Sisäministeriö
Inrikesministeriet

26.2.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Kansalaisaloite KAA 1/2019 vp: Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen

Lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriön edustajaa kuultavaksi ja antamaan kirjallisen lausunnon koskien tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltämiseksi tehtyä kansalaisaloitetta ja aloitteen johdosta annettujen asiantuntijoiden lausuntoja.

Aloitteen sisältö

Edellä mainittu kansalaisaloite on jätetty 3.6.2019 eduskuntaan. Aloitteessa ehdotetaan lainvalmistelutoimiin ryhtymistä tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltämiseksi. Aloitteen mukaan lain tulisi kattaa kaikenikäiset tytöt ja naiset. Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltävä laki olisi aloitteen mukaan tärkeä, sillä se olisi selvä todiste siitä, ettei käytäntöä virallisesti hyväksytä Suomessa. Aloitteessa huomioidaan, että silpominen on tälläkin hetkellä Suomen rikoslain vastaista, mutta ehdotetaan siitä huolimatta silpomisen kieltävää omaa lakia, joka kattaisi myös ulkomailla tehdyt silpomiset.

Aloitetta on perusteltu mm. sillä, että Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa ei ole silpomisen kattavaa omaa lakia. Aloitteen mukaan erillislaki vahvistaisi viestiä siitä, että silpominen ei ole hyväksyttävää Suomessa ja se toimisi asennemuutoksen ajurina ja selkeämpänä työkaluna ennalta ehkäisevää työtä tekeville tahoille. Aloitteessa nostetaan esille, että vanhemmat eivät välttämättä miellä silpomista lapseen kohdistuvana väkivaltana ja siten pahoinpitelynä, joten nykymalli ei riitä ongelmaan vastaamisessa. Aloitteen mukaan erillislaki helpottaisi asian puheeksi ottamista hyvissä ajoin.

Asiantuntijalausunnot

Lakivaliokunta on kuullut syksyn 2019 ja talven 2020 aikana useita asiantuntijoita eri toimialoilta, mm. terveydenhuollon edustajia, uskonnollisia yhteisöjä, ihmisoikeus- ja maahanmuuttajajärjestöjä, syyttäjälaitosta ja Helsingin käräjäoikeutta sekä rikosoikeuden, valtiosääntöoikeuden ja islamin ja Lähi-idän tutkimuksen

professoreita. Sisäministeriön hallinonalalta lakivaliokunta on kuullut Poliisihallitusta, Helsingin poliisilaitosta ja Maahanmuuttovirastoa.

Asiantuntijoiden kannanotot erillislainsäädännön tarpeeseen jakautuvat kolmeen. Vajaa kolmasosa lausunnonantajista katsoo, että nykyinen sääntely asiassa on riittävää, toinen kolmannes kannattaa erillislainsäädäntöä joko erillislakina tai omana rikosnimikkeenä rikoslaissa ja loppukolmannes katsoo, että asiaa tulisi selvittää lisää. Asiantuntijat ovat lisäksi vastanneet aihetta koskeviin oman alansa erityiskysymyksiin.

Tämän lisäksi asiantuntijalausunnoissa on tullut esille kysymys poikien ympärileikkauksesta ja siitä, tulisiko mahdollisen erillissäädöksen olla sukupuolineutraali vai rikkoisiko vain tyttöjen silpomista koskeva säädös mahdollisesti yhdenvertaisuusperiaatetta.

Sisäministeriön lausunto

Erillislainsäädännön tarpeesta

Kuten aloitteessa ja asiantuntijalausunnoissakin on todettu, tyttöjen sukuelinten silpominen on Suomessa pahoinpitelynä tai törkeänä pahoinpitelynä rangaistava teko. Tästä ei liene epätietoisuutta poliisin tai muiden lainsoveltajien keskuudessa.

Ihmisoikeusliiton ja esim. Amal ry:n antamien asiantuntijalausuntojen mukaan myös maahanmuuttajayhteisöissä olisi hyvin tiedossa Suomen lainsäädäntö ja silpomisen rangaistavuus. Rangaistusuhka toimii pelotteena ja on Amal ry:n lausunnon mukaan muuttanut asenteita silpomista kohtaan.

Silpomisen rangaistavuus pahoinpitelyrikoksena on sinällään katsottu riittävän vastaamaan kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, kuten esimerkiksi Euroopan Neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumisesta tehdystä ns. Istanbulin sopimuksesta johtuviin velvoitteisiin kriminalisoida tyttöjen sukuelinten silpominen.

Asiantuntijalausunnoissa on myös kattavasti tuotu esille kuitenkin Istanbulin sopimuksen valvontaelimen GREVIO:n näkemys siitä, että Suomen lainsäädäntö ei kata sopimuksen 28 artiklan c-alakohdan tilannetta, jossa tyttöä kehotetaan, pakotetaan tai järjestetään alistumaan silpomiseen. Kyseessä olisi tilanne, jossa esim. perheen tai yhteisön jäsenet painostavat silpomiseen, mutta eivät osallistu aktiivisesti toimenpiteen järjestämiseen siten, että heidän osaltaan täyttyisi rikokseen osallisen vastuu tai muu rikosnimike, kuten törkeän rikoksen valmistelu.

GREVIO on suosittanut Suomen viranomaisia ryhtymään lainsäädäntötoimiin em. silpomiseen liittyvän teon kriminalisoimiseksi.

Sekä syyttäjälaitoksen, käräjäoikeuden että rikosoikeuden professori Kimpimäen ja professori Nuotion asiantuntijalausunnoista käy ilmi jokseenkin monimutkaiset lainsoveltamiskysymykset, jotka liittyvät tilanteisiin, jossa Suomen kansalainen tai Suomessa asuva tyttö lähetään ulkomaille silvottavaksi, mutta tytön Suomessa asuvat perheenjäsenet eivät itse syyllisty varsinaisen silpomisen tekemiseen. Tytön huoltajien rikosoikeudellinen vastuu voisi perustua Rikoslain 5 luvun osallisuussäännöksiin, esimerkiksi rikokseen yllyttämisenä tai avunantona tai välillisenä tekemisenä, mutta asiassa on huomioitava myös Rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n säännökset kaksoisrangaistavuudesta ja toisaalta yhteys varsinaiseen silpomiseen syyllistyneen tekijän rangaistusvastuuseen. Professori Nuotion mukaan myös Rikoslain 21 luvun 6a §: ssä rangaistavaksi säädetty törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu voisi tulla kysymykseen.

Helsingin poliisilaitos on lausunnossaan tuonut esille poliisin tarpeen saada selkeyttä silvotun tai silpomisuhan alla olevan tytön huoltajien ja perheenjäsenten asemaan rikosprosessissa. Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, että pahoinpitelyrikosnimikkeen soveltaminen silpomistapauksissa ei sinänsä ole ongelma poliisin esitutkinnan kannalta. Ongelmallista on kuitenkin rajanveto perusmuotoisen ja törkeän pahoinpitelyn välillä, oikeuskäytännön puuttuminen sekä nykyisen tulkinnan perustuminen lähinnä muiden viranomaisten antamiin kannanottoihin ennemmin kuin suoraan lakipykälään.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan edellä kuvatut silpomisrikoksiin liittyvät erityispiirteet puoltaisivat mahdollista erillislainsäädäntöä. Rikoslakiin sisällytettävä silpomisen eri muotoja ja osatekoja käsittelevä säännös olisi kuitenkin omaa erillislakia kannatettavampi vaihtoehto ottaen huomioon teon vakavuuden ja vankeusrangaistuksen uhan sisältävän rangaistusasteikon. Lain soveltajan kannalta on johdonmukaista, että vakavat rikokset on säädetty rangaistaviksi rikoslaissa, joka sisältää myös yleiset säännökset rangaistusvastuusta ja rangaistuksen määräämisestä.

Mahdollisella erillissäännöksellä voitaisiin vastata GREVIO:n antamaan suositukseen ja lain esitöissä pystyttäisiin tarkemmin ohjaamaan lainsoveltajaa myös hankalissa tulkintakysymyksissä liittyen esimerkiksi huoltajien asemaan rikosprosessissa, milloin heidän katsoneen vähintäänkin sallineen tai mahdollistaneen silpomisen. Erillissäännös ja oikeustilan selkeyttäminen saattaisi lisätä myös muiden viranomaisten tietoa teosta ja siten helpottaa puheeksi ottamista. Ottaen huomioon yhtäältä silpomisrikoksen luonteen ja toisaalta muista Pohjoismaista saatavilla oleva

kokemus erilliskriminalisoinnista ja tuomioiden määrästä, ei ole selvää lisäisikö mahdollinen erilliskriminalisointi silpomista koskevien esitutkintojen, syytteiden ja tuomioiden määrää. Mikäli näin tapahtuisi, olisi oikeuskäytännöstä kuitenkin erilliskriminalisoinnin myötä saatavissa helpommin tietoa kuin nykytilassa, jolloin tapaukset periaatteessa voivat ”hukkua” muiden pahoinpitelyrikosten sekaan.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan erilliskriminalisointia voidaan perustella myös muilla tyttöjen sukuelinten silpomiseen liittyvillä erityispiirteillä. Sisäministeriö yhtyy professori Kimpimäen lausunnossa esittämään näkökantaan, ettei pahoinpitelyrikos täysin kata sitä seksuaalisen koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden loukkausta joka tyttöjen sukuelinten silpomistekoon sisältyy. Tyttöjen sukuelinten silpominen on sukupuolittunutta väkivaltaa, joka on yhteydessä tyttöjen ja naisten syrjintään ja vakava ihmisoikeusrikos. Nämä näkökulmat puoltavat sisäministeriön näkemyksen mukaan teon erilliskriminalisointia. Kuten kidutusta koskevan erillisen rangaistussäännöksen osalta, myös silpomista koskeva erillissäännös vastaisi teon vakavuuteen ja haitallisuuteen ja viestisi yhteiskunnan jyrkkää kielteistä suhtautumista tekoon.

Kysymys poikien ympärileikkauksesta ja yhdenvertaisuudesta

Asiantuntijalausunnoissa on nostettu esille kysymys siitä, tulisiko mahdollinen erillissäännös kirjoittaa sukupuolineutraalisti ja/tai ulottaa koskemaan myös poikien ei-lääketieteellinen ympärileikkaus ja intersukupuolisille lapsille tehtävät leikkaukset, jotka eivät ole lääketieteellisesti välttämättömiä. Lausunnoissa on käsitelty Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta ja sitä, rikkoisiko vain tyttöjä ja naisia koskeva säännös tätä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitetyt kysymykset ovat relevantteja ja edellyttävät selvittämistä. Sinänsä lainsäädännön, erityisesti rikoslain sukupuolineutraaliutta voi pitää hyvänä lähtökohtana ja tavoitteena. Kuitenkin nimenomaan tyttöjen ja naisten epätasa-arvoon ja syrjintään liittyvät kysymykset sekä sukupuolittunut väkivalta ovat erityiskysymyksiä, jotka edellyttävät myös niiden erityispiirteiden mukaisia toimenpiteitä viranomaisilta. Tyttöjen sukuelinten silpominen on sisäministeriön näkemyksen mukaan sellainen teko, johon on perusteltua kohdistaa erityisiä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi oman erilliskriminalisoinnin säätäminen muiden toimenpiteiden lisäksi. Kun eri sukupuolten erilaiselle kohtelulle on hyväksyttävät perusteet, ei sitä voida pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tyttöjen sukuelinten silpomisen erityiskohtelulle lainsäädännössä vaikuttaa olevan edellä mainittuja erityisiä painavia perusteita.

Asiantuntijalausunnoissa ja esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2008:93 on myös tuotu esille, että tyttöjen sukuelinten silpomista ja poikien ympärileikkausta ei voida pitää verrannollisina ottaen huomioon ilmiöiden kulttuurihistorian, yhteyden uskonnolliseen perinteeseen ja teon seuraukset yksilölle. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, ettei poikien ei-lääketieteellistä ympärileikkausta ole kriminalisoitu missään päin maailmaa ja se on hyvin laajalle levinnyt tapa. Näin ollen tekoja olisi myös vaikea rinnastaa rikosoikeudellisesti.

Toisaalta on huomioitava, että yhteiskunnan näkemykset tietyntyyppisen käyttäytymisen tai tekojen sallittavuudesta voi muuttua ja vaihdella ajassa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään usein lausunut, että käsityksemme ihmisoikeuksien sisällöstä muuttuu ja kehittyy ajan kuluessa ja yhteiskunnan tulisi myös vastata tähän muutokseen. Tuomioistuin itse katsoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan ”elävä instrumentti”, jonka sisällön muodostava soveltamiskäytäntö voi muuttua yhteiskunnallisten näkemysten muuttuessa ajan kuluessa.[1]

Kysymys poikien ei-lääketieteellisen ympärileikkauksen hyväksyttävyydestä osana uskonnollista perinnettä nyky-yhteiskunnassa on asia, josta on hyvä avata ja käydä keskustelua. Kuten asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, kansainvälisiä ihmisoikeuselinten suosituksia on tehty sen puolesta, että poikien ei-lääketieteellistä ympärileikkaus katsottaisiin haitalliseksi tavaksi, jota pyritään kitkemään ja/tai toimenpidettä vähintäänkin lykättäisiin, kunnes lapsi on tarpeeksi vanha itse päättämään sen tekemisestä.[2]

Myös valtioneuvoston uusi lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisen toimenpidesuunnitelma 2020-2025 ”Väkivallaton lapsuus”[3] sisältää toimenpidekirjauksen siitä, että aloitetaan yhteiskunnallinen keskustelu ikärajasta eli ympärileikkauksen siirtämiseksi, kunnes poika voi itse osallistua päätöksentekoon.

Sisäministeriö katsoo, että poikien ei-lääketieteellinen ympärileikkaus on asia, johon olisi parempi puuttua tässä vaiheessa muilla kuin rikosoikeuden keinoilla. Ensi sijassa olisi pyrittävä tiedon lisäämiseen ja jakamiseen sekä keskusteluyhteyteen

[1] Esim. Tyrer v. Yhdistyneet kuningaskunnat (*5856/72, tuomio 25.4.1978)*
[2] Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18), kohta 4, Council of Europe, Parlamentary Assembly Resolution 1952 (2013). Resolution on children’s right to physical integrity, http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/aloitteet-2013/pohjoismaisten-lapsiasiavaltuutettujen-ja-lasten-laaketieteen-ammattilaisten-yhteinen-julkilausuma/
[3] Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:27

uskonnollisten yhteisöjen kanssa lapsen oikeudesta fyysiseen koskemattomuuteen ja tämän oikeuden suhteesta mainittuun uskonnolliseen perinteeseen.

Mitä tulee intersukupuolisille lapsille tehtäviin ei-lääketieteellisesti välttämättömiin sukupuolta muokkaaviin leikkauksiin, sisäministeriö lausuu käsityksenään, että kyseessä on myös ihmisoikeuskysymys, joka edellyttää toimia viranomaisilta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämän osalta ensisijaista olisi muuttaa hoitosuosituksia ja – käytäntöjä, eikä tätä tulisi tekojen erilaisesta luonteesta johtuen yhdistää nyt käsittelyssä olevaan kysymykseen tyttöjen sukuelinten silpomista koskevan erilliskriminalisoinnin tarpeesta.

Muu silpomisen vastainen työ ja maahanmuuttoon liittyvät kysymykset

Sisäministeriö yhtyy useiden asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että erilliskriminalisointia tärkeämpää on silpomisen ennalta ehkäisevä työ tietoa lisäämällä, puheeksi ottamisella ja viime kädessä lastensuojeluviranomaisille ja poliisille tehtävin ilmoituksin. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin esimerkiksi maailman terveysjärjestö WHO:n kanta, jonka mukaan tärkein strategia silpomisen vastaisessa työssä on terveyssektorin vahvistaminen. Tähän ja tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen estämisen toimintaohjelman[4] toimeenpanon resurssointiin olisi panostettava silpomiskäytännön lopettamiseksi.

Poliisista saadun tiedon mukaan ilmoituksia silpomisesta tai sen uhasta on tehty vain muutamia vuosittain. Ottaen huomioon silvottujen ja silpomisuhan alla olevien tyttöjen lukumäärästä tehdyt arviot, vaikuttaa siltä, ettei tieto tapauksista siirry poliisille laissa edellytetyn mukaisesti. Työtä eri viranomaisten kouluttamiseksi silpomiseen liittyvissä kysymyksissä ja ilmoitusvelvollisuuksista onkin edelleen jatkettava.

Maahanmuuton näkökulmasta tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen voi tulla esille erityisesti turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Uhka sukuelinten silpomisesta voi olla peruste ulkomaalaislain (301/2004) 87 §:n mukaiselle turvapaikalle. Jos turvapaikkaprosessissa katsotaan, että hakijalla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen uhriksi, hänelle myönnetään turvapaikka, ellei uhalta ole mahdollista välttyä turvautumalla viranomaissuojeluun tai sisäiseen pakoon. Jos hakija on alaikäinen tyttö, silpomisuhasta kysytään viranomaisaloitteisesti, jos lähtömaatiedon perusteella tiedetään, että perinnettä

[4] Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:1

harjoitetaan hakijan lähtöalueella tai väestöryhmässä. Myös aikuisten hakijoiden osalta asiaa aletaan selvittää, jos silpominen tulee menettelyn aikana esille.

Edellä mainitun silpomisen vastaisen toimintaohjelman mukaan silpomisen kohteeksi joutuneelle kansainvälistä suojelua hakevalle aikuiselle turvapaikanhakijalle ja ihmiskaupan uhrille avausleikkaus voi myös kuulua vastaanottolain määrittämiin terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin terveyspalveluihin.

Myös maahanmuuton lainsäädännön näkökulmasta rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi olennaista on erityisesti silpomisen tunnistamisen ja sen ehkäisemisen kannalta sekä turvapaikanhakijoiden että viranomaisten tiedon lisääminen, kouluttaminen sekä työntekijöiden kouluttaminen.

Yhteenveto

Sisäministeriön katsoo, että tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltävä erilliskriminalisointi olisi kannatettavaa lainsoveltamisen selkeyttämiseksi. Tällä laitettaisiin täytäntöön GREVIO:n Suomelle antama suositus ja vastattaisiin rikosoikeudellisiin tulkintakysymyksiin koskien silpomistekoon osallisen perheenjäsenen ja mahdollistavan/sallivan huoltajan vastuusta ja asemasta rikosprosessissa. Erilliskriminalisointia puoltaa myös silpomisen luonne vakavana ihmisoikeusloukkauksena, jolla on yhteys tyttöjen ja naisten syrjintään laajemminkin. Koska tyttöjen sukuelinten silpomista ja poikien ympärileikkausta ei voida pitää taustoiltaan ja vaikutuksiltaan verrannollisina tekoina, ei näitä tulisi käsitellä yhdessä. Vain tyttöjä ja naisia koskevalle erilliskriminalisoinnille on painavat ja hyväksyttävät perusteet, jonka vuoksi erilliskriminalisointi ei riko yhdenvertaisuusperiaatetta. Erilliskriminalisointi tulisi oman lain sijaan sisällyttää rikoslakiin. Intersukupuolisten lasten ei-lääketieteellisesti välttämättömien leikkausten ja poikien ei-lääketieteellisten ympärileikkausten osalta toimenpiteiden tulisi tässä vaiheessa olla ensisijaisesti muita kuin rikosoikeudellisia.

Heidi Lempiö
hallitussihteeri
sisäministeriön poliisiosasto