EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 25.11.2013
COM(2013) 833 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Nollatoleranssi naisten sukuelinten silpomiseen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Nollatoleranssi naisten sukuelinten silpomiseen

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 4
2. Parempi tietämys sukuelinten silpomisesta EU:ssa 5
3. Kestävien sosiaalisten muutosten edistäminen naisten sukuelinten silpomisen ehkäisemiseksi..... 6
3.1. Kestävien sosiaalisten muutosten edistäminen naisten sukuelinten silpomisen ehkäisemiseksi..... 6
3.2. Monialaisen yhteistyön kehittäminen 7
4. Jäsenvaltioiden tukeminen naisten sukuelinten silpomista koskevan syytteeseenpanon tehostamisessa..... 9
5. EU:n alueella vaarassa olevien naisten suojelun varmistaminen..... 10
6. Naisten sukuelinten silpomisen maailmanlaajuiseen lopettamiseen tähtäävien toimien edistäminen 11
7. Täytäntöönpano, valvonta ja arviointi..... 13
8. Päätelmät..... 14

1. JOHDANTO

Joka vuosi miljoonat naiset ja tytöt ympäri maailmaa joutuvat sukuelinten silpomisen uhriksi, mikä heikentää merkittävästi heidän elämänlaatuaan. Tässä toimenpiteessä naisen ulkoiset sukuelimet poistetaan osittain tai kokonaan tai niitä vahingoitetaan jollakin muulla tavalla muista kuin lääketieteellisistä syistä[1]. Tuhannet Euroopassa asuvat naiset ja tytöt joutuvat tai ovat vaarassa joutua tällaisen toimenpiteen uhriksi.

Sukuelinten silpominen katsotaan kansainvälisesti naisten ihmisoikeuksien rikkomiseksi ja lasten kaltoinkohteluksi. Yhdessä muiden sukupuoleen perustuvan väkivallan muotojen kanssa ”se loukkaa perustavanlaatuista oikeutta elämään, vapauteen, turvallisuuteen, ihmisarvoon, naisten ja miesten tasa-arvoon, syrjimättömyyteen ja ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen”[2]. Lisäksi se loukkaa lapsen oikeuksia sellaisina kuin ne määritellään Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksessa lapsen oikeuksista.

Tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen lopettamista vaaditaan yhä voimakkaammin kaikkialla maailmassa. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous antoi vuonna 2012 Afrikan ryhmän johdolla sekä EU:n vahvalla tuella merkittävän päätöslauselman, jonka tavoitteena on tehostaa maailmanlaajuisia toimenpiteitä naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi[3]. Afrikan ryhmä antoi päätöslauselmaa koskevan julistuksen YK:n ihmisoikeusneuvostossa kesäkuussa 2013 EU:n jäsenvaltioiden tuella. Julistuksessa keskitytään niihin haasteisiin, jotka on ratkaistava maailmanlaajuisesti tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi. Myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen seurannan yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota naisten sukuelinten silpomiseen.

Perusoikeudet ja sukupuolten tasa-arvo ovat Euroopan unionin perusarvoja. EU on jo kauan sitten sitoutunut kitkemään sukupuoleen perustuvan sekä lapsiin kohdistuvan väkivallan. Tämä todetaan myös komission tiedonannossa *Naisten ja miesten tasa-arvostrategia vuosiksi 2010–2015*[4], rikoksen uhrien oikeuksista annetussa direktiivissä[5] sekä komission tiedonannossa *Lapsen oikeuksia koskeva EU:n toimintasuunnitelma*[6].

Tässä naisten sukuelinten silpomista koskevassa komission tiedonannossa hyödynnetään useita vuosia jatkunutta EU:n työtä sekä Euroopan tasa-arvoinstituutin (EIGE) raporttia[7]. Lisäksi siinä on otettu huomioon naisten sukuelinten silpomista käsitelleen korkean tason pyöreän pöydän kannanotto[8], kansalaisyhteiskunnan, kansainvälisten järjestöjen, tutkijoiden ja tasa-arvojärjestöjen julkisessa kuulemisessa[9] esittämät huomautukset sekä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevän EU:n neuvoa-antavan komitean kirjallinen

---

1 Maailman terveysjärjestön (WHO) määritelmän mukaisesti.

2 Neuvoston päätelmät ”Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja tukipalvelujen tarjoaminen perheväkivallan uhreille”, annettu 6. joulukuuta 2012.

3 YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 67/146, annettu 20. joulukuuta 2012.

4 KOM(2010) 491 lopullinen.

5 Direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista.

6 KOM(2011) 60 lopullinen.

7 EIGE, *Female genital mutilation in the European Union and Croatia* (naisten sukuelinten silpominen Euroopan unionissa ja Kroatiassa), 2013.

8 Maailman johtavia naisten sukuelinten silpomisen vastustajia kutsuttiin pyöreän pöydän keskusteluun 6. maaliskuuta 2013 esittämään näkemyksiä ja antamaan neuvoja.

9 Kuulemisen tulokset esitetään seuraavalla sivustolla: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/opinion/130306_en.htm.

lausunto[10]. Tässä tiedonannossa käsitellään niin sisäisiä kuin ulkoisiakin politiikkoja ja kehitetään kokonaisvaltainen ja yhtenäinen lähestymistapa, jossa painotetaan erityisesti ennaltaehkäisyä.

2. PAREMPI TIETÄMYS SUKUELINTEN SILPOMISESTA EU:SSA

Unicefin mukaan[11] **maailmassa** on tällä hetkellä yli **125 miljoonaa tyttöä ja naista**, jotka kärsivät sukuelinten silpomisen seurauksista. Sukuelinten silpominen on yleisintä Länsi-, Itä- ja Koillis-Afrikassa, eräissä Aasian ja Lähi-idän maissa sekä joidenkin näiltä alueilta lähteneiden maahanmuuttajien keskuudessa ympäri maailmaa. EU:ssa uhrien määräksi arvioidaan yleensä **500 000**[12].

On vaikea **arvioida niiden tyttöjen lukumäärää, jotka ovat vaarassa joutua sukuelinten silpomisen uhriksi**. Voidaan katsoa, että vaarassa ovat sellaisista maista tulevat tytöt, joissa harjoitetaan naisten sukuelinten silpomista, tai tytöt, joiden vanhemmista vähintään toinen on kotoisin tällaisesta maasta.[13] Jotta riskitekijöitä voitaisiin arvioida tarkemmin, olisi kuitenkin otettava huomioon myös muita seikkoja, kuten muutokset vanhempien käytöksessä tai vakaumuksessa maahanmuuton jälkeen.

Naisten sukuelinten silpominen EU:n jäsenvaltioissa[14]

Maa	Julkaisuvuosi	Niiden naisten määrä, joiden sukuelimet on silvottu	Silpomisvaarassa olevien tyttöjen määrä	Rikosasioiden määrä[15]
Belgia	2011	6 260	1 975	
Tanska		Tietoja ei ole saatavilla		1
Saksa	2007	19 000	4 000	
Irlanti	2011	3 170	Ei saatavilla	
Espanja		Tietoja ei ole saatavilla		6
Ranska	2007	61 000	Ei saatavilla	29
Italia	2009	35 000	1 000	2
Unkari	2012	170–350	Ei saatavilla	
Alankomaat	2013	29 210	40–50 vuosittain	1
Ruotsi		Tietoja ei ole saatavilla		2

10 http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/advisory-comittee.

11 UNICEF, *Female Genital Mutilation/Cutting: A Statistical Overview and Exploration of the Dynamics of Change* (Naisten sukuelinten silpominen: tilastollinen katsaus ja muutosdynamiikka), New York, 2013.

12 Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. kesäkuuta 2012 naisten sukupuolielinten silpomisen lopettamisesta (2012/2684(RSP)). Kaikki maat eivät ole arvioineet uhrien määrää, eivätkä arviot välttämättä ole keskenään vertailukelpoisia.

13 EIGE, *Female genital mutilation in the European Union and Croatia*, 2013.

14 Lähde: EIGE 2013, lukuun ottamatta Alankomaita, jota koskevat tiedot ovat peräisin asiakirjasta Exterkate2013 — *Female Genital Mutilation in the Netherlands. Prevalence, incidence and determinants.* Pharos — Centre of Expertise on Health for Migrants and Refugees.

15 Rikosasioiden määrä, tuomiot mukaan luettuina, tammikuuhun 2012 mennessä.

Yhdistynyt kuningaskunta	2007	65 790	30 000	

Käytössä ei myöskään ole tietoja siitä, millaisissa olosuhteissa tyttöjen sukuelimiä silvotaan EU:ssa. Ranskassa[16] vietiin 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa oikeuteen useita tapauksia, joiden yhteydessä saatiin todisteita Ranskan alueella toteutetusta naisten sukuelinten silpomisesta. Myöhemmin vanhemmille ja silpomisen suorittaneille henkilöille[17] on annettu tuomioita, mikä on saattanut johtaa siihen, että perheet lähettävät tyttärensä sukuelinten silpomista varten alkuperämaihinsa tai sellaisiin EU:n jäsenvaltioihin, joissa lainsäädäntö tai sen täytäntöönpano on heikkoa. Tuoreimmat oikeustapaukset EU:ssa osoittavat, että naisten sukupuolten silpomista suoritetaan sekä ulkomailla (tapaukset Italiassa, Espanjassa, Tanskassa ja Ruotsissa) että EU:ssa (tapaukset Espanjassa ja Ranskassa).

Tavoite:

Ymmärtää paremmin naisten sukuelinten silpomisen nykytilannetta EU:ssa.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio aikoo

– pyytää Euroopan tasa-arvoinstituuttia kehittämään yhteiset menetelmät ja indikaattorit, joilla mitataan, kuinka yleistä naisten sukuelinten silpominen on, arvioidaan silpomisvaarassa olevien tyttöjen ja naisten lukumäärää sekä niiden naisten lukumäärää EU:ssa, joiden sukuelimet on jo silvottu;

– arvioida, onko mahdollista laatia naisten sukuelinten silpomista koskeva kyselytutkimus sekä tehdä kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusta;

– kannustaa jäsenvaltioita kehittämään erityisiä naisten sukuelinten silpomista koskevia indikaattoreita osana EU:n jatkotoimia YK:n Pekingin toimintaohjelmalle.

3. KESTÄVIEN SOSIAALISTEN MUUTOSTEN EDISTÄMINEN NAISTEN SUKUELINTEN SILPOMISEN EHKÄISEMISEKSI

3.1. Kestävien sosiaalisten muutosten edistäminen naisten sukuelinten silpomisen ehkäisemiseksi

Naisten sukuelinten silpomisessa on kyse **syvään juurtuneesta sosiaalisesta normista**, johon vetoamalla perheitä painostetaan noudattamaan yhteisön odotuksia. Se liittyy naisten seksuaalisuuden sosiaaliseen kontrollointiin, ja siihen vaikuttavat monenlaiset uskomukset ja pelot. Vaikka naisten sukuelinten silpomisella on vakavia lyhyt- ja pitkäaikaisia fyysisiä ja psyykkisiä seurauksia, toimenpide suoritetaan usein siinä uskossa, että siitä on tytöille hyötyä. Maahanmuuton yhteydessä naisten sukuelinten silpominen saattaa myös olla keino säilyttää yhteys alkuperämaahan ja suojella kulttuurista identiteettiä. Naisten sukuelinten silpominen on arkaluonteinen kysymys ja usein edelleen tabu kyseisissä yhteisöissä. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeä ottaa huomioon ilmiöön liittyvät monimutkaiset kysymykset.

Tarvitaan lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoa, mutta ne eivät yksin riitä varmistamaan, että naisten sukuelinten silpominen saadaan loppumaan. **Kyseisten yhteisöjen on muutettava**

[16] EIGE, *Study to map the current situation and trends of FGM: country reports* (tutkimus naisten sukuelinten silpomisen nykytilanteesta sekä kehityssuuntauksista: maakohtaiset raportit), 2012.

[17] Yleensä sukuelinten silpomisen suorittaa toinen nainen.

asenteitaan ja uskomuksiaan. Useiden EU:n Daphne-ohjelmista[18] rahoitusta saaneiden hankkeiden tulokset ovat osoittaneet, että kyseisissä yhteisöissä tarvitaan kohdennettuja valistustoimia, joita on kehitettävä yhteistyössä näiden yhteisöjen kanssa. Toimintaan on otettava mukaan miehiä ja naisia, uskonnollisia johtajia ja yhteisöjen johtajia, arvostettuja ja vaikutusvaltaisia henkilöitä eri yhteisöistä sekä eri-ikäisiä uhreja, jotka ovat valmiita puhumaan. Toiminnassa on hyödynnettävä kohdeväestössä jo esiintyvää naisten sukuelinten silpomisen vastustusta, ja niiden yhteydessä tarvitaan EU:n ja alkuperämaiden yhteistyötä.

Hiljattain laadittu raportti[19] osoittaa, että naisten sukuelinten silpomista esiintyy enemmän köyhissä perheissä tai perheissä, joiden vanhemmilla on matala koulutustaso. Sen vuoksi **naisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen**, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä itsensä ja lastensa puolesta, on keskeisellä sijalla toteutettaessa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on varmistaa tästä käytännöstä luopuminen.

3.2. Monialaisen yhteistyön kehittäminen

Näyttää siltä, että sukuelinten silpomisvaara saattaa koskea tuhansia tyttöjä EU:ssa. Nämä tytöt ovat yhteydessä useiden eri ammattiryhmien edustajiin, erityisesti terveydenhuollon, koulutuksen, lastensuojelun, sosiaalipalvelujen, oikeuslaitoksen sekä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymysten ammattilaisiin. Jotta nämä ammattilaiset voisivat tarjota riittävää suojelua ja tukea, **tarvitaan monialaista yhteistyötä, joka perustuu vankkaan tietämykseen naisten sukuelinten silpomisesta**. Eri alojen toimijoiden olisi omien tehtäviensä ja vastuualueidensa mukaisesti kyettävä tunnistamaan silpomisvaarassa olevat tytöt sekä naiset, joiden sukuelimet on jo silvottu, ja tehtävä ilmoitus asiaankuuluville viranomaisille, jotta asianmukaiset suojelu- ja tukimekanismit voidaan ottaa käyttöön. Sen takia sukupuoleen perustuva väkivalta, naisten sukuelinten silpominen mukaan lukien, on sisällytettävä kaikkien sellaisten ammattien opetussuunnitelmiin, joiden edustajat saattavat joutua tekemisiin naisten sukuelinten silpomista harjoittavien yhteisöjen kanssa. On luotava koulutusmateriaalia ja kehitettävä koulutusta, annettava tukea kansalaisjärjestöille, jotka kampanjoivat naisten sukuelinten silpomista vastaan, ja otettava käyttöön vaikuttavia monialaisia käytänteitä. Lisäksi on välttämätöntä laatia salassapitovelvollisuutta ja tietojen luovuttamisen edellytyksiä koskevat selkeät suuntaviivat.

Terveydenhuollon ammattilaisten suorittama naisten sukuelinten silpominen on kasvava huolenaihe kaikkialla maailmassa. Eräät kansalaisjärjestöt ovat tuoneet esiin myös sen, että naisille tehdään sairaalassa synnytyksen jälkeen uudelleen infibulaatio[20], joko hänen itsensä tai hänen perheenjäsentensä pyynnöstä, vaikka tämä on EU:ssa kielletty kansallisella lainsäädännöllä.

Monet naiset, joiden sukuelimet on silvottu, saattavat myös olla muiden väkivallan muotojen, kuten varhais- tai lapsiavioliiton, pakkoavioliiton tai perheväkivallan, **uhreja**. Maahanmuuttajanaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja toisinaan riippuvaisia aviomiehestään, isästään tai muista perheenjäsenistään. Jäsenvaltioita kannustetaan

---

[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 779/2007/EY, tehty 20 päivänä kesäkuuta 2007, lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä ja torjuntaa sekä väkivallan uhrien ja riskiryhmien suojelemista koskevan erityisohjelman (Daphne III -ohjelma) perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. Ks. myös http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/.

[19] UNICEF, 2013.

[20] WHO:n mukaan infibulaatiolla tarkoitetaan vaginan suuaukon kaventamista ompelemalla sen päälle ihosta peite. Peite muodostetaan leikkaamalla pieniä tai isoja häpyhuulia ja muotoilemalla niitä uudelleen. Myös klitoris saatetaan poistaa. Vaginan suuaukko on avattava uudelleen ennen sukupuoliyhdyntää ja synnytystä. Joissakin tapauksissa infibulaatio suoritetaan sen jälkeen uudelleen.

helpottamaan näiden naisten mahdollisuuksia saada tarvittaessa asianmukaisia sosiaalietuuksia ja -palveluja sekä koulutusta.

Useimmat eloon jääneet tytöt ja naiset, joiden sukuelimet on silvottu, tarvitsevat apua selviytyäkseen toimenpiteen lyhyt- ja pitkäaikaisista seurauksista. Tarpeet vaihtelevat heidän iästään tai tilanteestaan riippuen. Tarjoamalla heille riittävästi tukea voidaan lisätä heidän tietämystään toimenpiteen haitallisista vaikutuksista terveyteen. Eräissä jäsenvaltioissa (esim. Belgia, Italia, Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta[21]) on perustettu erityisiä terveydenhuollon toimipisteitä sukuelinten silpomisen uhriksi joutuneita tyttöjä ja naisia varten. Näissä toimipisteissä tarjotaan pääasiassa gynekologipalveluja erityisesti raskaana oleville naisille. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei saatavilla ole riittävästi kokonaisvaltaista lähestymistapaa tarjoavia palveluja, jotka käsittäisivät muun muassa psykologista, psykoseksuaalista tai trauman jälkeistä tukea.

Jäsenvaltioita kannustetaan antamaan terveydenhuollon ammattilaisille enemmän tietoa naisten sukuelinten silpomisesta (ilmiön tunnistamisesta, ehkäisemisestä, hoitamisesta sekä asianmukaisesta terveydenhuollosta raskauden ja synnytyksen aikana), myös terveiden tyttöjen seurannasta. Jäsenvaltioita kannustetaan huolehtimaan naisten sukuelinten silpomista koskevasta riittävästä raportoinnista erityisesti hyödyntämällä täysimääräisesti WHO:n kansainvälistä tautiluokitusta.

Tavoite:

Edistää tehokaita ehkäisytoimia ja uhrien tukitoimia muun muassa vaikuttamalla sosiaalisten normien muuttumiseen sekä lisäämällä naisten vaikutusmahdollisuuksia.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio aikoo

– edistää koulutusmoduulien, monialaisten oppaiden ja käytänteiden kehittämistä tulevassa perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa; kohteena ovat asiaankuuluvat ammattiryhmät, ja tarkoituksena on ehkäistä tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomista sekä tarjota tukea uhreille;

– kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan lastensuojelujärjestelmiään parantamalla koordinointia ja yhteistyötä eri yksiköiden välillä, jotta ne toimisivat yhdenmukaisemmin ja kykenisivät paremmin käsittelemään tapauksia, jotka liittyvät lasten kaltoinkohteluun, mukaan lukien tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomiseen, tai niiden riskiin;

– hyödyntää Daphne-ohjelman pohjalta täysimääräisesti EU:n uutta perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaa[22] sellaisten, kansalaisjärjestöjen kehittämien toimien rahoittamiseen, joilla pyritään ehkäisemään naisiin ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa, sekä tiedottaa lapsille heidän oikeuksistaan ja tukea lasten oikeutta tulla kuulluksi;

– hyödyntää elinikäisen oppimisen ohjelman ja Youth in Action -nuorisotoimintaohjelman pohjalta täysimääräisesti Erasmus+ -ohjelmaa ja muita eurooppalaisia rahoitusvälineitä, joista voidaan tarvittaessa rahoittaa toimia tietoisuuden lisäämiseksi ja asenteiden muuttamiseksi opettajien, kasvattajien, perheiden (erityisesti vanhempien) ja yhteisöjen keskuudessa. Toimilla voidaan esimerkiksi lisätä nuorten maahanmuuttajanaisten vaikutusmahdollisuuksia, parantaa

[21] EIGE, 2013.

[22] KOM(2011) 758 lopullinen.

opettajien ja muiden sellaisten ammattilaisten koulutusta, jotka saattavat joutua tekemisiin kyseisten yhteisöjen kanssa, sekä ehkäistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa;

– edistää tulevasta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta rahoitettavia toimia, joiden tavoitteena on lisätä maahanmuuttajanaisten ja -tyttöjen vaikutusmahdollisuuksia ja vahvistaa heidän kotoutumistaan vastaanottaviin yhteiskuntiin;

– sisällyttää sukupuoleen perustuva väkivalta, mukaan luettuna naisten sukuelinten silpominen, kaikkiin tuleviin toimiin, jotka liittyvät lastensuojelujärjestelmiä koskeviin EU:n suuntaviivoihin;

– luoda erityisiä koulutusmoduuleja, jotka koskevat muun muassa naisten sukuelinten silpomiseen liittyviä kysymyksiä, maahanmuuttajien parissa työskenteleville terveydenhuollon ammattilaisille.

4. JÄSENVALTIOIDEN TUKEMINEN NAISTEN SUKUELINTEN SILPOMISTA KOSKEVAN SYYTTEESEENPANON TEHOSTAMISESSA

YK:n päätöslauselmassa[23], jonka tavoitteena on tehostaa maailmanlaajuisia toimenpiteitä naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi, kehotetaan valtioita antamaan ja panemaan täytäntöön lainsäädäntöä naisten sukuelinten silpomisen kieltämiseksi.

Naisten sukuelinten silpomisesta voidaan nostaa syyte kaikissa jäsenvaltioissa joko yleisen rikosoikeuden tai rikoslainsäädännön erityisten säännösten nojalla.[24] Ne käsittävät usein myös **ekstraterritoriaalisuuden periaatteen**, jonka mukaan naisten sukuelinten silpomisesta voidaan nostaa syyte myös silloin, kun se on suoritettu ulkomailla, jos uhri ja/tai toimenpiteen toteuttaja(t) tai suunnittelija(t) ovat asiaa tutkivan maan kansalaisia.

Naisten sukuelinten silpomiseen liittyviä rikosasioita kuitenkin käsitellään harvoin tuomioistuimissa lähinnä sen takia, että uhrit ovat haluttomia nostamaan kanteita. Jäsenvaltioissa ei myöskään ole yksiköitä, joilla olisi riittävästi asiantuntemusta ja tietämystä ilmoituksen tekevien uhrien tueksi. Uhrien asianmukaista seurantaa vaikeuttavat myös salassapitovelvollisuutta koskevat säännöt sekä se, ettei käytettävissä ole keinoja osoittaa sukuelinten silpomisvaarassa oleville tai silpomisen uhriksi joutuneille tytöille tukipalveluja.

Lainsäädäntö, tehokas syytteeseenpano sekä syyllisten vanhempien ja toimenpiteen suorittajien tuomitseminen näyttävät olevan keskeisiä keinoja saada vanhemmat luopumaan tytärten silpomisesta ja auttaa heitä vastustamaan painostusta suvun ja yhteisön taholta.

On syytä tarkastella sekä kansallista lainsäädäntöä että keskeisiä oikeustapauksia, koska niistä saa käsityksen eräistä naisten sukuelinten silpomiseen liittyvistä keskeisistä oikeudellisista kysymyksistä. Esimerkiksi Espanjassa vanhemmille määrättiin hiljattain rangaistus siitä, että heidän tyttärensä sukuelimet silvottiin, ennen kun tämä muutti Eurooppaan. Myös kysymys **lapsen edusta** olisi syytä pitää ensisijaisesti esillä mahdollisen rikosoikeudellisen menettelyn aikana (tutkinnasta tuomion antamiseen) esimerkiksi sen varmistamiseksi, ettei lapsi joudu uhriksi kahdesti eli ensin hänen sukuelimensä silvotaan ja sen jälkeen hänet erotetaan vanhemmistaan.

[23] YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 67/146.

[24] Belgiassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kroatiassa, Kyproksessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on naisten sukuelinten silpomista koskevia erityissäännöksiä.

Tavoite:

Tukea jäsenvaltioita naisten sukuelinten silpomisen kieltävän lainsäädännön täytäntöönpanossa.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio aikoo:

– analysoida naisten sukuelinten silpomiseen liittyvää rikoslainsäädäntöä ja oikeustapauksia sekä järjestää jäsenvaltioiden välistä hyvien toimintatapojen vaihtoa sen arvioimiseksi, millaisilla EU:n tason toimilla voitaisiin saada aikaan lisäarvoa;

– levittää saatavilla olevaa koulutusmateriaalia oikeusalan ammattilaisille asianmukaisilla foorumeilla;

– varmistaa rikoksen uhrien oikeuksista annetussa direktiivissä[25] vahvistettujen rikoksen uhrien oikeuksien toteutuminen ja varsinkin yleisten ja erityisten tukipalvelujen saatavuus.

5. EU:N ALUEELLA VAARASSA OLEVIEN NAISTEN SUOJELUN VARMISTAMINEN

Aseman määrittelyä koskevalla EU:n direktiivillä[26] varmistetaan, että naiset, joilla on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainon tai sukuelinten silpomisen uhriksi, **voivat saada kansainvälistä suojelua**. Tämä koskee myös vanhempia, jotka pelkäävät joutuvansa vainon kohteeksi tai joille saattaa aiheutua vakavaa haittaa sen takia, etteivät he suostu tyttärensä sukuelinten silpomiseen. Aseman määrittelyä koskevalla tarkistetulla direktiivillä[27] vahvistetaan niiden tyttöjen ja naisten suojaa, jotka pelkäävät sukuelinten silpomista. Siinä tunnustetaan nimenomaisesti, että hakijan sukupuoli olisi otettava asianmukaisesti huomioon, jos se liittyy hakijan perusteltuun pelkoon vainotuksi joutumisesta. Muun muassa sukupuoli-identiteetti ja seksuaalinen suuntautuminen saattavat liittyä eräisiin oikeudellisiin perinteisiin ja tapoihin ja johtaa esimerkiksi sukuelinten silpomiseen.

Uudelleenlaaditulla turvapaikkamenettelyjä koskevalla direktiivillä[28] tehdään **turvapaikkamenettelyistä sukupuolisensitiivisiä**. Siinä säädetään erityisesti, että i) kaikilla naishakijoilla on pääsy turvapaikkamenettelyyn, heidän asiansa tutkitaan yksilöllisesti ja he saavat tehokasta suojelua, jos heillä on siihen oikeus; ii) vastuuviranomaisia on valmisteltava asianmukaisesti ottamaan huomioon niiden hakemusten monimutkaisuus, joiden perusteet liittyvät sukupuoleen; iii) naishakijoilla on oltava todellinen mahdollisuus kertoa kokemuksistaan turvapaikkaviranomaisille turvallisesti ja luottamuksellisesti sekä saada keskeiset menettelylliset takeet, kuten oikeus tulkkauspalveluihin ja oikeudelliseen neuvontaan; iv) kidutuksen ja muiden seksuaalisen, ruumiillisen tai henkisen väkivallan vakavien muotojen uhreille annetaan riittävästi aikaa ja tukea, jotta he voivat valmistautua henkilökohtaiseen puhutteluun ja muihin tärkeisiin menettelyvaiheisiin.

---

25 Direktiivi 2012/29/EU.

26 Neuvoston direktiivi 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

28 Direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

Uudelleenlaaditulla turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita koskevalla direktiivillä[29] otetaan käyttöön **sukupuoleen liittyviä vastaanotto-olosuhteita**, joita sovelletaan myös sukuelinten silpomisvaarassa oleviin tyttöihin ja naisiin, kuten i) kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien naishakijoiden erityistarpeet on määritettävä hyvissä ajoin; ii) vakavan väkivallan uhrien olisi saatava kuntoutusta sekä tarpeellista psykologista ja lääketieteellistä tukea; ja iii) majoitusolosuhteissa olisi otettava huomioon hakijoiden sukupuoli.

Näiden lainsäädäntötoimien ohella Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) voi edistää parhaita toimintatapoja ja yhteistä lähestymistapaa sukupuoleen liittyviin kysymyksiin erityisesti järjestämällä **koulutusta** turvapaikka-asioita hoitavalle henkilöstölle ja tarjoamalla **alkuperämaata koskevaa tietoa**.

Euroopan pakolaisrahastosta ja tulevasta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta voidaan tarjota jäsenvaltiolle taloudellisia kannustimia, jotta se vapaaehtoisesti **uudelleensijoittaisi** tiettyjä henkilöryhmiä, kuten vaarassa olevia lapsia ja naisia.

Tavoite:

Varmistaa vaarassa olevien naisten suojelu turvapaikka-asioita koskevan EU:n nykyisen lainsäädännön mukaisesti.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio aikoo

– seurata edelleen turvapaikka-asioita koskevan EU:n lainsäädännön oikea-aikaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä moitteetonta täytäntöönpanoa vaarassa olevien naisten suojelun varmistamiseksi;

– varmistaa, että EASO:n laatimissa koulutusvälineissä ja alkuperämaata koskevissa tiedoissa otetaan huomioon sukupuoleen liittyvät kysymykset ja viitataan tarvittaessa naisten sukuelinten silpomiseen;

– kannustaa edelleen jäsenvaltioita hyödyntämään nykyisiin säädöksiin perustuvia taloudellisia kannustimia turvapaikkakysymysten parissa työskentelevien ammattilaisten tietoisuuden lisäämiseksi;

– kannustaa jäsenvaltioita aloittamaan taloudellisten kannustimien käytön tai jatkamaan tai lisäämään niiden käyttöä vaarassa olevien lasten ja naisten, myös sukupuoleen perustuvan väkivallan uhan alla elävien, uudelleensijoittamiseksi.

6. NAISTEN SUKUELINTEN SILPOMISEN MAAILMANLAAJUISEEN LOPETTAMISEEN TÄHTÄÄVIEN TOIMIEN EDISTÄMINEN

EU on jo usean vuoden ajan **osallistunut aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön**, jonka tavoitteena on **edistää naisten sukuelinten silpomisen lopettamista**. EU on maailmanlaajuisesti edistänyt sellaisten vahvojen sitoumusten kehittämistä, jotka pakottaisivat kaikki maat kieltämään naisten sukuelinten silpomisen, määräämään siitä rangaistuksia ja toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä silpomisen taustalla vaikuttavien sosiaalisten normien muuttamiseksi. Se esimerkiksi tuki naisten sukuelinten silpomisen lopettamista koskevaa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaa[30] ja liittoutui vuonna 2012 Afrikan ryhmän kanssa YK:n ihmisoikeusneuvostossa tehostaakseen päätöslauselmassa annettujen sitoumusten täytäntöönpanoa.

[29] Direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.

[30] YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 67/146.

Suhteissaan unionin ulkopuolisiin maihin sekä kansainvälisillä foorumeilla Euroopan unioni myös edistää **tehokkaamman kansainvälisen suojelun tarjoamista ympäri maailmaa niille tytöille ja naisille, joita uhkaa sukuelinten silpominen**.

Naisten sukuelinten silpomiseen liittyvät EU:n toimet Euroopan ulkopuolella perustuvat tiettyihin unionin antamiin poliittisiin sitoumuksiin ja suuntaviivoihin (EU:n suuntaviivat naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnasta, ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n strateginen kehys ja toimintasuunnitelma sekä maakohtaiset ihmisoikeusstrategiat, joissa naisten sukuelinten silpominen on asetettu etusijalle eräiden maiden kohdalla). Naisten sukuelinten silpomisen ehkäisy on myös eräs Cotonoun sopimukseen perustuvan yhteistyön aihealueista. Kyseinen sopimus on kattavin kumppanuussopimus EU:n sekä 79 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtion välillä. Lisäksi naisten sukuelinten silpomisen perimmäisiin syihin pyritään puuttumaan EU:n tukitoimilla, jotka kohdistuvat laajempiin sukupuolten tasa-arvoa ja naisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä koskeviin kehitystavoitteisiin, erityisesti naisten ja tyttöjen koulutukseen, heidän ihmisoikeuksiinsa ja seksuaali- ja lisääntymisterveyteensä.

EU myönsi vuosina 2006–2012 noin 8 miljoonaa euroa 17:ään naisten sukuelinten silpomisen torjuntaan liittyvään hankkeeseen 18 maassa. Varoilla tuettiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, hallitusten sekä YK:n järjestöjen, erityisesti Unicefin, toimenpiteitä.

Kaikkiaan on havaittavissa myönteinen suuntaus kohti asteittaista **luopumista naisten sukuelinten silpomisesta niissä 28 maassa, joissa tapa on yleisin**. Tähän mennessä 42 maata on antanut lainsäädäntöä, jossa tuomitaan naisten sukuelinten silpominen. Erityisen merkityksellistä on ollut se, että kyseisten maiden hallitukset ovat voimakkaasti sitoutuneet asiaan. Myös alueelliset organisaatiot ja erityisesti Afrikan unioni ovat olleet keskeisessä asemassa. Afrikan unionin pöytäkirjassa naisten oikeuksista, jonka on ratifioinut 33 maata, määrätään toteuttamaan kaikki tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi, mukaan lukien yleisen tietoisuuden lisääminen, silpomisen kieltäminen lainsäädännöllisin toimenpitein sekä seuraamusten määrääminen ja uhrien tukeminen.

EU jatkaa toimenpiteitä edistääkseen luopumista naisten sukuelinten silpomisesta. Se soveltaa hyviä toimintatapoja, joiden on havaittu eniten edistävän tavoitteen saavuttamista. EU:n toimien perustana ovat aiemmat ja tuoreet edistysaskeleet yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi maailmanlaajuisesti siitä, että kansainvälisen yhteisön on toimittava määrätietoisemmin naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi. On osoitettu, että naisten sukuelinten silpomisen lopettamisessa on edistytty paremmin silloin, kun on pyritty lisäämään tyttöjen ja naisten vaikutus- ja koulutusmahdollisuuksia, parantamaan heidän seksuaali- ja lisääntymisterveyttään sekä ehkäisemään varhais- ja lapsiavioliittoja ja pakkoavioliittoja.

Tavoite:

Edistää naisten sukuelinten silpomisen lopettamista maailmanlaajuisesti ja parantaa silpomisvaarassa olevien naisten suojelua unionin ulkopuolisissa maissa.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto aikovat

– sisällyttää naisten sukuelinten silpomisen EU:n vuosittaisiin vuoropuheluihin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa niissä kumppanimaissa, joita asia koskettaa;

– laatia naisten sukuelinten silpomiseen liittyviä kysymyksiä käsittelevän ohjeen unionin edustustojen päälliköille niissä kumppanimaissa, joita asia koskettaa;

– ottaa naisten sukuelinten silpomisen huomioon sukupuoleen liittyviä kysymyksiä ja lapsen oikeuksia koskevassa koulutuksessa, jota järjestetään unionin edustustojen henkilöstölle maissa, joita asia koskettaa;

– tukea alueellista tiedotuskampanjaa naisten sukuelinten silpomisen lopettamiseksi;

– jatkaa tiivistä yhteistyötä Afrikan unionin ja YK:ssa toimivan Afrikan ryhmän kanssa sellaisten uusien aloitteiden käynnistämiseksi, joilla tehostetaan naisten sukuelinten silpomisen maailmanlaajuista torjuntaa;

– jatkaa tukeaan kampanjoinnille, jonka tavoitteena on tarvittaessa parantaa naisten sukuelinten silpomista koskevaa kansallista lainsäädäntöä;

– tukea edelleen kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitettuja valmiuksien kehittämistä koskevia aloitteita;

– jatkaa naisten sukuelinten silpomiseen liittyvien kysymysten käsittelemistä poliittisessa, ihmisoikeuksia koskevassa ja toimintapoliittisessa vuoropuhelussa kyseisten kumppanimaiden kanssa, mukaan lukien ne maat, joiden osalta terveydenhuolto on eräs yhteistyön painopistealoista;

– edistää edelleen tehokkaampaa kansainvälistä suojelua sukuelinten silpomisvaarassa oleville naisille suhteissaan unionin ulkopuolisiin maihin sekä kansainvälisillä foorumeilla.

7. TÄYTÄNTÖÖNPANO, VALVONTA JA ARVIOINTI

Komission yksiköiden välisen sukupuolten tasa-arvoa käsittelevän ryhmän yhteyteen on perustettu tilapäinen työryhmä nopean edistymisen varmistamiseksi ja tässä tiedonannossa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmä tarkistaa, arvioi ja seuraa tässä tiedonannossa esitettyjä toimenpiteitä ja raportoi toteutetuista toimista vuosittain. Komissio aikoo arvioida toteutettuja toimenpiteitä ja päättää jatkotoimista kaksi vuotta tiedonannon antamisen jälkeen.

Tämän sisäisen valvonnan lisäksi Euroopan komissio aikoo **kuulla** säännöllisesti alalla toimivia **kansalaisjärjestöjä ja asiantuntijoita**. Kansalaisjärjestöillä on ollut ja tulee olemaan keskeinen rooli vaarassa olevien tyttöjen suojelemisessa, koulutuksen järjestämisessä ammattilaisille, kohdeyhteisöjen hienovaraisessa valistamisessa, tietämyksen, materiaalin ja hyvien toimintatapojen kehittämisessä, asian sisällyttämisessä toimintapolitiikoista päättävien asialistoille sekä yhteyksien luomisessa Euroopan ja alkuperämaiden välille. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden haasteet kaikkialla EU:ssa ovat samankaltaiset. Organisaatiot tarvitsevat tilaisuuksia vaihtaa keskenään tietoja ja hyviä toimintatapoja, kehittää hankkeita ja menetelmiä sekä soveltaa työhönsä vertaisarviointia.

Tavoite:

Toteuttaa tiedonannossa suunnitellut toimenpiteet ja varmistaa, että asiaan kiinnitetään jatkuvasti huomiota.

Toimenpiteet:

Euroopan komissio aikoo

– valvoa tiedonannossa suunniteltujen toimenpiteiden ajantasaista toteuttamista ja kartoittaa tilanteen vuosittain noin 6. helmikuuta (naisten sukuelinten silpomisen vastainen kansainvälinen nollatoleranssipäivä);

– helpottaa kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa naisten sukuelinten silpomiseen liittyvistä kysymyksistä kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden välillä;

– kannustaa Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltioita sisällyttämään naisten sukuelinten silpomisen EU:n johtavien lääkintäviranomaisten ja johtavien hoitotyöviranomaisten kokousten asialistalle;

– järjestää naisten sukuelinten silpomista koskevan työpajan osana vuonna 2013 järjestettävää lapsen oikeuksia koskevaa eurooppalaista foorumia;

– sisällyttää naisten sukuelinten silpomisen vuonna 2014 kokoontuvan, lapsen oikeuksia käsittelevän epävirallisen jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän asialistalle.

8. PÄÄTELMÄT

Tässä naisten sukuelinten silpomista koskevassa tiedonannossa Euroopan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto vahvistavat **sitoutuneensa torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja poistamaan naisten sukuelinten silpomisen sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella**. Lisäksi ne toteavat, että on otettava huomioon yhteydet naisten sukuelinten silpomista EU:ssa harjoittavien yhteisöjen sekä kyseisten alkuperämaiden välillä.

EU aikoo pitää asiaa esillä jatkossakin ja tukea niitä, jotka ovat vuosien ajan aktiivisesti edistäneet naisten sukuelinten silpomisen lopettamista, erityisesti kansainvälisiä järjestöjä, jäsenvaltioita ja kansalaisjärjestöjä. EU jatkaa toimintapolitiikkojen kehittämistä ja toimenpiteiden toteuttamista ottaen huomioon, että naisten sukuelinten silpomiseen liittyy monitahoisia kysymyksiä, joiden vuoksi tarvitaan monialaisia toimenpiteitä ja tiivistä yhteistyötä silpomista harjoittavien yhteisöjen kanssa.