Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Kansalaisaloite KAA 1/2019 vp: Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen; julkinen kuuleminen 3.10.2019

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi kansalaisaloitetta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Taustaa

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan ryhtymistä lainvalmisteluun tyttöjen sukuelinten silpominen kieltämiseksi erillislailla. Toisaalta aloitteessa ehdotetaan, että laki koskisi myös naisia. Lisäksi ehdotetaan, että erilliskriminalisointi tulisi kattamaan myös ulkomailla tehdyt silpomiset.

Tyttöjen sukupuolielinten silpominen ja lapsen oikeudet

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen sitoutuneilla valtioilla on velvollisuus huolehtia, että sopimus tunnetaan laajasti ja että sitä myös sovelletaan. Valtioilla on myös velvollisuus huolehtia sopimuksen täytäntöönpanosta lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallinnossa.

Sopimuksen noudattamista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka ohjaa sopimuksen tulkintaa yleiskommenteillaan ja valtioiden määräaikaisraporttien johdosta antamillaan suosituksilla. Komitea on määritellyt sopimuksen yleisperiaatteeksi:

- lapsen oikeuden elämään. Kehityksen edellytykset tulee turvata mahdollisimman täysimääräisesti. (6 art).
- syrjimättömyyden lapsen tai hänen vanhempansa ominaisuuksien perusteella (2 art)
- osallisuuden (12 art) ja
- lapsen edun ensisijaisuuden (3(1) art). Lapsen etua tulee arvioida koko yleissopimuksessa taatut muut oikeudet.

Vanhemmilla tai muilla lapsesta huolta pitävillä aikuisilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä, ja lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa (18 art). Vanhemmilla tai muilla lapsista huolta pitävillä aikuisilla on vastuu, oikeus ja velvollisuus ohjata ja neuvoa lasta oikeuksien käyttämiseksi (5 art). Lapsella on oikeus suojeluun kaikenlaiselta väkivallalta (19 art). Lasta ei tule erottaa vanhemmistaan, paitsi kun sen asianmukaisen menettelyn kautta todetaan olevan lapsen edun mukaista (9 artikla).

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Valtion tulee ryhtyä kaikkiin tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin, että poistetaan lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja. (24 artikla). Näitä ovat muun muassa:

- ruumiillinen kuritus ja muut julmat tai halventavat rankaisumuodot,
- naisten ja tyttöjen sukupuolielinten silpominen,
- väkivaltaiset ja halventavat siirtymäriitit, tyttöjen pakkosyöttäminen, lihottaminen ja neitsyystestit (tyttöjen sukupuolielinten tutkiminen).

Sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että vanhemmat saavat tietoa lapsen terveydestä ja terveyspalveluista. (24 art). Etnisten, uskonnollisten tai kielellisten vähemmistöryhmien lapsilta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (14 arti). Tyttöjen ympärileikkaus ja lapsiavioliitot on kuitenkin katsottu olevan niin vastoin lapsen etua, että niiden poistamiseksi tulee toteuttaa tiedotusta ja koulutusta sekä tehdä työtä näiden vähemmistöryhmien kanssa[1]. Tulee myös ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Kansallinen lainsäädäntö

Perinteisiin haitallisiin tapoihin on otettu kantaa perusoikeusuudistuksessa uskonnonvapautta koskevan perusoikeuden yhteydessä. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että uskonnon ja omantunnon vapauteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Uskonnonvapaus perusoikeutena ei siten voi esimerkiksi oikeuttaa missään olosuhteissa ihmisyksilöiden silpomista, kuten naisten ympärileikkausta, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen.

Tyttöjen sukupuolielinten silpomisen katsotaan yksiselitteisesti täyttävän rikoslain 21 luvun 6 §:n mukaisen törkeän pahoinpitelyn tunnusmerkistön. Julkisen keskustelun perusteella sukupuolielinten silpomiseen ei ole kuitenkaan osattu riittävällä tavalla puuttua ja sitä edelleen tapahtuu. Lapsiasiavaltuutettu on vaatinut viranomaisilta aktiivisempia toimenpiteitä silpomisen ennaltaehkäisemiseksi ja korostanut eri tahojen ilmoitusvelvollisuutta poliisille.

Tyttöjen sukupuolielinten silpomisen erilliskriminalisointi ja lapsen oikeudet

YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea mm. asettamaan ensisijaiseksi tavoitteeksi kaikkien lapsiin kohdistuvan väkivallan muotojen poistamisen, väkivallan muotojen yksiselitteisen kieltämisen kaikissa olosuhteissa kansallisella lainsäädännöllä sekä tiedonkeruun ja analysoinnin vahvistamisen lapsiin kohdistuneen väkivallan ja hyväksikäytön yleisyyden selvittämiseksi[2].

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 11 (2009). Alkuperäiskansojen lapset ja heidän yleissopimuksen mukaiset oikeutensa. CRC/C/GC/11.
[2] YK:n lapsen oikeuksien komitea: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamisen raporttien käsittely. Päätelmät: Suomi. CRC/C/FIN/CO/4. Päivitetty versio 7.9.2011 ulkoministeriön sivulla: https://um.fi/documents/35732/0/P%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4tsuomeksi.pdf/783448d4-6e3f-d7c2-36ee-4b89978a795e?t=1553604441852 (viitattu 30.9.2019). Suositukset 37 ja 38.

Ns. Istanbulin sopimuksen[3] täytäntöönpanoa valvova GREVIO-asiantuntijaryhmä on käsitellyt tyttöjen sukuelinten silpomisen erilliskriminalisointia 2.9.2019 antamassaan Suomea koskevassa raportissa[4]. GREVIO toteaa, että nykyinen sääntely kriminalisoi naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen ja kattaa myös valmistelun ja avunannon. Sen sijaan lainsäädäntö ei tällä hetkellä kata tyttöön kohdistuvaa painostusta tai pakottamista perheen, suvun tai muun yhteisön taholta. GREVIO suosittelee tältä osin lainsäädäntömuutoksia.[5]

Muutoin GREVIO huomauttaa Suomea mm. siitä, että tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisesta tai siihen vaikuttavista toimintaohjelmista ei ole maassamme kattavaa tutkittua tietoa. GREVIO pitää tärkeänä myös koululaisten seksuaalikasvatusta sekä erityisesti terveyden- ja sosiaalihuollon ammattilaisille sekä poliiseille, syyttäjille ja tuomareille suunnattua tiedotusta.

Ilmoitusoikeudet ja –velvollisuudet

Lastensuojeluilmoituksen tekemiseen on *velvollisuus* laajalla joukolla lasten kanssa työskenteleviä ja lapsia työssään kohtaavilla henkilöillä. Ilmoitus on tehtävä salassapidon estämättä. Lastensuojeluilmoituksen tekemisen kynnys on Suomessa matala; riittää, että arvioi mahdollisen lastensuojelun tarpeen selvittämisen olevan tarpeellinen. Kaikilla on *oikeus* tehdä lastensuojeluilmoitus salassapidon estämättä; ulkopuolelle jää vain rippisalaisuudesta tai sielunhoidosta säädetty salassapito.[6] Samoilla henkilöillä on myös velvollisuus ilmoittaa poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta. Ilmoitusvelvollisuus poliisille on myös epäiltäessä lapseen kohdistunutta seksuaalirikosta[7].

Vuonna 2015 useisiin lakeihin lisättiin *oikeus* ilmoittaa vakavan väkivallan uhkasta poliisille salassapidon estämättä. Esimerkiksi laeissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) on säännökset, joiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa työskentelevillä ja kaikilla terveydenhuollon ammattihenkilöillä on oikeus ”salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.”.

Lisäksi rikoslain 15 luvun 10 § säätää kaikkien velvollisuudesta ilmoittaa poliisille hankkeilla olevista törkeistä rikoksista. Ilmoittamatta jättämisen rangaistusvastuu koskee henkilöä, joka tietää säännöksessä luetellun rikoksen olevan hankkeilla eikä ajoissa anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa. Velvollisuuden ulkopuolelle on jätetty henkilöt, joiden täytyisi antaa ilmi puoliso, sisarus, sukulainen ylenevässä tai alenevassa polvessa tai henkilö, joka asuu hänen kanssaan yhteistaloudessa tai on muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia läheinen. Rikoksen ei ole tarvinnut edetä vielä tekoasteelle. Säännös koskee mm. lapsen törkeää seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeää pahoinpitelyä ja ihmiskauppaa.

---

[3] Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Sops 53/2015).
[4] GREVIO: Baseline Evaluation Report, Finland. https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d (viitattu 30.9.2019)
[5] Suositus 176: “GREVIO encourages the Finnish authorities to criminalise the intentional conduct of inciting, coercing or procuring a girl to undergo FGM as required by Article 38 c of the Istanbul Convention.”
[6] Lastensuojelulaki (417/2007) 25 § 1 momentti
[7] Lastensuojelulaki 25 § 3 momentti

Kansalliset ohjeet

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviin kuuluu mm. lastensuojelulain toimeenpanon tuki. THL:n ylläpitämässä Lastensuojelun käsikirjassa[8] on ohjattu tekemään lastensuojeluilmoitus ja rikosilmoitus niissä tilanteissa, joissa tytön sukuelinten silpomista suunnitellaan tai se on jo ajankohtainen. Sama ohje on annettu tilanteisiin, joissa tyttöä ollaan viemässä ulkomaille kyseisessä tarkoituksessa. Lastensuojeluviranomaisia on ohjeistettu, että lastensuojelulain (417/2007) 38 §:n mukaisen kiireellisen sijoituksen edellytykset täyttyvät, jos tyttö on vaarassa joutua silvotuksi.

Lastensuojeluviranomaisia ohjeistetaan myös tekemään ilmoitus poliisille. Lastensuojelu voi pyytää poliisilta virka-apua esimerkiksi maasta poistumisen estämiseksi, jos tyttöä ollaan viemässä maasta sukuelinten silpomista varten. Sen sijaan mutkikkaampi tilanne on, jos silpomista ollaan tekemässä ulkomailla tai saadaan tietoon, että se on jo tehty toisessa valtiossa. Lastensuojelun tarpeen arvio on edelleen mahdollista ja suositeltavaa tehdä, mutta rikosoikeudellinen rangaistavuus ei ole selvää. Myös muissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjeissa lasten kanssa työskenteleville on mainittu ilmoitusvelvollisuudet.

Johtopäätökset

Tyttöjen sukuelinten silpominen katsotaan yksimielisesti törkeäksi pahoinpitelyksi. Lainsäädännön osalta ei siten ole epäselvyyttä siitä, onko tyttöjen sukupuolielinten silpominen rikos vai ei. Sen sijaan nykyinen lainsäädäntö ei kata tytön pakottamista tai painostusta toimenpiteeseen.

Lapsiasiavaltuutettu ei pidä riittävänä lainsäädännön tarkastelua, vaan lapsen suojelemiseen ja oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen takaamiseen tulee olla riittävästi henkilöitä sekä kunnissa että valtion tasolla. THL:n juuri julkaisemasta selvityksestä[9] ilmenee, että ns. neuvola-asetuksen säätämiin laajoihin terveystarkastuksiin sisältyvien tapaamisten määrissä ja muodoissa on suurta vaihtelua kuntien välillä ja erityisesti niihin käytetyssä ajassa. On siten varmistettava, että esim. kouluterveydenhuolto tosiasiassa kykenee ottamaan puheeksi myös sukuelinten silpomisen tyttöjen terveystarkastuksissa ja keskusteluissa.

Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota myös rikostutkinnan ja oikeuskäsittelyn hitauteen lapseen kohdistuvissa väkivalta- ja seksuaalirikoksissa. Ilmoituksesta lainvoimaiseen tuomioon saattaa kulua useita vuosia, mikä on aivan liian pitkä aika lapsen elämässä.

On myös tehtävä arviointi siitä, millä muillakin keinoilla silpominen saadaan maassamme lopetettua. Rikosilmoitusten vähäinen määrä osoittaa, ettei ilmiötä kuitenkaan vielä tunnisteta riittävästi ammattilaisten keskuudessa lainsäädännöstä, ohjeista ja oppaista huolimatta. On siis tarpeen kouluttaa suoraan eri ammattiryhmiä tunnistamaan, ottamaan puheeksi ja toimimaan tytön ollessa vaarassa joutua silvotuksi. Lisäksi valistusta tulee kohdentaa suoraan lapsiin ja nuoriin sekä heidän vanhempiinsa. Erilliset ja yksittäiset kampanjat eivät ole tähän riittäviä, vaan tarvitaan jatkuvaa toimintaa.

Lapsiasiavaltuutettu on useissa eri yhteyksissä tuonut esille, että peruskoulun (ja jopa varhaiskasvatuksen) opetussuunnitelmien perusteisiin tulisi vahvemmin kuulua seksuaali- ja turvataitokasvatus. Lasten tulee olla paremmin tietoisia oikeudestaan ruumiilliseen koskemattomuuteensa. Keskeisessä roolissa ovat juuri varhaiskasvatus ja koulu.

---

[8] https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/erityiskysymykset/pahoinpitely-ja-seksuaalinen-hyvaksikaytto/tyttojen-sukuelinten-silpominen

[9] Hietanen-Peltola ym. (2019) Kouluterveydenhuollon terveystarkastukset – sisällöt yksilöllisiä, järjestämistavat vaihtelevat. THL; Tutkimuksesta tiiviisti 26/2019.

Tyttöjen sukuelinten silpomisen erilliskriminalisoinnin osalta lapsiasiavaltuutettu katsoo, että **oikeusministeriön tulee välittömästi selvittää, mitä vaikutuksia tyttöjen sukuelinten silpomisen nimenomaisella kriminalisoinnilla olisi huomioiden rikoslain sisäinen yhdenmukaisuus ja suhteessa muuhun lapsia suojelevaan lainsäädäntöön**. Huomioon tulee ottaa mm. rikoksen kansainvälinen ulottuvuus sekä yllyttämisen ja avunannon kriminalisointi. Muiden maiden lainsäädäntömekanismien käytön vaikutuksista on jo tehty tutkimuksia[10], joiden käyttö edesauttaa systemaattisen arvion tekemistä.

Jyväskylässä 1.10.2019

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies

[10] Esim. Johnsdotter, Sara (2019) *Meaning well while doing harm: compulsory genital examinations in Swedish African girls*. Sexual and Reproductive Health Matters. 2:2019.