The large increase in the number of prostitutes in Norway in 2008 thus has to be seen in light of the financial crisis which reduced the demand for sexual services and probably also increased the supply of prostitution (due to more unemployment) in other countries. Demand for sexual services and revenues obtained from selling these services are vital for the supply of prostitution in Norway. As long as the possible profit from prostitution is larger in Norway than in other countries, one has to expect market growth. The developments in the rest of Europe with reduced revenues in the prostitution market would thus most likely have led to a larger share of prostitutes in Norway if the law had not been implemented. Without the law, the Norwegian police would also have lost an important tool for reducing human trafficking. For instance, the police use information from fetched sex buyers to enforce the laws on trafficking and pimping and pandering. The actors benefitting from the prostitution of others would thus have faced a smaller risk of being caught if the law had not been adopted. We estimate – again with a high degree of uncertainty – that the market today would have been around 15 percent larger than the market in 2008 and around 45 percent larger than the actual market today.

A Need for targeting policies

The prostitution market in Norway is, like the rest of Europe, characterized by an increasing share of immigrants from middle-income countries and poor countries. Most of these immigrants are women with few other real options than to entry into prostitution. Human trafficking is a part of this rotating market. The entry into prostitution is based on economic motives. Still, the prices are lower than before. Norway has a number of good social policies and charities targeting trafficking victims and prostitutes. However, there is a need for providing more options for people that wants to get out of prostitution. Language classes, work training and work options are considered to have clear positive effects and there is a need for more of such initiatives.

The Effects of the law are in line with its mandate

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

Effect on attitudes

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

Reduced demand

As previously outlined in this summary, the ban on purchasing sexual services has led to reduced demand for such services. Women in prostitution use the term «buyer's market»

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

Market Reduction

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

Less attractive for human traffickers

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

The working conditions of men and women in prostitution

The law that criminalises buying sex strengthens the rights of the seller in the sense that the buyer can be reported to the police. This has given the seller a tool for managing "bad" customers as well as leading to more careful customers and possible prevention of violence. Still, women in the street market report to have a weaker bargaining position and more safety concerns now than before the law was introduced. At the indoors market, prostitutes express concerns for "out-door calls". They prefer to have customers visiting them at their own apartment or own hotel room. The threshold for reporting a violent customer to the police also seems to be higher after the law. People in prostitution are afraid that such actions will come back to halt them at later stages. Even so, this analysis finds no clear evidence of more violence against women in the street market after the introduction of the law. It is the customer that engages in illegal action and thus has the most to fear if reported to the police by a prostitute. The police have no indications on more violence following the ban on purchasing sexual services.