

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Hanna Koskela

ADOPTIONHAKIJAN OIKEUSTURVA

Kansainvälisessä ja kotimaisessa adoptiossa

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	11
1.2. Tutkimusmetodi ja lähteet	14
1.3. Tutkimusongelma ja rakenne	16
2. ADOPTION EDELLYTYSTEN SELVITTÄMINEN	18
2.1. Adoption edellytykset hakijan ja adoptoitavan kannalta	18
2.2. Adoptionhakijoihin kohdistuvat vaatimukset	20
2.2.1. Hakijan ominaisuudet	20
2.2.2. Hakijoiden välinen suhde	24
2.3. Viranomaisen päätös- ja harkintavalta	27
2.3.1. Päätösvallan perusteet	27
2.3.2. Päätös- ja harkintavalta adoptiossa	29
2.3.3. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rooli adoptioprosessissa	33
3. ADOPTIONHAKIJAN OIKEUSTURVA ADOPTIONEUVONNASSA	36
3.1. Adoptioneuvonta	36
3.1.1. Vaiheet ennen adoptiota	38
3.1.2. Prosessin kulku ja seurantavaihe adoption jälkeen	42
3.1.3. Adoptionhakijan eri neuvontaprosessien erot	46
3.1.4. Adoptiovalmennuskurssi	47
3.2. Adoptiossa vaikuttavat viranomaistahot	49
3.2.1. Neuvonnan antajan tehtävät	49
3.2.2. Adoptiovanhempien kokemukset neuvonnan antajista	53
3.2.3. palvelunantajat	56

3.2.4. Adoptiovanhempien kokemukset palveluantajista	61
3.3. Kunnan vastuu neuvonnan järjestämisessä	64
4. PROSESSUAALINEN OIKEUSTURVA ADOPTIOASIOISSA	69
4.1. Hyvä hallinto	69
4.1.1. Hyvän hallinnon takeet, perusteet ja periaatteet	69
4.1.2. Hyvän hallinnon merkitys adoptioprosessissa	70
4.2. Oikeusturvakeinot adoptioprosessissa	75
4.2.1. Tiedonsaantioikeus	75
4.2.2. Kuuleminen	77
4.2.3. Muutoksenhaku- ja valitusoikeus	80
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	84
LIITTEET	87
LIITE 1. Taulukko haastatelluista	87
LIITE 2. Teemahaastattelujen kysymysrunko	88
LÄHDELUETTELO	92

LYHENTEET

AdoptioL	Adoptiolaki
Dnro	Diaarinumero
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu
EOAM	Eduskunnan oikeusasiamiehen mietintö
EU	Euroopan unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
HLL	Hallintalainkäyttölaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kela	Kansaneläkelaitos
KuntaL	Kuntalaki
LOS	Lapsen oikeuksien sopimus
PL	Perustuslaki
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SosiaalihuoltoL	Sosiaalihuoltolaki
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Hanna Koskela

Pro gradu -tutkielma:

Adoptionhakijan oikeusturva: Kansainvälisessä ja kotimaisessa adoptiossa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Niina Mäntylä

Valmistumisvuosi:

2016

Sivumäärä: 101

TIIVISTELMÄ:

Halukkaiden adoptiovanhempien määrän kasvaminen on aiheuttanut Suomen lainsäädännölle paineen adoptiolain uudistamiselle. Tästä syystä lakia muutettiin vuonna 2012. Uuden lain painopiste on lapsen edun toteutumisessa ja adoptiossa olevan lastensuojelunäkökulman edistämässä. Adoptionhakijan oikeusturvan toteutuminen on puolestaan jäänyt melko vähäiselle huomiolle lain painotuksissa. Lain oikeusturvakeinot ovat kyllä adoptionhakijalle, joka saa adoptiotaan koskien myönteisen päätöksen, yleensä riittävät. Vastakkaisessa tilanteessa oleva adoptionhakija, jonka lupa adoptioon jostain syystä evätään, tarvitsisi kuitenkin kattavampia oikeusturvakeinoja oikeuksiensa turvaamiseksi.

Tutkimuksen kohteena on siis adoptiolaki adoptionhakijan oikeuksia, velvollisuuksia ja tähän kohdistuvia vaatimuksia koskevilta osin. Tutkimuskohteena on sekä adoptionhakijan että adoptiovanhemman oikeusturvan toteutuminen. Tärkeässä roolissa oikeusturvan toteutumisessa on adoptiossa vaikuttavien viranomaisten toiminta, joiden päätös- ja harkintavallan laajuutta hakijaa koskevia päätöksiä tehdessään tarkastellaan tutkimuksessa esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusperiaatteen kautta. Lisäksi tarkastellaan hakijoiden välisen yhdenvertaisuuden toteutumista käyttäen apuna lähinnä oikeustapauksia. Adoptionhakijan oikeusturvakeinojen tarkastelussa taas käytetään etenkin hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia.

Tutkimusmenetelmänä tutkimuksessa on oikeussosiologia, jossa tarkoituksena on oikeudellisten ja muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden välinen empiirinen analyysi. Empiirisen aineiston tutkimuksessa muodostaa haastatteluaineisto, joka on koottu haastattelemalla kymmentä adoptiovanhempaa. Tutkimukseen liittyy vahvasti kuitenkin myös oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen, näkökulma. Tutkimuksessa osoitetaan adoptioprosessissa olevia epäkohtia, joissa adoptionhakijan oikeusturvan toteutuminen vaarantuu. Tavoitteena on esittää lakiin erityissäännöksiä, jotka turvaisivat hakijan oikeuksien toteutumisen.

Adoptioprosessissa vaikuttavien viranomaistahojen helppo ja hyväksyttävä tapa tehdä adoptionhakijaa koskevia negatiivisia päätöksiä on perustella ne lapsen edulla. Adoptioneuvontaa antavilla sosiaalityöntekijöillä on lisäksi suuri harkintavalta adoption onnistumisessa, sillä he voivat itsenäisesti keskeyttää neuvonnan tai olla aloittamatta sitä lainkaan. Adoptiolautakunnan rooli prosessissa taas on vain joko vahvistaa tai hylätä neuvonnan antajan tekemä päätös. Koska lautakunnalla ei usein ole omakohtaista kokemusta hakijasta ja tämän prosessissa, vahvistaa se yleensä neuvonnan antajan päätöksen. Tällainen yleensä yhdelle henkilölle kohdistuva päätösvalta heikentää hakijan oikeusturvan toteutumista. Lautakunta tulisikin ottaa prosessiin läheisemmin mukaan, jotta neuvonnan antajan harkintavallan ala kapenisi.

Adoptionhakijan valittaessa hallinto-oikeuden päätöksestä hän kohtaa valituskiellon, sillä korkeimpaan hallinto-oikeuteen saa valittaa vain, mikäli asialleen saa valitusluvan. Valituskielto katkaisee näin kaksiportaisen tuomioistuinkäsittelyn ja hankaloittaa hakijan mahdollisuuksia saada asiansa käsitellyksi halumassaan laajuudessa. Adoptiota koskevat asiat ovat kuitenkin merkitykseltään niin suuria, että valituskiellon poistamista olisi niiden osalta syytä harkita. Heti oletuksena prosessissa mukana oleva mahdollisuus kaksiportaiseen tuomioistuinkäsittelyyn edistäisi hakijan oikeusturvan toteutumista.

AVAINSANAT: adoptio, oikeusturva, harkintavalta

1. JOHDANTO

"Mä oon hirveen ylpeä siitä mistä mun lapset on ja mä en koe sitä rasisitteeksi. Se on enemmänki mulle tavallaan saavutus, että mä oon selvinnyt tästä hengissä ja mulla on nyt se perhe, minkä mä oon halunnut. Se on juuri sellanen, kun mä oon halunnut."
(Nainen 6.)

Tutkimuksessa käsitellään adoptionhakijan oikeusturvaa Suomessa. Adoptio on yhteiskunnallinen tapa järjestellä perhe- ja vanhemmuussuhteita uudelleen¹. Adoptiossa etsitään uutta kotia ja vanhempia niitä tarvitseville lapsille². Adoptiolaisakin (22/2012) painopiste on lapsen edun ja oikeuksien toteutumisessa. Lapsen etu syrjäyttää myös lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 21 artiklojen mukaan aina adoptionhakijan edun³. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan mukaan alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin⁴.

Lapsen etu adoption yhteydessä tarkoittaa sitä, että adoptioprosessissa pyritään saavuttamaan paras mahdollinen ratkaisu lapsen kannalta. Lapsen etua ensisijaiseksi asiaksi ajoi hallituksen esitys 47/2011. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli edistää lapsen edun toteutumista adoptioasioissa. Esityksen muita tavoitteita oli kehittää kotimaista adoptioprosessia ottamalla lakiin tarkemmat säännökset adoptioeuvonnasta sekä saattamalla kotimaiset adoptiot, kansainvälisten tavoin, lupamenettelyn piiriin.⁵

Adoptionhakija on muu kuin adoptoitavan lapsen biologinen vanhempi, joka lapsettomuuden tai muun syyn vuoksi hakee lasta adoption kautta⁶. Hakijoiden osalta laissa on edelleen enemmän säännöksiä siitä, millaisia velvollisuuksia heihin kohdistuu kuin siitä

¹ Eriksson 2007: 10. Ks. myös Partanen 2014: 10, 23; Lowe & Douglas 2007: 817; Helin 2013: 333–334; Kats & Kranck 1989: 145.

² Rauma 2004: 1. Ks. myös Eriksson 2007: 14; Partanen 2014: 10; Lowe & Douglas 2007: 817, 819.

³ Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 16.8.1991 (SopS 60/1991). Näin myös Hakalehto-Wainio 2011: 514–518; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 30–33; Partanen 2014: 10; Lowe & Douglas 2007: 820; Helin 2013: 341; Krause & Scheinin 2012: 254.

⁴ Näin myös Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 28; Black, Bridge & Bond 1994: 313; Lowe & Douglas 2007: 338; Krause & Scheinin 2012: 251–252.

⁵ HE 47/2011 vp s. 1, 5, 21, 30. Ks. myös Helin 2013: 324; Timonen 2013: 29.

⁶ Eriksson 2007: 9. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 817, 825; Kats & Kranck 1989: 16.

millaisia oikeuksia heillä on. Adoptionhakijan oikeusturva on näin ollen aihe, jota ei ole paljoakaan tutkittu, mutta jonka tutkimisesta olisi adoptioprosessin toteuttamisen kannalta erityistä hyötyä. Perustuslain (731/1999) 21 § luonnehtii oikeusturvan jokaisella olevaksi oikeudeksi saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Oikeusturvan toteutumiseen liittyy pykälän mukaan myös käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta.⁷

Adoption syyt ovat muuttuneet paljon vuosien kuluessa. Muinoin länsimaissa adoption tarkoitus oli varmistaa suvun nimen jatkaja ja omaisuuden perijä siinä tilanteessa, kun biologisen lapsen saaminen oli mahdotonta. Lapsen etu tuli adoptiota ohjaavaksi periaatteeksi vasta myöhemmässä vaiheessa.⁸ Varsinainen kansainvälinen adoptiotoiminta käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen, jolloin sodan jäljiltä paljon lapsia oli jäänyt orvoiksi. Adoptio miellettiin tällöin lähtökohtaisesti eräänlaiseksi hyväntekeväisyyden tekemiseksi. Adoptioiden taustalla vaikutti kuitenkin jo tällöin lapsettomien pariskuntien halu perheen perustamiseen.⁹ Tutkimuksen aineistona käytettyjen haastattelujen perusteella juuri lapsettomilla pariskunnilla oli joukon suurin halu perheen perustamiseen¹⁰. Yhden haastatellun motiivi oli kuitenkin poikkeava. Hän halusi pelastaa ja antaa kodin lapselle, jolla ei ollut vanhempia. Hänen miehensä lähti prosessiin pääosin vaimonsa vuoksi. He kertoivat, ettei heidän valtavirrasta poikkeavaa adoptiomotiiviaan kuitenkaan koskaan kyseenalaistettu.¹¹

"Mä jotenkin ajattelin, että se [ulkomaalainen] lapsi olisi mun silmiin sellainen hirmu söpö, että se mua eniten kiehtoi silloin." (Nainen 3.)

⁷ Näin myös Mäenpää 2010: 151–154; Mäenpää 2011: 9, 107, 207; Hautamäki 2004: 16, 87–91, 120–126; Aer 2000: 79–80; Ojanen 2003: 34; Saraviita 2005: 477.

⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 2. Ks. myös Mattila 1984: 66–67; Parviainen 2003: 16; Timonen 2013: 13–16; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 30–33; Partanen 2014: 10; Lowe & Douglas 2007: 6; Helin 2013: 315; Krause & Scheinin 2012: 244–245; Kats & Kranck 1989: 145.

⁹ Parviainen 2003: 20–21. Näin myös Eriksson 2007: 12–13; Lowe & Douglas 2007: 818, 825; Helin 2013: 313; Kats & Kranck 1989: 16, 145.

¹⁰ Tutkimuksen aineistoa esitellään myöhemmin sivuilla 15–16.

¹¹ Ks. myös erilaisista adoptiomotiiveista Kats & Kranck 1989: 16–18.

*"Mun mielestä se on ihan se ja sama, tuleeeko lapsi äidin masusta vai tuleeeko se adopti-
on kautta, koska ei isä sinne masun puolelle kauheasti pysty suhdetta vielä muodosta-
maan siihen lapseen."* (Mies 2.)

Ensimmäinen lastensuojelullisen näkökulman omaama adoptiolaki tuli voimaan vuonna 1851 Yhdysvaltojen Massachusettsissa. Suomen ensimmäinen adoptiota koskeva laki oli laki ottolapsista (208/1925) ja ensimmäinen Suomen kansainvälisiä adoptioita koskeva säädös oli laki eräistä kansainvälisluontoisista perheoikeudellisista suhteista (379/1929).¹² Voimassa olevaa adoptiolakia edeltävä adoptiota säätelevä laki Suomessa oli laki lapseksiottamisesta (153/1985). Merkittäviä adoptiotakin sääteleviä kansainvälisiä sopimuksia, joihin Suomi on liittynyt, ovat lapsen oikeuksien sopimus vuodelta 1989 ja Haagin sopimus vuodelta 1993. Haagin sopimuksen keskeinen periaate kansainvälistä adoptiota koskien on, että adoptio tulee toteuttaa lapsen edun mukaisesti ja hänen perusoikeuksiaan kunnioittaen.¹³ Lapsen oikeuksien sopimus taas merkitsi siirtymistä lapsen suojelusta suppeassa merkityksessä laajempaan lapsen oikeuksien suojaamiseen¹⁴. Lakia lapseksiottamisesta muutettiin Haagin sopimuksen mukaiseksi hallituksen esityksellä 214/1995. Lain säännökset vastasivat tosin jo ennestään pääosin Haagin sopimuksen määräyksiä, joten lakiin ei siten tarvittu perustavanlaatuisia muutoksia.¹⁵

Voimassa oleva adoptiolaki on säädetty vuonna 2012, ja on näin ollen varsin tuore laki. Lakiin on tästä huolimatta ehditty tehdä pieniä muutoksia jo muutamaan otteeseen.¹⁶ Lasten adoptiosta Strasbourgissa vuonna 2008 tehty eurooppalainen yleissopimus tuli voimaan valtioneuvoston asetuksella 388/2012¹⁷. Lisäksi hallituksen esityksen 231/2014 perusteella adoptiolakia muutettiin vuoden 2016 alussa eräiden pykälien osal-

¹² Parviainen 2003: 17, 25. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 145.

¹³ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 31. Ks. myös Timonen 2013: 43–45; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 18–20; Partanen 2014: 11; Gottberg 2010: 259; Black ym. 1994: 310–311, 394; Lowe & Douglas 2007: 6; Helin 2013: 322–323, 345.

¹⁴ Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 27. Ks. myös Black ym. 1994: 310–313; Lowe & Douglas 2007: 6, 873.

¹⁵ HE 214/1995 vp s. 5. Ks. myös Helin 2013: 317; adoptiolainsäädännön kehittymisestä Eriksson 2007: 17–18.

¹⁶ Parviainen 2003: 25. Ks. myös HE 47/2011 vp s. 5; Partanen 2014: 11.

¹⁷ Valtioneuvoston asetus lasten adoptiosta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain ja adoptiolain 86 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 94 §:n voimaantulosta 388/2012. Ks. myös eurooppalainen yleissopimus lasten adoptiosta (SopS 39/2012).

ta. Muutoksissa oli kyse pääasiassa kansainvälisen adoption vahvistamisesta ja sen purkamisen vahvistamisesta käytettävän oikeusasteen muuttamisesta. Nykyään adoption vahvistamista tai purkamisen vahvistamista tulee hakea hovioikeuden sijaan käräjäoikeudelta.¹⁸

Voimassa oleva adoptiolaki on antanut adoptionhakijan oikeuksille suuremman painoarvon verrattuna aikaisempaan lakiin, lakiin ottolapsista, kuitenkin pitäen lapsen edun edelleen tärkeimpänä prioriteettina. Laki pyrkii niin ikään kiinnittämään enemmän huomiota lapsen ja tämän biologisen vanhemman välisen yhteydenpidon mahdollistamiseen adoption jälkeen. Täsmällisemmän sääntelyn piiriin ulotettiin myös adoptiota edeltävä adoptioneuvonta. Neuvonta on adoptionhakijalle pakollinen, usein pitkäkestoinen ja vaativa prosessi. Adoptiolain 24 §:n mukaan neuvonnan tehtävänä on valvoa lapsen etua selvittämällä hakijan edellytykset ja motiivit adoptioon, antaa tietoa adoption tarkoituksesta, edellytyksistä ja oikeusvaikutuksista sekä valmentaa hakijaa adoptiovanhemmuuteen.¹⁹ Adoptioprosessissa vaikuttavia viranomaistahoja ovat neuvontaa antavien kunnan sosiaalihuollon toimielinten tai Valviran luvan adoptioneuvonnan harjoittamiseen saaneiden adoptiotoimistojen lisäksi lupaviranomaisena toimiva adoptiolautakunta sekä kansainvälisessä adoptiossa vaikuttavat palvelunantajat, joita ovat Pelastakaa Lapset ry, Interpedia ry sekä Helsingin kaupungin sosiaalivirasto (AdoptioL 22 §, 32 § ja 44 §)²⁰.

Tutkimusaihe on melko ajankohtainen ja säännöllisesti esillä julkisuudessa. Adoptionhakijoiden oikeusturvan toteutumista puitiin esimerkiksi kansanedustaja Antti Kaikkosen tapauksessa vuonna 2012. Tapauksessa Kaikkosen rikosepäilyjen vuoksi hänen ja hänen vaimonsa adoptioprosessi keskeytettiin juuri ennen kuin heidän kohdemaansa Etelä-Afrikka ehti osoittamaan heille lapsen. Adoptio ei siis onnistunut.²¹ Tästä tapauksesta voi huomata, että adoptiolainsäädäntö on adoptionhakijoiden osalta säädetty melko tiukaksi, ja adoptionhakijalla ei saa olla esimerkiksi minkäänlaista rikollista taustaa. Adoptiolain 48 §:n mukaisesti nimittäin adoptiolautakunta voi peruuttaa adoptioluvan,

¹⁸ HE 231/2014 vp s. 27–28, 40–41. Vrt. Kats & Kranck 1989: 162–164

¹⁹ Ks. myös Kauppi 2012: 786; Parviainen 2003: 54–61; Kats & Kranck 1989: 47.

²⁰ Ks. myös Helin 2013: 317–318, 324–325; Gottberg 2010: 260–261; Tuori 2008: 262; Kats & Kranck 1989: 47.

²¹ Koppinen 2014.

jos adoptionhakijan olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet olennaisesti siten, että adoption toteuttaminen luvan mukaisesti ei enää olisi lapsen edun mukaista.

Adoptiolain 49 §:n mukaan adoptiolautakunnalla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa tällaisesta muuttuneesta olosuhteesta neuvonnan antajalle, ja hakijan saadessa kansainvälistä adoptiopalvelua lisäksi palvelunantajalle. Kun neuvonnan antaja tai palvelunantaja on itse tehnyt ilmoituksen tai saanut tiedon toisen tekemästä ilmoituksesta koskien hakijan muuttuneita olosuhteita, on sen keskeytettävä neuvonnan tai adoptiopalvelun antaminen, kunnes lautakunta on tehnyt ilmoituksen johdosta päätöksen. Hakija ei saa 49 §:n mukaan hakea tällaiseen keskeyttämistä koskevaan päätökseen muutosta. Tällainen muutoksenhakuoikeuden rajaaminen johtaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn hakijan oikeusturvan puutteellisuuteen. Kaikkosen tapauksessa kyseessä oli talousrikos, mikä ei luultavasti liity hänen kykyynsä toimia isänä. Herääkin kysymys, oliko luvan peruuttamiseen johtanut syy tarpeeksi suuri. Hakija saa kuitenkin lautakunnan peruuttaessa luvan valittaa lain 50 §:n mukaan ja 49 §:n estämättä hallinto-oikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tämän myöntäessä asialle valitusluvan.²²

1.1. Tutkimuksen taustaa

Tässä tutkimuksessa käsitellään sekä kotimaista että kansainvälistä adoptiota hakevan oikeusturvan toteutumista adoptioprosessissa. Tutkimuksen painotus on kuitenkin kansainvälisen adoption hakijassa, sillä kansainvälisen adoption määrät ovat kotimaista huomattavasti suuremmat²³. Kansainvälisessä adoptiossa lapsi siirtyy adoptioperheeseen valtion rajojen ulkopuolelta, kun taas kotimaisessa adoptiossa lapsi tulee kotimaan rajojen sisäpuolelta²⁴. Kotimaisten adoptioiden määrän vähenemisen taustalla voidaan näh-

²² Ks. myös Kauppi 2012: 788–789; Mäenpää 2011: 219; Tuori 2001: 90–91; Ojanen, Koivisto, Suviranta & Sakslin. 2010: 274.

²³ Eriksson 2007: 17. Ks. myös Gottberg 2010: 260.

²⁴ Mikkola 2008: 786. Näin myös Partanen 2014: 10; Lowe & Douglas 2007: 828, 872; Helin 2013: 313; Kats & Kranck 1989: 155.

dä sosiaaliturvan ja yksinhuoltajien aseman paraneminen, ehkäisymenetelmien kehittyminen sekä aborttilainsäädäntö²⁵.

Vuonna 2015 Suomeen adoptoitiin ulkomailta 93 lasta (Pelastakaa Lasten kautta 23, Interpedian kautta 58 ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston kautta 12). Vastaava luku vuodelta 2014 oli kaikilta palvelunantajilta yhteensä 142 (Pelastakaa Lapset 46, Interpedia 71 ja Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 25 lasta).²⁶ Lukumäärät ovat selvässä laskussa, vaikka halukkaita adoptiovanhempia olisi. Tämä johtuu siitä, että kohdemaissa lapsi voidaan yhä useammin adoptoida tai muutoin sijoittaa omaan kotimaahansa. Myös kohdemaiden lainsäädännössä ja järjestöjen toiminnassa tapahtuneet muutokset ovat vähentäneet kansainväliseen adoptioon tulevien lasten määrää voimakkaasti.²⁷ Kotimaista adoptioneuvontaa antavat vaihtelevasti kunnan sosiaalihuollon viranomaiset sekä edellä mainituista palvelunantajista Pelastakaa Lapset sekä Helsingin kaupunki. Pelastakaa Lasten kautta lapsia adoptoidaan kotimaan sisällä vuosittain noin 30 ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston kautta noin 1–5²⁸. Kansainvälisesti adoptoitujen lasten määrä on siis moninkertainen verrattuna kotimaasta adoptoitujen lasten määrään.

Tapoja adoptoida on myös muita kuin kotimainen ja kansainvälinen adoptio. Muita adoptiomuotoja ovat perheensisäinen adoptio ja aikuisadoptio. Perheen sisäisessä adoptiossa puoliso adoptoi toisen puolison lapsen. Aikuisadoptiossa adoptioprosessi kohdistuu aikuiseen ihmiseen, joka osaa yleensä itse valvoa omia etujaan. Tällöin esimerkiksi adoptioneuvontaa ei tarvita. Myös huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ovat tapoja, joilla lapsi otetaan yhteiskunnan hoidettavaksi pois vanhemmiltaan tai muulta yksityiseltä huoltajaltaan erinäisten syiden vuoksi, vaikka varsinaisia adoption muotoja ne eivät olekaan. Sijaishuolto eroaa huostaanotosta siten, että lapsen huolto tai tapaamisoi- keus ei siirry pois lapsen biologisilta vanhemmilta.²⁹ Kaikki edellä mainitut rajautuvat kuitenkin tutkimuksen ulkopuolelle.

²⁵ Partanen 2014: 17, 10. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 821–822; Helin 2013: 313; Gottberg 2010: 260; Aarnio & Kangas 2010: 239.

²⁶ Pelastakaa Lapset ry 2016k; Interpedia ry 2016b. Vrt. Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen 23.11.2015/41 liite.

²⁷ Helsingin kaupunginhallituksen päätös 23.11.2015/41. Ks. myös Interpedia ry 2016b; Pelastakaa Lapset ry 2016k; Parviainen 2003: 30, 51; Lowe & Douglas 2007: 829; Helin 2013: 314.

²⁸ Pelastakaa Lapset ry 2016b; Helsingin kaupunki 2016b. Vrt. Partanen 2014: 11.

²⁹ Mattila 1984: 68–69. Ks. myös Gottberg 2010: 256–257, 266; Tuori 2008: 487, 497.

Adoptiomuodot eroavat toisistaan lisäksi siten, kehen lapsella on perintöoikeus. Perintökaaren (40/1965) 7:1 mukaan rintaperillinen ja adoptiolapsi ovat oikeutetut perimään vanhemmiltaan vähintään lakiosan verran, joka on puolet lakimääräisen perimisjärjestyksen mukaan tulevasta perintöosan arvosta. Adoptoitu lapsi rinnastetaan rintaperilliseen, mikäli hänet on adoptoitu vuonna 1980 tai sen jälkeen. Tämä pätee lapsiin, jotka on adoptoitu niissä adoptiomuodoissa, joissa lapset juridisesti kuuluvat adoptioperheeseen. Vuodesta 1980 alkaen adoptoitujen lasten oikeus biologisten vanhempiensa perimiseen päättyy siis adoption vahvistumiseen, jolloin heidän oikeutensa adoptiovanhempiensa perimiseen alkaa. (AdoptioL 100 §.)³⁰

Adoptioprosessi on yleisesti pitkäkestoinen ja hyvin vaativa prosessi. Neuvonnan edellyttämä kesto arvioidaan sosiaalityöntekijän kanssa kunkin tapauksen kohdalla erikseen.³¹ Haastateltujen keskuudessa prosessi kesti yleisesti kolme vuotta. Sosiaalityöntekijät olivat tämän heille prosessin arvioiduksi kestoksi ilmoittaneetkin. Muutaman haastatellun prosessi kuitenkin ylitti tämän kolmen vuoden rajan, mikä oltiin koettu vaikeaksi asiaksi käsitellä. Moni vanhemmista olikin sitä mieltä, että luonnon määräämä yhdeksän kuukauden odotusaika olisi myös adoptiossa sopiva.³² Tätä toivetta kansainvälisen adoptioprosessin on kuitenkin lähes mahdotonta täyttää kaiken sen vaatiman byrokratian vuoksi.

"Voiko sitä nyt oikein olla tyytyväinen. Jos se olisi yhdeksässä kuukaudessa mennyt niin kuin biologiset raskaudetkin, niin tyytyväisyys olisi voinut olla ihan toista luokkaa."
(Nainen 3.)

Adoptioon kuuluu siis luonteensa vuoksi paljon byrokratiaa. Enemmistö haastatelluista oli sitä mieltä, että se vei liikaa heidän aikaansa. Haastateltujen mukaan prosessin asiakirjoja joutui uusimaan useaan kertaan. Tämä johtuu siitä, että kohdemaahan lähtevien asiakirjojen tulee olla päivätty oikeassa järjestyksessä. Näin esimerkiksi kohdemaahan lähtevien hakijoiden rikosrekisteriotteiden tulee olla päivätty adoptioluvan saamisen jäl-

³⁰ Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 5–6; Gottberg 2004: 1009; Gottberg 2010: 255. Vrt. Nieminen 1975: 25; Lowe & Douglas 2007: 871; Helin 2013: 349–350; Aarnio & Kangas 2010: 295–296, 401–402; Kats & Kranck 1989: 132.

³¹ Kauppi 2012: 786.

³² Ks. odotuksen vaikeudesta myös Kats & Kranck 1989: 11, 71; Rauma 2004: 4; Timonen 2013: 115.

keen, joten asiakirjat tulee uusia, vaikka niiden sisältö olisi pysynyt muuttumattomana.³³ Haastatellut ehdottivatkin, että turhaa byrokratiaa, kuten edellä esitettyjä määräyksiä asiakirjojen päiväyksiä koskien, karsittaisiin prosessista.

"Rikosrekisteriotteet piti olla siinä nivaskassa, mikä toimitettiin adoptiolautakuntaan. Ne sai olla korkeintaan puoli vuotta vanhoja, niin nehan ehtivät vanhentua sillä aikaa, kun ne laput makasivat siellä adoptiolautakunnan pöydällä. Me ehdittiin juuri saada uudet otteet käsittelyyn mennessä. Kohdemaahan lähetettäviin papereihin piti olla sitten myös rikosrekisteriotteet, jotka on päivätty sen [adoptio]luvan jälkeen. Joutui maksamaan niistä viikon välein. Se oli tyhmää, kun tiedetään, että se adoptiolautakunnan jono on pitkä, niin miksi ne pitää olla siihen jonoon menovaiheessa." (Nainen 5.)

1.2. Tutkimusmetodi ja lähteet

Tutkimus sijoittuu oikeudenaloista eniten hallinto-oikeuden sekä perheoikeuden alueelle. Myös perus- ja ihmisoikeuksilla on merkitystä tutkimuksen kannalta, sillä adoptionhakijan oikeuksien toteutumista adoptioprosessissa voidaan tutkia perus- ja ihmisoikeuksien avulla. Tutkimusmenetelmänä tutkimuksessa on oikeussosiologia. Oikeussosiologia on monitieteinen tutkimussuuntaus, joka sijoittuu sekä oikeustieteen että yleisen yhteiskuntatieteen, sosiologian, alueelle. Oikeussosiologisessa tutkimuksessa tarkoituksena on oikeudellisten ja muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden välinen empiirinen analyysi. Tätä tutkimusta voi näin ollen luonnehtia oikeustieteen piirissä tehtäväksi empiirispainotteiseksi oikeussosiologiseksi tutkimukseksi. Tässä tutkimuksessa oikeussosiologiaa tarkastellaan oikeustieteestä käsin.³⁴ Tutkimuksessa on kuitenkin aineksia myös oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta. Oikeusdogmaattinen tutkimus on lainopillista tutkimusta ja sitä pidetään oikeustieteen ydinalueena. Sen tehtäväksi on nähty voimassa olevan lainsäädännön tulkinta ja systematisointi. Oikeusdogmaattinen tutkimus perustuu oikeuslähteiden käyttöön.³⁵

³³ Kats & Kranck 1989: 84.

³⁴ Ervasti 2011: 68, 73. Ks. myös Heuru 1989: 136.

³⁵ Ervasti 2007: 2.

Tutkimuksen sijoittuminen oikeussosiologian ja oikeusdogmatiikan alalle näkyy käytetyistä lähteistä. Ne muodostuvat yhteiskuntatieteellisestä kirjallisuudesta, oikeuslähteistä sekä empiirisestä aineistosta. Tutkimuksessa käytettyjä oikeuslähteitä ovat muun muassa voimassa oleva lainsäädäntö, lainvalmisteluaineisto, erilaiset mietinnöt, päätökset ja lausunnot, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisut, kansainväliset sopimukset sekä oikeuskirjallisuus. Oikeuskäytäntönä tutkimuksessa on suuressa määrin käytetty oikeusasiamiehen mietintöjä sille tehtyjen kantelujen perusteella. Oikeusasiamiehen rooli on toimia ylimpänä laillisuusvalvojana, joten sen ratkaisut eivät sido tuomioistuimia niiden tekemissä ratkaisuisaan. Niitä voidaan kuitenkin käyttää esimerkkeinä, kun selvitetään, millaisia oikeusongelmia adoptioon liittyen Suomessa on. Tapauksista voidaankin johtaa tulkintoja, miten erilaiset oikeusongelmat voitaisiin esimerkiksi ratkaista.³⁶

Aihetta ei ole tutkittu kovin paljon, joten lähteiden löytäminen aiheuttaa tutkimukselle haasteita. Kandidaatintutkielman yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, ettei kyseinen ongelma ole ylitsempääsemätön, sillä tutkimusta pystyy tukemaan eri oikeudenalojen perusteoksilla. Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa käsitellään määrällistä tutkimusta suppeampia aineistoja, jotka edustavat tutkimuskohteen olennaisia piirteitä. Aineistot voidaan koota esimerkiksi haastattelemalla.³⁷ Tutkimukseen otettiin mukaan myös empiirinen aineisto, jotta näkökulma laajentuisi oikeussosiologiseksi ja tutkimus laadulliseksi. Aineisto on kerätty haastattelemalla kymmentä adoptiovanhempaa teemahaastattelun keinoin. Teemahaastattelu kuvataan puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Siinä jokaiselta haastateltavalta kysytään samat kysymykset, mutta haastattelijä voi vaihdella niiden järjestystä ja muotoa. Teemahaastattelu eroaa muista haastattelumuodoista siten, että se etenee yksityiskohtaisten kysymysten sijaan keskeisten teemojen varassa.³⁸ Teemahaastattelujen kysymysrunko on liitteessä 2.

Haastatteluissa avioparin osapuolet haastateltiin erikseen. Tutkimuksessa oli mukana kuusi pariskuntaa. Näistä kaksi miespuolista henkilöä kieltäytyi haastattelusta. Toinen

³⁶ Aer 2000: 109. Ks. myös Eoam 696/2009 s. 9; Ojanen 2003: 83; Saraviita 2005: 308; Tuori 2008: 642–643.

³⁷ Ervasti 2011: 70.

³⁸ Hirsjärvi & Hurme 2011: 47–48. Ks. myös Eskola & Suoranta 2008: 86–87; Ruusuvoori & Tiittula 2005: 68.

heistä vastasi kysymyksiin kuitenkin sähköpostitse. Tutkimus on, ottaen huomioon tutkimushenkilöiden pienehkön määrän, näyte. Haastattelut äänitettiin nauhurille. Haastattelunauhaa kertyi noin 12 tuntia 56 minuuttia. Tämän jälkeen haastattelut litteroitiin, eli muutettiin puheesta tekstiksi³⁹. Litteroitua haastattelumateriaalia hallintotieteellisten töiden kirjoitusohjeiden mukaisesti kirjoitettuna kertyi noin 288 sivua. Haastateltuihin viitataan tutkimuksessa sattumanvaraisilla numerokodeilla haastattelujen luottamuksellisuuden turvaamiseksi. Tutkimuksessa käytettyjä haastateltujen sitaatteja on myös hie- man tulkittu ja muutettu yleiskielelle niiden anonymiteetin säilyttämiseksi.⁴⁰

Tutkimushenkilöt valittiin sattumanvaraisesti. Neljällä kuudesta avioparista syynä adoption oli lapsettomuus. Jokaisessa näistä neljästä parista vaimo oli se, joka kärsi lapsettomuudesta. Yksi naisista oli jo ohittanut biologisen lastensaamisen iän, joten tätä pariskuntaa ei tutkimuksessa luokiteltu lapsettomaksi. Kahdella pariskunnalla oli useampi adoptioprosessi, ja näin myös useampi adoptiolapsi. Haastatellut olivat ensimmäisissä prosesseissaan iältään 29–47 -vuotiaita. Kolmella haastatellulla oli ennestään biologisia lapsia. Yhdestä perheestä tuli adoption johdosta uusioperhe. Adoptioprosesseista yksi oli kotimainen ja loput kansainvälisiä. Haastateltavat olivat kotoisin Pohjanmaan alueen kaupungeista sekä kunnista. Adoptioprosessit ajoittuivat 1990-luvun loppupuolelta 2010-luvun alkuun. Haastatellut valittiin prosessiensa ajoittumisen perusteella tältä aikaväliltä, sillä haluttiin keskittyä adoptioihin, joissa noudatettavat käytännöt olisivat mahdollisimman yhteneväiset. Haastateltujen tietoja on taulukoitu lisää liitteessä 1.

1.3. Tutkimusongelma ja rakenne

Tutkimuskysymykset työssä ovat seuraavat. Millaisista oikeudellisista elementeistä adoptionhakijoiden oikeusturva muodostuu Suomen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä? Toteutuuko oikeusturva sekä millaisia vaikeuksia sen toteutumisessa on? Ratkaisuja yritetään löytää lisäksi siihen, miten adoptionhakijoiden oikeusturvan toteutumista

³⁹ Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 424.

⁴⁰ Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 427–428, joiden mukaan tutkija voi aineistoa tulkittaessaan tehdä valintoja sen suhteen, mikä sanotussa on tutkimuksellisesti relevanttia. Ks. myös haastattelusuhteen luottamuksellisuudesta Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 447.

voisi parantaa. Tutkimuksessa on merkitystä adoptionhakijoiden oikeusturvan ohella myös adoptiovanhempien oikeusturvan toteutumisella. Oikeusturvan toteutumisen kannalta hakijalle on tärkeää esimerkiksi lainmukainen menettely prosessin, kuten neuvonnan ja kansainvälisen adoptiopalvelun antamisen, aikana, viranomaisen harkintavallan rajojen säätely lain avulla sekä kattavat oikeusturvakeinot, kuten oikeus hakea muutosta adoptiota koskevaan päätökseen⁴¹. Kuitenkin, kuten johdannon alussa on mainittu, lapsen etu syrjäyttää aina adoptionhakijoiden edun, joten sen kautta pystytään perustelemaan myös adoptiolain painotuksia⁴². Adoptionhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa olevat epäkohdat johtuvatkin suurelta osin lapsen edun merkityksen korostuneisuudesta.

Tutkimus etenee johdannon jälkeen siten, että ensin keskitytään adoptioedellytysten olemassaoloon, adoptionhakijalta vaadittaviin ominaisuuksiin ja viranomaisen harkintavaltaan koskien adoptioasioista päättämistä. Tämän jälkeen tutkimuksessa pohditaan hakijan oikeusturvan toteutumista adoptio-neuvonnan ja adoptiossa vaikuttavien viranomaistahojen osalta. Viimeisessä pääluvussa käsitellään hyvän hallinnon takeita sekä sitä, millaisia muutoksenhakekeinoja hakijalla on, mikäli hän ei saa lupaa adoptoida. Lopuksi esitetään tutkimuksen tulokset sekä pyritään esittämään ratkaisuvaihtoehtoja adoptioprosessin toteuttamiseksi niin, että oikeusturvan toteutuminen varmistettaisiin. Kahdessa ensimmäisessä pääluvussa sekä osaltaan johdannossa teoria keskustelelee empiirisen haastatteluaineiston kanssa. Empiirinen aineisto siis sijoitetaan teorian joukkoon, millä pyritään kasvattamaan niiden välistä vuorovaikutusta. Viimeisessä pääluvussa empiiristä haastatteluaineistoa ei ole, sillä adoptiovanhemmilla harvoin on kokemusta muutoksenhausta, kuten tässäkin tapauksessa on asianlaita, sillä he ovat saaneet adoptiolleen myönteisen päätöksen.

⁴¹ Kauppi 2012: 789, 791. Ks. myös Mäenpää 2004: 427; Mäenpää 2010: 153–154; Mäenpää 2011: 208; Husa & Pohjolainen 2009: 258.

⁴² Hakalehto-Wainio 2011: 514–518. Ks. myös lapsen oikeuksien sopimus 3 ja 21 art; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 30–33; Black ym. 1994: 310–312; Lowe & Douglas 2007: 6, 450.

2. ADOPTIOEDELLYTYSTEN SELVITTÄMINEN

2.1. *Adoption edellytykset hakijan ja adoptoitavan kannalta*

Adoptiolain 1 §:n mukaan adoption tarkoitus on lapsen edun ja lapsen kannalta parhaan lopputuloksen edistäminen. Lain ensimmäisen pykälän mukaan lapsen parasta edistetään vahvistamalla lapsen ja vanhemman suhde adoptoitavan ja adoptionhakijan välillä.⁴³ Hallituksen esityksen mukaan näiden tavoitteiden kirjaaminen lakiin ohjaa tuomioistuimia ja adoptiolupaviranomaisia sekä muita adoptioasioiden hoitamiseen osallistuvia tahoja selvittämään adoption vaikutukset ennen kaikkea lapsen näkökulmasta sekä etsimään ratkaisuja tai toimenpidevaihtoehtoja, jotka parhaiten palvelisivat lapsen etua⁴⁴.

Erityisenä asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena adoptioasioissa toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston yhteydessä toimiva adoptiolautakunta (AdoptioL 86 §). Adoptiolautakunta toimi ennen voimassa olevaa adoptiolakia sosiaali- ja terveysministeriössä, kunnes se ja muut adoptioasioihin liittyvät operatiiviset tehtävät siirrettiin hallituksen esityksellä Valviran yhteyteen.⁴⁵ Adoptionhakijalla on adoptiolain 39 §:n mukaan oltava adoptiolautakunnan myöntämä adoptiolupa, jotta kotimainen tai kansainvälinen adoptio voitaisiin vahvistaa. Ilman tätä lupaa hakija ei saa ottaa lasta luokseen adoptiotarkoituksessa, eikä adoptioneuvonnan antaja saa lasta tässä tarkoituksessa adoptionhakijan luokse sijoittaa. Myöskään palvelunantaja ei saa välittää lasta hakijan luokse adoptiotarkoituksessa ilman adoptiolupaa.⁴⁶ Kuten edempänä mainittu, adoptiolain vaatimus adoptioluvan välttämättömyydestä yhtenäisti kotimaisen adoptioprosessin kansainvälisen kanssa, jossa tällaista lupamenettelyä oli noudatettu jo aiemman lapseksiottamista koskevan lain perusteella⁴⁷.

⁴³ Näin myös Mattila 1984: 66; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 2; Rauma 2004: 1; Kauppi 2012: 1; Nieminen 2001: 202; Lowe & Douglas 2007: 820; Krause & Scheinin 2012: 254.

⁴⁴ HE 47/2011 vp s. 5, 21, 30. Ks. myös Tuori 2008: 323; Krause & Scheinin 2012: 254; Lowe & Douglas 2007: 450–451, 820; Gottberg 2010: 256; Eriksson 2007: 11; Timonen 2013: 13–16, 43–46; Helin 2013: 333; Hakalehto-Wainio 2011: 514–518; Black ym. 1994: 313–314.

⁴⁵ HE 47/2011 vp s. 1, 21. Ks. myös Helin 2013: 324; Gottberg 2010: 260–261; Kananoja, Lähteinen & Marjamäki 2011: 405; Kats & Kranck 1989: 158–159.

⁴⁶ Ks. myös Kauppi 2012: 787; Helin 2013: 324, 336–337; Tuori 2008: 632; Gottberg 2010: 260–261; Kats & Kranck 1989: 158–159.

⁴⁷ Kauppi 2012: 787; HE 47/2011 vp s. 25.

Adoptiolain 11 §:n mukaan alaikäisen lapsen adoptiota ei voida vahvistaa ilman lapsen biologisten vanhempien lupaa. Näin voitaisiin toimia vain erityisen painavan syyn nojalla.⁴⁸ Tällainen tilanne syntyy silloin, kun adoptio toteuttaisi lapsen edun eikä suostumuksen antamisesta kieltäytymiseen tai jo annetun suostumuksen peruuttamiseen ole riittävää aihetta. Tällöin otetaan huomioon lapsen ja hänen biologisen vanhempansa välisen yhteydenpidon tiiviys ja heidän suhteensa laatu. Myös jos vanhempi on kyvytön vammansa tai sairautensa vuoksi ilmaisemaan tahtoaan tai hänen olinpaikkansa on tuntematon, voidaan voimakkaasti lapsen etua puoltava adoptio vahvistaa ilman vanhemman lupaa. (AdoptioL 11 §.)⁴⁹

Vaikka biologiselta vanhemmalta saataisiinkin suostumus, ei adoptiota voida adoptiolain mukaan vahvistaa, mikäli adoptionhakijat ovat adoption johdosta luvanneet taikka jo antaneet korvausta toiselle henkilölle, esimerkiksi lapsen biologisille vanhemmille tai palvelunantajalle. Myös jos joku muu kuin hakija on suorittanut tai sitoutunut suorittamaan korvausta lapsen elatusta varten, ei adoptiota voida vahvistaa. (AdoptioL 5 §.)⁵⁰ Adoptiolain 3 §:n mukaan myös alaikäisen lapsen mielipiteet ja toivomukset tulee ottaa huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Tuomioistuimen on saatava lapsen suostumus pystyäkseen vahvistamaan adoption, mikäli lapsi on jo täyttänyt 12 vuotta, eikä hänellä ole tahdonilmaisun estävää sairautta tai vammaa, tai lapsen ollessa nuorempi tämän kehityksen sen salliessa. (AdoptioL 10 §).⁵¹ Velvollisuus antaa lapselle tilaisuus mielipiteensä ilmaisuun ja velvollisuus ottaa nämä mielipiteet päätöksenteossa huomioon, ei kuitenkaan merkitse sitä, että lapsella olisi asiassa päätösvalta tai että vastuu päätöksestä siirrettäisiin tälle.⁵²

⁴⁸ Ks. myös HE 47/2011 vp s. 5; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 3; Mattila 1984: 72–73; Gottberg 2010: 258; Lowe & Douglas 2007: 850; Helin 2013: 333.

⁴⁹ Ks. myös Gottberg 2010: 258; Lowe & Douglas 2007: 845, 854–855.

⁵⁰ Näin myös Mattila 1984: 71; Lowe & Douglas 2007: 881.

⁵¹ Ks. lapsen kuulemisesta myös Hakalehto-Wainio 2011: 514; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 39–42, 94–102; Lapsen oikeuksien sopimus 12 art; Black ym. 1994: 314; Lowe & Douglas 2007: 480–481, 851; Krause & Scheinin 2012: 247–248.

⁵² Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 42. Ks. myös Black ym. 1994: 315; Lowe & Douglas 2007: 481, 498, 852.

2.2. Adoptionhakijoihin kohdistuvat vaatimukset

2.2.1. Hakijan ominaisuudet

Adoptionhakijan ikä on yksi tärkeimmistä seikoista, joka vaikuttaa adoptioluvan saamiseen. Tämän tulee adoptiolain 6 §:n mukaan olla vähintään 25, mutta enintään 50 vuoden ikäinen voidakseen adoptoida alaikäisen lapsen. Adoptio voidaan kuitenkin vahvistaa adoptionhakijan ollessa 50 vuotta vanhempi, mikäli lapsi nimettiin hakijalle ennen kuin tämä oli täyttänyt 50 vuotta. Kuitenkin käytännössä lapset pyritään sijoittamaan nuoremmille kuin enimmäisikää lähellä oleville adoptionhakijoille. Seurauksena tästä varttuneemman hakijan oikeusturva heikentyy suhteessa nuorempaan, sillä nuoremmalla hakijalla on tätä paremmat mahdollisuudet adoptoida. Asiassa on kuitenkin perusteena lapsen etu, joten menettely on adoptiolain mukaista. Käytännössä kotimaan vieraan lapsen adoptioissa lapset sijoitetaan pääsääntöisesti alle 40-vuotiaille ja kansainvälisessä adoptiossa korkeintaan 45-vuotiaille adoptiovanhemmille.⁵³ Esimerkiksi Helsingin kaupungin järjestämässä kotimaisessa adoptioeuvonnassa vaatimuksena on, että hakijat ovat neuvonnan alkaessa korkeintaan noin 36-vuoden ikäisiä⁵⁴.

Adoption edellytysten arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös adoptoitavan ja adoptionhakijan väliseen ikäeroon. Jos ikäero on liian suuri tai pieni, voi se olla perusteena adoption vahvistamatta jättämiseen. Adoptiolain 7 §:n mukaan adoptoitavan ollessa alaikäinen, on ikäeron oltava vähintään 18 ja enintään 45 vuotta.⁵⁵ Hakijoiden elinvuosiennusteen tulisi lisäksi olla niin pitkä, että se ulottuu ainakin lapsen täysi-ikäisyyteen saakka. Myös hakijoiden luonteenpiirteet huomioidaan sekä psyykinen ja fyysinen terveydentila selvitetään. Hakijan mahdolliset mielenterveydelliset ongelmat, väkivaltaisuus, huumeiden käyttö sekä hallitsematon alkoholinkäyttö luultavasti estävät adoption. Myös erilaiset vammat, työkykyä vähentävät sairaudet sekä muut krooniset sairaudet, jotka merkittävästi alentavat hakijan mahdollisuuksia hoitaa lasta, edellyttävät

⁵³ HE 47/2011 vp s. 5–6. Ks. myös Timonen 2013: 26; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 3, 16; Helsingin kaupunki 2016a; Pelastakaa Lapset ry 2016a, 2016b; ikääntyneiden oikeuksista Nieminen 2001: 204. Vrt. Lowe & Douglas 2007: 843–844; Kats & Kranck 1989: 53, 57.

⁵⁴ Helsingin kaupunki 2016b.

⁵⁵ Näin myös Helsingin kaupunki 2016a; Pelastakaa Lapset ry 2016a, 2016b; Timonen 2013: 26; Kats & Kranck 1989: 156.

erityisharkintaa neuvonnan jatkamiseksi.⁵⁶ Hakijan vammaisuuteen liittyvä oikeustapaus on esitetty tutkimuksessa myöhemmin luvussa 3.2.1 sivuilla 49 ja 50. Tapauksessa pohdittiin hakijan kohtaamaa syrjintää tämän vammaisuuden perusteella verrattuna terveeseen hakijaan. Oikeusasiamies tuli kuitenkin tulokseen, että syrjintä oli hyväksyttyä lapsen etuun vetoamalla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Ariane Schwizgebel v. Sveitsi* oli kysymys valituksesta, joka tehtiin adoptioluvan hylkäämisestä hakijan ja lapsen välillä olevan liian suuren ikäeron, 50 vuotta, vuoksi. Kansallinen tuomioistuin ei ollut kuitenkaan pitänyt valittajan kykyä huonona toisesta adoptiolapsesta huolehtimiseen. Sen sijaan tilanteen katsottiin muuttuvan kohtuuttomaksi hänen aiemman adoptiolapsen kannalta. Valittajan mielestä häntä oli syrjitty verrattuna naisiin, jotka kykenivät saamaan biologisia lapsiakin vielä hänen iässään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei tapauksessa ollut tapahtunut syrjintää samanlaisessa tai rinnastettavassa asemassa olevien henkilöiden kesken, sillä valtio ei kykene estämään yli 50-vuotiaita naisia hankkimasta biologisia lapsia. Valittajaa voitiin kuitenkin katsoa syrjityn verrattuna häntä nuorempiin naisiin, jotka samanlaisissa olosuhteissa saattoivat saada adoptioluvan. EIT katsoi, että lupa oli tästä huolimatta evätty oikeutetuilla perusteilla lapsen etuun vetoamalla. Valittajan väitteet oli lisäksi otettu huomioon asian käsittelyssä. EIT:n mukaan asian ratkaisussa oli toimittu suhteellisuusperiaatteen mukaan, joten se katsoi, ettei EIS 14 artiklaa oltu rikottu yhdessä 8 artiklan kanssa, joten kansallisen tuomioistuimen päätös jäi voimaan.⁵⁷

Tapaus koski kiellettyä syrjintää, jota hakija koki olleen harjoitettu häntä kohtaan. Syrjintäkysymykset ovat adoptioprosessia koskien yleisiä ja niiden paikkansa pitävyyttä on vaikea arvioida. Asiaa vaikeuttaa entisestään viranomaisilla oleva suuri harkintavalta hakijan soveltuvuudesta adoptiovanhemmaksi. Tässä asiassa osapuolten näkemykset voivat suurestikin erota toisistaan. Näin tapahtuu lähinnä tapauksissa, joissa hakijalle ei myönnetä adoptiolupaa. Perustuslain 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tuomioistuimen on kuitenkin aika ajoin vaikeaa

⁵⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 19. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 57, 152; vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista Nieminen 2006: 236–239; Nieminen 2001: 204; Black ym. 1994: 320–321; Lowe & Douglas 2007: 821, 844; Lundy 2011: 116; Krause & Scheinin 2012: 282–284.

⁵⁷ EIT tapaus *Ariane Schwizgebel v. Sveitsi* 10.6.2010 (FINLEX).

arvioida, onko pykälää adoptiotapauksissa rikottu, sillä lapsen etu tulee olla adoptioharkinnassa aina ohjaavana tekijänä.⁵⁸

Jotta perustuslakivaliokunnan säätämää oikeusturvavaatimusta voitaisiin siis rajoittaa, tulee rajoituksen täyttää perusoikeusrajoitusten yleiset rajoitusperusteet. Näiden mukaan rajoituksen tulee perustua rajoituksen täsmällisesti määrittelevään lainsäätöön, olla oikeassa suhteessa sillä saavutettuihin etuihin ja jättää perusoikeuden ydin koskemattomaksi. Sen tulee myös olla sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa hyväksytyjen rajoitusperusteiden kanssa. Rajoitukselta edellytetään lisäksi yhteiskunnallisen intressin punnintaa suhteessa siihen oikeushyvään, mitä rajoitetaan.⁵⁹ Hakijan oikeusturvaa onkin näin mahdollista rajoittaa, mikäli lapsen edun toteutuminen sitä vaatii. Näin ollen tapauksessa ei ole harjoitettu kiellettyä syrjintää, sillä päätöstä voidaan perustella tehdyksi lapsen edun toteutumisen perusteella.

Adoptionhakijoiden edellytyksiä adoptiovanhemmiksi arvioidaan myös erilaisten ulkoisten vaatimusten perusteella. Ne eivät ole kuitenkaan kovin merkittäviä tekijöitä, joiden selvittämiseen käytettäisiin arvioinnissa paljon aikaa ja resursseja. Sosiaalityöntekijöiden saamien ohjeiden mukaan perheen mahdollisten taloudellisten ongelmien ei nimittäin tulisi haitata lapsen kehittymismahdollisuuksia. Ulkoiset vaatimukset liittyvät esimerkiksi hakijoiden taloudelliseen tilanteeseen, asunnon kokoon ja sijaintiin, mahdollisuuden jäädä lapsen kanssa joksikin aikaa adoption jälkeen kotiin, hakijoiden työpaikkojen vakituisuuteen ja työaikoihin sekä tulevaisuuden suunnitelmiin työn ja asumisen suhteen.⁶⁰

Muutama haastatelluista koki, että lapsen hankkiminen adoptoimalla on huomattavasti raskaampaa kuin biologisten lasten hankkiminen. Tunteen kerrottiin johtuvan näistä edellä esitetyistä vaatimuksista hakijoita kohtaan. Lähestulkoon jokainen haastateltu

⁵⁸ Lapsen oikeuksien sopimus 21 art. Ks. myös Ojanen 2003: 28; Timonen 2013: 13–16; Hakalehto-Wainio 2011: 514; Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013: 30–33; Tuori 2001: 35–36; Saraviita 2005: 324, 72; tasa-arvokysymyksistä ikää koskien Nieminen 2006: 255–257; Lundy 2011: 32–33; Krause & Scheinin 2012: 114; Graig 2008: 373, 388–389; yhdenvertaisuusvaatimuksesta oikeuskäytännössä Aer 2000: 235, 245–246.

⁵⁹ Kauppi 2012: 792, 19. Ks. myös PeVM 25/1994 vp s. 2; Tuori 2001: 35–36; Ojanen 2003: 50–57; Saraviita 2005: 72, 195; Tuori 2008: 207.

⁶⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 18. Ks. myös Eriksson 2007: 59; Black ym. 1994: 316–317; Lowe & Douglas 2007: 468–469; Kats & Kranck 1989: 53.

kertoi pitäneensä niitä epäoikeudenmukaisina, sillä biologisten lasten vanhempiin ei kohdistu tällaisia vaatimuksia lainkaan. Yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että myös biologisten lasten vanhemmat tulisi tarkastaa samalla tavalla kuin adoptionhakijat. Tarkoitus hakijoiden tarkan tutkimisen takana kuitenkin ymmärrettiin adoptioon tulevilla lapsilla jo olemassa olevien hylkäämiskokemusten vuoksi. Haastatellut olivat lisäksi sitä mieltä, että suurin osa esitetyistä vaatimuksista ei ollut sellaisia, ettei niitä olisi pystynyt täyttämään.

"Sitähän ajateltiin, että ei paljon lapsia syntyisi, jos kaikki biologisten lasten hankkijajkin käytäisiin tällä tavalla läpi." (Mies 3.)

"Kyllähän siinä välillä kamppailee sen kanssa, että biologisten lasten vanhemmat voi olla minkälaisia vaan. Ei niitä seurata eikä niistä tehdä raportteja. Mutta meidän kuuluu avata meidän ovi ihmiselle, joka tulee arvioimaan, että onko meidän koti semmoinen, että sinne voi tulla lapsi." (Nainen 6.)

Vaatimukset, joita adoptiovanhempiin kohdistetaan, ovat kyllä huomattavat verrattuna siihen, mitä vaatimuksia lainsäädäntö heille asettaa. Neuvonta saattaa näin aiheuttaa hakijalle paineen esittää parempaa kuin on, jotta täyttäisi nämä vaatimukset.⁶¹ Kaikki haastatellut olivat kuitenkin sitä mieltä, että neuvonnassa oli hyvin vaikea yrittää esittää ketään muuta kuin itseään. Liian suuriksi vaatimuksiksi koettiin esimerkiksi korostetut vaatimukset hakijoiden taloudellisen tilanteen vakaudesta sekä lapselle valmiina olevasta omasta huoneesta. Kaikkien vaatimusten täytyminen ei hakijoiden kohdalla ole kuitenkaan pakollista. Se, kuinka hyvin vaatimusten katsotaan kunkin hakijan kohdalla täyttyvän, on neuvonnan antajan harkintavallassa. Kaikilla pariskunnilla ei esimerkiksi ollut neuvonnan aikana lapselle valmiina omaa huonetta, mutta he saivat tästä huolimatta adoptioluvan.

"Mä nyt tiesin jo etukäteen, että adoptio neuvonta on semmoinen, että siinä selvitetään aika paljon. Mä tiesin toisaalta myös senkin, että ei tarvitse olla mikään superihminen. Siis ihan niinku normaali, tavallinen ihminen. Tavallisen hyvä." (Nainen 1.)

⁶¹ Eoam 696/2009 s. 9.

2.2.2. Hakijoiden välinen suhde

Adoptiovanhemmiksi voivat ryhtyä niin aviopuolisot yhdessä kuin adoptionhakija yksinkin⁶². Käytännössä etenkin kotimaan adoption kautta tulleet lapset sijoitetaan kuitenkin ensisijaisesti kahden vanhemman perheeseen⁶³. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kotimaiseen adoptiojonoon hyväksytään vain pariskunnat, joilla on lisäksi todettu biologinen lapsettomuus⁶⁴. Yksinäisellä adoptionhakijalla saattaakin olla paremmat mahdollisuudet saada lapsi kansainvälisen kuin kotimaisen adoption kautta. Kaikki adoption kohdemaat eivät kuitenkaan hyväksy yksinhakijoita lainkaan adoptionhakijoiksi, ja sijoittavat lapsen myös ensisijaisesti lapsettomille pariskunnille.⁶⁵ Yksinäisen adoptionhakijan mahdollisuudet adoptioon ovat tästä johtuen pienemmät kuin pariskunnan. Hänen oikeusturvansa verrattuna aviopariin on näin adoptioasioissa heikompi, mikä johtuu siitä, että monessa kohdemaassa on yhä vallassa perinteinen käsitys kahden vanhemman perheestä.

Avoliittoa ei rinnasteta adoptiolaisissa avioliittoon, joten myöskään avopuolisot eivät voi adoptoida yhteistä lasta⁶⁶. Adoptiokäytäntö on tämän vuoksi ristiriidassa yleisen suomalaisen yhteiskunnallisen kehityksen kanssa, sillä nykyisin yhä suurempi osa lapsista syntyy nimenomaan avoliittoon. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuonna 2014 lähes 1,5 miljoonaa perhettä. Näistä noin 121 500 oli avoparin ja heidän lastensa muodostamia perheitä ja noin 430 000 avioparin ja heidän lastensa muodostamia perheitä. Avioparien muodostamia perheitä on siis edelleen enemmän, mutta tarkastellun taulukon mukaan heidän osuutensa on laskussa suhteessa kaikkiin perhemuotoihin, kun taas avoparien muodostamien perheiden osuus on kasvussa.⁶⁷ Avoparien oikeuteen adoptoida ei tästä kehityksestä huolimatta ole kaavailtu muutosta. Myöskään samaa sukupuolta olevat rekisteröidyn parisuhteen osapuolet eivät ole oikeutettuja adoptoimaan yhteistä

⁶² Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17–18. Näin myös Parviainen 2003: 24; Gottberg 2010: 256–257; Lowe & Douglas 2007: 844.

⁶³ Pelastakaa Lapset ry 2016b. Näin myös Gottberg 2010: 256; Timonen 2013: 29.

⁶⁴ Helsingin kaupunki 2016b. Ks. myös Gottberg 2010: 261; Rauma 2004: 10.

⁶⁵ Helsingin kaupunki 2016a. Ks. myös Gottberg 2010: 256, 261; Rauma 2004: 10; Timonen 2013: 29.

⁶⁶ Mattila 1984: 71. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17; Lowe & Douglas 2007: 844–845; Helin 2013: 281; Gottberg 2010: 255–256.

⁶⁷ Tilastokeskus 2014: 2. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 6, 822, 845; Helin 2013: 281; Aarnio & Kangas 2010: 236; Timonen 2013: 27–28.

lasta, sillä rekisteröityä parisuhdetta ei avoliiton tavoin rinnasteta avioliittoon⁶⁸. (AdoptioL 9 §.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa X v. Itävalta oli kysymys siitä, syrjiikö kansallinen laki samaa sukupuolta olevia avokumppaneita tilanteessa, jossa toinen heistä haluaa adoptoida toisen biologisen lapsen. Tapauksessa lapsen biologinen isä oli vastustanut Y:n kumppanin X:n aikomusta adoptoida lapsi. Kansalliset tuomioistuimet hylkäsivät adoptiohakemuksen sillä perusteella, että se aiheuttaisi lapsen ja tämän biologisen isän suhteen katkeamisen. X ja Y valittivat EIT:lle tullessa syrjityiksi perhe-elämän suojan yhteydessä seksuaalisen suuntautumisen vuoksi.

EIT katsoi EIS 8 artiklan perhe-elämästä toteutuvan, sillä rekisteröidyssä parisuhhteessa olevat X ja Y olivat eläneet useita vuosia yhdessä lapsen kanssa. Siten soveltui myös EIS 14 artikla, jota rikottiin, jos olennaisesti samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdeltiin eri tavoin. EIT kuitenkin katsoi, ettei tapauksessa oltu syrjitty valittajia verrattuna eri sukupuolta olevaan aviopariin, sillä vain avioliitossa voitiin adoptoida yhteinen lapsi. Lisäksi perinteisen perheen aseman säilyttämistä ja lapsen edun turvaamista pidettiin ratkaisussa painavina syinä, jotka saattoivat oikeuttaa erilaisen kohtelun. Samaa sukupuolta olevien vanhempien kyvyttömyydestä huolehtia lapsesta ei kuitenkaan ollut esitetty selvitystä kansalliselta taholta. Kansallisesti oli kuitenkin korostettu lain tavoitetta siitä, ettei lapsella olisi kahta äitiä tai isää. EIT katsoi, ettei erityisen painavia perusteita valittajien erilaiselle kohtelulle ollut näytetty. EIT ei kuitenkaan katsonut EIS 14 artiklaa rikottaneen EIS 8 artiklan yhteydessä, kun valittajia verrattiin naimattomiin eri sukupuolta oleviin pareihin. Valtio tuomittiin kuitenkin maksamaan valittajille korvausta aineettomasta vahingosta ja oikeudenkäyntikuluista.⁶⁹

Tapaus on perheen sisäinen adoptio, joten se ei käytännössä kosketa tutkimuksen ydin-
aluetta. Tapausta käsiteltäessä on lisäksi otettava huomioon, että valittajat olivat keskenään avoliitossa, eivätkä he näin olleet oikeutettuja adoptoimaan Itävallan, kuin eivätkä olisi myöskään olleet Suomen, lain mukaan. Tapauksen sisältöä on yllä käsitelty koskien samaa sukupuolta olevien adoptio-oikeutta. Näin tapauksesta voidaan löytää aineksia koskien saman ja eri sukupuolta olevien pariin välistä tasa-arvoa adoptioasioissa. Tapauksesta voidaankin huomata, että samaa sukupuolta olevan pariskunnan oikeusturva on olennaisesti heikompi kuin eri sukupuolta olevan, sillä heillä ei ole mahdollisuutta adoptoida.

⁶⁸ Ks. myös Gottberg 2010: 255; Timonen 2013: 28; Helin 2013: 273–276; Aarnio & Kangas 2010: 3; tasa-arvosääntelystä seksuaalista suuntautumista koskien Nieminen 2001: 188; Lowe & Douglas 2007: 8–9, 820; Lundy 2011: 34, 114.

⁶⁹ EIT tapaus X v. Itävalta 19.2.2013 (FINLEX).

Ratkaisu tähän on kuitenkin tulossa, sillä hallituksen esitys 65/2015 ajaa muutosta avioliittolakiin. Ehdotetut muutokset ovat seurausta jo vahvistetusta lainmuutoksesta, jolla avioliittolain säännökset muutettiin sukupuolineutraaliin muotoon. Lain muutosten tullessa voimaan 1.3.2017 myös samaa sukupuolta olevat aviopuolisot saavat adoptoida yhdessä. Tämä ei edellytä adoptiolakia muutettavaksi, sillä lain sanamuodon mukaan avioparilla on oikeus hakea adoptiota. Näin lainmuutoksen myötä myös samaa sukupuolta olevat saisivat mennä naimisiin ja olisivat näin oikeutettuja adoptoimaan yhdessä avioparina. Myös rekisteröity parisuhde voidaan lain tullessa voimaan ilmoituksella muuttaa avioliitoksi, jolloin myös heille avautuisi mahdollisuus adoptioon.⁷⁰ Tämä ei kuitenkaan poista kansainvälisen adoption kohdemaiden vapautta määrittellä sitä, keitä he hyväksyvät adoptionhakijoiksi. Lisäksi harva maa tunnustaa samaa sukupuolta olevien avioliiton.⁷¹ Näin ollen ainakin kansainvälisen adoption osalta se, että Suomen adoptiolain mukaan samaa sukupuolta olevat ovat oikeutettuja adoptoimaan yhdessä ei välttämättä vaikuta siihen, että he todellisuudessa saisivat adoptoitua lapsen ulkomailta.

Avioparin soveltuvuutta adoptiovanhemmiksi arvioidaan muun muassa sillä, kuinka kestävältä heidän liittonsa vaikuttaa. Tätä voidaan arvioida esimerkiksi liiton keston sekä molempien puolisoitten yhtäläisen halun yhteisen lapsen adoptoimiseen perusteella. Jos toinen puolisoista on vastahakoinen adoptiohankkeen suhteen, ei adoptiota voida vahvistaa.⁷² Adoptiolaki määrää, että aviopuoliso ei avioliittonsa aikana voi adoptoida lasta yksin vaan aviopuolisoiden on tehtävä se yhdessä. Mahdollista tämä olisi vain, mikäli adoptionhakijan aviopuoliso ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi pätevästi ilmaista tahtoaan adoptiota kohtaan tai puolison olinpaikka on tuntematon. (AdoptioL 8 §.)⁷³ Yksinasuvan adoptionhakijan kohdalla kartoitetaan erityisesti hänen olemassa olevia ihmissuhteitaan. On esimerkiksi tärkeää selvittää keneltä adoptiovanhempi voi tar-

⁷⁰ HE 65/2015 vp s. 1, 7. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 820; Aarnio & Kangas 2010: 3–4; samaa sukupuolta olevien oikeudesta avioliittoon Lowe & Douglas 2007: 39, Lundy 2011: 114.

⁷¹ Rauma 2004: 10. Ks. myös Gottberg 2010: 56–57, 261; Helin 2013: 276–278, 333.

⁷² Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17. Näin myös Timonen 2013: 28; Kats & Kranck 1989: 154; Eriksson 2007: 65.

⁷³ Ks. myös Gottberg 2010: 257; Timonen 2013: 27; Lowe & Douglas 2007: 854–855; terveen parisuhteen tärkeydestä Lundy 2011: 226.

vittaessa saada ulkopuolista apua sekä mistä lapsi saa vastakkaisen sukupuolen aikuisen mallin.⁷⁴

”Me oltiin seitsemän vuotta seurusteltu ennen kuin mentiin naimisiinkaan, että kyllä me tunnettiin toisemme tosi hyvin. Ja oltiin talo rakennettu. Ne sosiaaliviranomaiset sanoivat, että pitäisi periaatteessa olla enempikin naimisissa, mutta kun me oltiin kuitenkin oltu niin kauan kihloissa ja niinkun sitouduttu toisiimme.” (Nainen 4.)

Vaatus hakijoiden avioliittojen kestävästä pohjasta sitoutti erään haastatellun äidin mukaan heitä lujemmin yhteen miehensä kanssa. Tämä vaatimus onkin olemassa adoptioprosessissa juuri sen vuoksi, jotta jo vähintään yhden hylkäämisen kokenut lapsi ei joutuisi kärsimään myös adoptiovanhempiansa eron vaikutuksista. Prosessilla saattoi olla kuitenkin myös negatiivisia vaikutuksia parisuhteeseen sen aiheuttaman stressin vuoksi. Yleisesti adoptio koettiin kuitenkin enemmän parien avioliittoa vahvistavaksi kuin heikentäväksi tekijäksi. Tämä johtui paljolti siitä, että prosessista muodostui adoptionhakijoille yhteinen projekti. Prosessi koettiin näin ikään kuin eräänlaisena yhteisenä harrastuksena.

”Se on toisaalta vähän stressaavaa ja tulee uusia tilanteita. Mutta toisaalta se taas yhdistää, kun yhdessä mietitään asioita ja on yhteinen projekti. Kyllä siinä molemmat tavallaan sitoutuu enemmän toisiinsa, kun adoptiolapsi tarkoittaa sitä, että vanhemmat eivät sitten noin vaan eroakaan.” (Nainen 3.)

2.3. Viranomaisen päätös- ja harkintavalta

2.3.1. Päätösvallan perusteet

Viranomaisten tekemät päätökset vaikuttavat adoption onnistumiseen ja näin myös adoptionhakijan oikeusturvan toteutumiseen. Tämän vuoksi onkin aiheellista tarkastella päätösvallan laajuutta ja merkitystä hakijan näkökulmasta. Hakijan ja adoptioviran-

⁷⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17–18. Ks. myös Black ym. 1994: 317; Lowe & Douglas 2007: 821; Lundy 2011: 226.

omaisen välinen suhde on hallinto-oikeudellinen oikeussuhde, sillä suhteen sisältö ja siinä noudatettava menettely määräytyy pääasiassa hallinto-oikeudellisten normien ja viranomaispäätösten mukaan, eikä hakija voi siitä vapaasti sopia. Viranomaisen päätöksentekoa tällaisessa oikeussuhteessa sääntelee muun muassa hallintolaki.⁷⁵ Viranomaisen toimivaltaan liittyy myös perusoikeuksien turvaamisvelvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Viranomaisen toimivalta, eli oikeus käyttää julkista valtaa, määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän oikeuksista tai asettamalla tälle sitovia velvollisuuksia. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.⁷⁶

Adoptioprosessissa hallinto-oikeudellinen oikeussuhde syntyy yksityisen, eli adoptionhakijan, aloitteesta. Tällainen hakijan ja viranomaisen välillä oleva oikeussuhde on edunsova ja oikeuden perustava. Tällainen oikeussuhde on kuitenkin usein epäsymmetrinen, sillä suhteen toisella osapuolella, eli viranomaisella, on yleensä enemmän oikeuksia ja mahdollisesti myös velvoitteita kuin toisella.⁷⁷ Oikeusturvakeinoilla pyritään ensisijaisesti varmistamaan, että jokainen saa viranomaiselta itselleen kuuluvat edut ja oikeudet täysimääräisinä, eikä kenellekään aseteta viranomaistoimin lakiin perustumattomia rajoituksia tai velvollisuuksia⁷⁸. Lisäksi perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki viranomaiset ja muut tahot noudattavat lakia julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan. Laillisuusvalvonnan perusideana on kuitenkin se, että viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen voidaan jo lähtökohtaisesti luottaa niiden hoitaessa tällaista tehtävää. Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumista.⁷⁹

⁷⁵ Mäenpää 2011: 15–16. Näin myös Mäenpää 2010: 154; Aer 2000: 55, 160; Keravuori-Rusanen 2008: 96.

⁷⁶ Mäenpää 2010: 128–135. Näin myös Tuori 2008: 119; Keravuori-Rusanen 2008: 69, 103–104; Saraviita 2005: 117–118; Mäenpää 2011: 24–25; Ojanen 2003: 45–46; Graig 2008: 3.

⁷⁷ Mäenpää 2011: 12. Ks. myös Tuori 2008: 367; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 48–49; auktoritatiivisesta yliotteesta Aer 2000: 54–57.

⁷⁸ Mäenpää 2011: 10. Ks. myös Mäenpää 2010: 79, 136; Aer 2000: 58–60.

⁷⁹ Mäenpää 2010: 138–139, 145–146. Ks. myös Saraviita 2005: 305; Ojanen 2003: 83; Aer 2000: 109; Tuori 2008: 641; Keravuori-Rusanen 2008: 105; Kananoja ym. 2011: 420.

Julkisen tehtävän käsitteen alaan on esimerkiksi laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä katsottu kuuluvan kaikki ne tehtävät, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkiselle hallinnolle tai joiden hoitaminen perustuu lakiin tai asetukseen⁸⁰. Julkinen hallintotehtävä taas on tehtävä, joka annetaan hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Käsitteen suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön on jäänyt pääasiassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan.⁸¹ Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisena hallintotehtävänä voidaankin nähdä kaikki viranomaisille säädetyt tehtävät lukuun ottamatta lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä.⁸²

2.3.2. Päätös- ja harkintavalta adoptiossa

Kuten tutkimuksessa aiemmin on esitetty, adoptioprosessissa vaikuttavia viranomaistahoja ovat adoptioneuvontaa antavat kunnan sosiaalihuollon toimielimet sekä Valviran luvan adoptioneuvonnan harjoittamiseen saaneet adoptiotoimistot ja lupaviranomaisena toimiva adoptiolautakunta (AdoptioL 22 § ja 44 §)⁸³. Kansainvälisessä adoptiossa toimijoita ovat lisäksi adoptiolautakunnan luvan saaneet palvelunantajat, jotka toimivat yhteistyössä ulkomailla vastaavia tehtäviä hoitavan viranomaisen, järjestön tai muun toimielimen kanssa (AdoptioL 32 §)⁸⁴. Lisäksi yhtenä adoptioasioissa vaikuttavana viranomaistahona toimii tuomioistuin, sillä se vahvistaa päätöksellään adoption (AdoptioL 51 §). Oikeudenkäymiskaaren (135/2009) 10:16 mukainen adoption vahvistava tuomioistuin on hakijan kotipaikkakunnan käräjäoikeus.⁸⁵

Edellä esitettyjen viranomaisten vaikutus adoptioon on suuri. Neuvontaa antavan adoptiotoimiston tai kunnan sosiaalityöntekijän lausunnolla hakijoista on sekä lautakunnan

⁸⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 143. Ks. myös Saraviita 2005: 118.

⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008: 160. Ks. myös Saraviita 2005: 118.

⁸² Muukkonen 2012: 7–9. Ks. myös Mäenpää 2010: 81, 86; Keravuori-Rusanen 2008: 71, 160; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 46.

⁸³ Ks. myös Helin 2013: 324–325; Tuori 2008: 632; Gottberg 2010: 260–261; Kauppi 2012: 787; Kana-noja ym. 2011: 405; Kats & Kranck 1989: 47.

⁸⁴ Ks. myös Helin 2013: 317; Gottberg 2010: 261; Kats & Kranck 1989: 47.

⁸⁵ Ks. myös Helin 2013: 326; Gottberg 2010: 260; Timonen 2013: 29–30.

että käräjäoikeuden päätöksiin tosiasiallisesti ratkaiseva vaikutus. Adoptioprosessi ei itse asiassa etene neuvontavaiheesta edes varsinaiseen lapsen odotusvaiheeseen, saati adoptoitavan lapsen osoittamiseen, ilman neuvonnan antajan myönteistä kannanottoa hakijoiden valmiuksista adoptiovanhemmiksi.⁸⁶ Tämä johtuu siitä, että neuvonnan antaja saa adoptiolain 29 §:n nojalla keskeyttää neuvonnan, mikäli neuvonnassa tulee esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella on ilmeistä, ettei edellytyksiä adoptioon ole olemassa.

Tapauksessa kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan Pelastakaa Lapset ry:n menettelyn lainmukaisuutta adoptio-neuvonnan antamista koskevassa ratkaisussa. Pelastakaa Lapset ry ei ollut aloittanut neuvonnan antamista katsottuaan, ettei kantelija A vammansa vuoksi täytä edellytyksiä, joita adoptiovanhemmalta vaaditaan. Kysymys oli siitä, oliko menettelyssä toimittu lainmukaisesti ja oliko kantelijoita syrjitty A:n vamman vuoksi.

Oikeusasiamies totesi ratkaisun perusteluissaan, että hyvän hallintotavan mukaista olisi kielteisten päätösten perusteleminen sekä suullisten lausuntojen antaminen myös kirjallisina. Pelastakaa Lapset ry:n puolesta kantelija A:n tutkineet erikoislääkärit F ja G eivät olleet oikeusasiamiehen mukaan näin toimineet. Oikeusasiamies kuitenkin katsoi, että käytettävissä oli riittävästi asiantuntemusta asiaa arvioitaessa ja että asiantuntijoiden arviot olivat sinänsä luotettavia. Oikeusasiamiehen mukaan myös ostopalvelusopimukseen liitetty ehto siitä, että Pelastakaa Lapset ry pidättää itselleen oikeuden olla aloittamatta adoptio-neuvontaa tilanteessa, jossa katsoo sen olevan perusteltua, oli lainmukainen. Oikeusasiamies totesi Pelastakaa Lapset ry:n päätöksen perustuneen olennaisilta osin sellaisille seikoille, joita adoptio-laissa säädetyn 2 §:n mukaan lapsen edun huomioon ottaen voidaan pitää merkityksellisinä. Oikeusasiamiehen ratkaisun perusteella Pelastakaa Lapset ry ei siis ollut menetellyt lainvastaisesti, ylittänyt harkintavaltaansa taikka väärinkäyttänyt sitä päätöksessään olla aloittamatta adoptio-neuvontaa. (EOAM 1715/2006.)

Edellä esitetty eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua on käsitelty myös myöhemmin tutkimuksessa luvussa 3.2.1. sivuilla 49 ja 50, sillä tapaus liittyy myös kysymykseen siitä, onko neuvonnan antaja harjoittanut ei-hyväksyttävää syrjintää hakijan vammaisuuden perusteella. Tässä kohtaa tapausta käsitellään yhteydessä neuvonnan antajan suureen harkintavaltaan neuvonnan keskeyttämistä koskevassa päätöksenteossa. Tapauksessa oikeusasiamies toteaa, ettei ole asiantuntija arvioimaan adoptoitavan lapsen etua, eikä näin ollen kykene arvioimaan, onko kantelijan vammaisuus niin merkittävä

⁸⁶ Kauppi: 2012: 787. Ks. myös Parviainen 2003: 52; Kats & Kranck 1989: 48–49; Eriksson 2007: 70.

tekijä, että sen perusteella Pelastakaa Lapset voi katsoa, ettei lapsen etu adoption seurauksena toteutuisi. Näin ollen hakijan oikeusturva ei välttämättä tule turvatuksi kantelemalla asiasta vain oikeusasiamiehelle. Neuvonnan antajan harkintavalta tulisikin adoptiolain puitteissa määritellä tarkkarajaisemmin ja supistaa sitä, jotta hakijan oikeusturvaa todellisuudessa saataisiin vahvistettua.

Viranomaisten harkintavallan rajat määräytyvät adoptioprosessissa samoin kuin muusakin hallinnollisessa toiminnassa. Toimeenpanovallan, esimerkiksi adoptiolautakunnan, tehtäviin kuuluu toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Mikäli lautakunta katsoo adoption toteutumisen tarkoituksenmukaiseksi, tulisi sen antaa hakijalle adoptiolupa.⁸⁷ Adoption vahvistavan tuomioistuimen, joka on ensisijaisesti hakijan kotipaikkakunnan käräjäoikeus, toimivaltaan kuuluu sen sijaan arvioida päätöksen sisällöllinen lainmukaisuus. Näin tarkoituksenmukaisuuden arviointi rajautuu tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, mikä kasvattaa neuvonnan antajan ja lautakunnan harkintavaltaa ja päätöksenteon itsenäisyyttä.⁸⁸

Se millaiseksi sosiaalityöntekijöillä oleva päätösvalta koettiin, jakoi haastateltujen mielipiteitä. Noin puolet haastatelluista piti päätösvallan laajuutta sopivana ja puolet liian suurena. Mielipiteet erosivat jopa pariskuntien osapuolten välillä. Päätösvallan laajuuteen positiivisesti suhtautuneiden mielipide saattoi tosin johtua siitä, että heidän, kuten kaikkien haastateltujen, adoptio oli onnistunut. Adoptionhakijoilla, jotka eivät koskaan saaneet adoptiolupaa eivätkä näin siis myöskään lasta, saattaisi olla poikkeava mielipide asiaan. Eräs haastateltu ehdotti, että neuvonnan voisi hoitaa sosiaalityöntekijöistä koostuva työryhmä, jotta yhdelle henkilölle kohdistuvan päätösvallan määrä vähenisi. Ehdotusta pidettiin myös muiden haastateltujen keskuudessa hyvänä. Tällöin esille tuli kuitenkin, että siinä tapauksessa neuvonnan järjestäminen vaatisi entistä enemmän resursseja.⁸⁹

⁸⁷ Kats & Kranck 1989: 158–159.

⁸⁸ Mäenpää 2010: 198–199. Ks. myös Aer 2000: 101, 156; Helin 2013: 324; Timonen 2013: 29–30.

⁸⁹ Ks. myös sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välisestä yhteistyöstä ja odotusten kohtaamisesta Eriksson 2007: 56–58.

"Semmoisissa perheissä, missä on semmoisia asioita, joita joutuu pohtimaan, niin niissä sosiaalityöntekijällä on iso päätäntävalta." (Nainen 6.)

"Jos sosiaalityöntekijä on hyvä ja asiallinen, niin eihän siinä ole mitään ongelmaa. Mutta jos se taas onkin toisen tyyppinen ihminen ja heille tulee esimerkiksi erimielisyyksiä adoptiota hakevan perheen kanssa, niin se voi vaikuttaa negatiivisesti adoption onnistumiseen. Mutta mä en oikein tiedä miten sen muuten pystyisi järjestämään, koska jonkun se neuvonta on kuitenkin annettava." (Mies 2.)

Sosiaalityöntekijä käyttävät päätösvaltaansa esimerkiksi siinä, miten he kirjoittavat adoptiolautakunnalle ja kansainvälisessä adoptiossa lisäksi kohdemaahan lähetettävät asiakirjat. Eräs haastateltu mainitsikin, että kohdemaahan lähetettävät asiakirjat ovat todella tärkeitä, sillä ainoastaan ne edustavat hakijoita kohdemaan päädyssä. Myös lautakunnalle toimitetut asiakirjat voivat molemmissa adoptiomuodoissa olla sellaiset, ettei hakija saa koskaan adoptiolupaa⁹⁰. Tästä näkökulmasta katsottuna sosiaalityöntekijöillä on huomattavaa harkintavaltaa adoption onnistumisen suhteen.

"Kotimaan adoption puolella se oli varsinkin aika haastavaa, kun siitä ei mitään kotiselvityksiä, niinku kirjallisesti, tehty silloin, nykyisin ehkä tehdään. Silloin sä olit mukana niissä adoptioharkinnoissa, jos sun sosiaalityöntekijä otti sut mukaan. Ja jos se sosiaalityöntekijä ei kokenut, että te olette sopivia tälle lapselle, niin ei sitä kukaan muukaan ajatellut. Että siinä mielessä oli hirveän tärkeää, että meillä oli ammattitaitoinen sosiaalityöntekijä ja oli luottamuksellinen, hyvä suhde." (Nainen 5.)

Adoptiolautakunnalla on kaikesta huolimatta suurempi harkintavalta kuin neuvonnan antajalla, sillä lautakunnan harkintavallassa on, joko antaa adoptiolupa tai hylätä se. Muutama vanhempi kritisoi lautakunnan toimintaa. He eivät ymmärtäneet, miten luvan saamista oli joissakin tapauksissa joutunut odottamaan jopa vuoden, vaikka heidän mukaansa lautakunnan tehtävää voidaan verrata leimasimen käyttöön. Lautakunnan tehtävää voidaan kutsua leimasimen käytöksi sen vuoksi, että yleisesti ottaen lautakunta vah-

⁹⁰ Parviainen 2003: 52. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 153.

vistaa neuvonnan antajan mielipiteen adoptioluvan antamisesta.⁹¹ Muutama haastateltu kertoi lautakunnan kokoontuneen heidän prosessinsa aikana liian harvoin, jolloin se ei saanut papereita ruuhkan yllättäessä tarpeeksi nopeasti käsiteltyä. Lautakunnan voimavaroja tulisikin heidän mukaansa lisätä, jotta byrokratia ei jo Suomen päässä jumittaisi prosessin etenemistä.

Byrokratian jumiutumisen estämisen voisi toteuttaa kohdistamalla lautakunnan toimintaan aiempaa enemmän rahoitusta, jotta lautakunta voisi kokoontua useammin. Näin lupahakemuksia saataisiin käsiteltyä nopeammalla tahdilla. Kuitenkaan tällä hetkellä adoptioiden vähenemisen, joka johtuu adoptioon tulevien lasten määrän laskusta, vuoksi tällaista ongelmaa ei ole, joten lautakunnan kokoontumisia ei tarvitse lisätä. Joka tapauksessa hallintolain (434/2003) 24 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Näin säätää myös perustuslain 21 §. Hallintolain mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.⁹²

2.3.3. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rooli adoptioprosessissa

Suomalaiseen hallinto-oikeuteen on perinteisesti kuulunut kysymys tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden välisestä erosta hallinnollisen päätöksenteon kannalta. Viranomaisen vapaa harkinta hallinnollisessa päätöksenteossa perustuu tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen.⁹³ Tarkoituksenmukaisuudella voidaan ymmärtää kysymys hallinnollisen toimenpiteen sopivuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta. Hallintoviranomainen valitsee useista lainmukaisista vaihtoehdoista sen, joka on yksittäistapauksessa optimaalisin ja sopivin eli tarkoituksenmukaisin. Ratkaisun valintaan vaikuttavat lainsäädännön puitteissa hallinnon tavoitteet, päätöksen kohteet ja mahdollisesti muiden tahojen esittämät vaatimukset ja perusteet. Nykyaikaisessa hallintomenettelyssä tarkoituksenmukaisuus arvioidaan vuorovaikutteisessa hallinto-oikeudellisessa suhteessa, jos-

⁹¹ Parviainen 2003: 52. Vrt. Kats & Kranck 1989: 49, 159.

⁹² Ks. myös Mäenpää 2008a: 129.

⁹³ Mäenpää 2010: 195–196. Ks. myös Mäenpää 2004: 351; Aer 2000: 129, 161–162.

sa vastakkaiset näkökulmat otetaan huomioon ja mahdollisuuksien mukaan tasapainotetaan.⁹⁴

Keskeistä adoptioprosessiin liittyvän päätöksenteon suhteen onkin viranomaisen päätöksentekoon kohdistuvan tuomioistuimen tutkimisvallan laajuus, sisältö ja tarkkuus. Tärkeinä tekijöinä pohdinnassa tuomioistuimen suhteesta hallintoviranomaisen toimintaan voidaan pitää oikeusturvan vaatimuksia ja toisaalta viranomaiselle uskotun harkintavallan laajuutta.⁹⁵ Hallintotuomioistuimella ei tuomiovallan käyttäjänä kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua valituksen kohteena olevan päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen, sillä tällainen arviointi kuuluu toimeenpanovallan piiriin. Hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu sen sijaan arvioida päätöksen sisällöllinen lainmukaisuus, menettelyn asianmukaisuus ja päätöksen teon perusteella käytetyn informaation riittävyys.⁹⁶ Tämä johtaa siihen, ettei adoption kieltävä päätös, esimerkiksi neuvonnan keskeyttäminen hakijan rikosepäilyn takia, tule valituksen perusteella välttämättä kumotuksi tai muutetuksi tuomioistuimessa päätöksen tarkoituksenmukaisuussidonnaisuuden vuoksi. Tämä puolestaan kasvattaa adoptiossa vaikuttavien viranomaistahojen harkintavaltaa sekä kaventaa hakijoiden oikeusturvan toteutumista.

Tarkoituksenmukaisuussidonnaisen vapaan harkinnan ala onkin olennaisesti kaventunut, kun oikeudellisen sääntelyn tiheys ja kattavuus ovat lisääntyneet. Hallintotuomioistuimilla ei tästä huolimatta ole perusteita puuttua sellaiseen viranomaisen päätöksentekoon, jossa useista lainmukaisista vaihtoehdoista on valittu jokin ratkaisu, mikäli valinta on tehty riittävän informaation perusteella asianmukaisessa menettelyssä. Tämä vaikeuttaa myös adoptionhakijan asemaa muutoksenhakumenettelyssä. Päätöksen tekevällä viranomaisella, eli neuvontaa antavalla sosiaalityöntekijällä sekä adoptiolautakunnalla, onkin tärkeä rooli hakijan oikeusturvan toteuttamisessa. Heidän on oltava päätöstä tehdessään ammattitaitoisia ja puolueettomia.⁹⁷ Tämän arvioiminen on kuitenkin päätöksentekoon vaikuttaneena seikkana vaikeaa, sillä vaikka päätöksenteon pohjana olisikin käytetty oikeaa informaatiota, voi viranomaisen päätöksentekoon silti vaikuttaa tämän

⁹⁴ Mäenpää 2010: 200. Ks. myös Mäenpää 2004: 351; Aer 2000: 161; Kananoja ym. 2011: 404.

⁹⁵ Mäenpää 2010: 200–201. Ks. myös Aer 161–163; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 36–37.

⁹⁶ Mäenpää 2010: 198–199. Ks. myös Kananoja ym. 2011: 404.

⁹⁷ Keravuori-Rusanen 2008: 69. Ks. myös sosiaalityöntekijöiden ammattitaidon kehittymisestä Lundy 2011: 91–92.

omat kokemukset tai mielipiteet. Tuomioistuin ei välttämättä huomaa tällaisten tekijöiden olemassaoloa, eikä näin pysty tutkimaan niiden vaikutusta päätöksentekoon.⁹⁸

Tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen Suomessa on viranomaisilla olevasta vapaan harkinnan laajuudesta huolimatta kuitenkin tuomioistuimen tehtävä. Oikeusturvan toteuttamiseen sisältyy keskeisesti oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen varmistaminen hallinnon ja yksityisen välisessä suhteessa. Hallintotuomioistuimen toimivalta ei oikeusturvavaatimuksen vuoksi voikaan rajoittua vain hallinnon laillisuuden valvontaan. Lisäksi viranomaisen harkintavallan merkitys päätösvallan puitteiden ja vallankäytön perusteiden kannalta on voimistunut. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan sisältöä ja alaa kiinnostavampi kysymys onkin se, millä tavoin ja missä määrin tuomioistuimet voivat kontrolloida viranomaisten harkintavaltaa, joka muodoiltaan ja laajuudeltaan vaihtelee suuresti.⁹⁹

⁹⁸ Mäenpää 2010: 201. Ks. myös Mäenpää 2004: 352.

⁹⁹ Mäenpää 2010: 202–203. Ks. myös Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 36–37.

3. ADOPTIONHAKIJAN OIKEUSTURVA ADOPTIONEUVONNASSA

3.1. *Adoptioneuvonta*

Adoptioneuvonnan merkitys adoptioprosessin eri vaiheissa on keskeinen¹⁰⁰. Neuvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti valvoa lapsen etua sekä auttaa lasta, lapsen biologisia vanhempia ja adoptionhakijoita ennen adoption vahvistamispäätöstä sekä myös sen jälkeen, mikäli siihen on tarvetta (AdoptioL 24 §). Neuvonta on maksutonta ja sitä ovat oikeutettuja saamaan kaikki edellä mainitut henkilöt. Neuvonnassa annetaan tukea ja valmennusta niin hakijoille kuin myös adoptoitavalle lapselle esimerkiksi helpottamalla lapsen siirtymävaihetta biologisten vanhempiensa luota uuteen perheeseen. Neuvonnassa on selvitettävä adoption edellytykset sekä mahdollisuus pysyvän suhteen perustamiseen lapsen ja vanhemman välille siten, että lapsi kokee suhteen myönteiseksi.¹⁰¹ Neuvontaa ei saa toteuttaa siten, että se nähtäisiin vain adoptoijaa auttavana toimintana. Neuvontaa ohjaavana periaatteena tulee päinvastoin olla aina adoptioon tulevan lapsen etu.¹⁰²

Adoptionhakijoiden ensimmäinen askel adoptioprosessissa on tehdä päätös, hakevatko he kansainvälistä vai kotimaista adoptiota¹⁰³. Päätös kannattaa tehdä harkiten, sillä se vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa saada lapsi. Kuten luvussa 2.2.2. esitettiin, jotkut adoption kohdemaat eivät hyväksy yksinhakijoita lainkaan adoptiovanhemmiksi ja myös kotimaan adoption kautta lapset sijoitetaan ensisijaisesti kahden vanhemman perheeseen. Tästä johtuen yksinäisen adoptionhakijan kannattaa harkita huolellisesti, mistä maasta lasta hakee.¹⁰⁴ Haastateltujen adoptiovanhempien keskuudessa kansainvälistä adoptiota pidettiin varmempana ja nopeampana tapana saada lapsi. Kotimaasta adoptioimista pidettiin sen sijaan yleisesti pitkänä ja raskaana prosessina. Syynä kansainvälisen adoptioprosessin valintaan oli muutamalla haastatellulla myös se, että sitä kautta oli

¹⁰⁰ Kauppi 2012: 787.

¹⁰¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 12–13. Ks. myös Mattila 1984: 74; Pelastakaa Lapset ry 2016a; Helsingin kaupunki 2016c; Rauma 2000: 2; Parviainen 2003: 57; Lowe & Douglas 2007: 832, 835; Kats & Kranck 1989: 149.

¹⁰² Eriksson 2007: 11. Ks. myös Kauppi 2012: 786; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 2; Kats & Kranck 1989: 149.

¹⁰³ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 15.

¹⁰⁴ Pelastakaa Lapset ry 2016b. Ks. myös Pelastakaa Lapset ry 2016a; Gottberg 2010: 261.

mahdollista adoptoida hieman vanhempia lapsia. Kyseiset haastatellut eivät olisi edes voineet saada lasta kotimaasta, sillä he olivat siihen liian iäkkäitä. Tämä johtuu siitä, että kotimaassa lapset luovutetaan adoptioon yleensä jo noin muutaman kuukauden ikäisinä, ja lapsen ja vanhemman välinen ikäero saa olla korkeintaan 45 vuotta.¹⁰⁵ Kohdemaan valintaan haastatelluilla taas vaikuttivat esimerkiksi maan adoptiokäytännössä valitsevat periaatteet. Haastateltujen kohdalla näistä merkittävimpiä olivat esimerkiksi adoptioviranomaisten suhtautuminen iäkkäämpiin vanhempiin sekä perheeseen, jolla oli jo ennestään biologisia lapsia. Yleisimpänä syynä kohtemaan valintaan oli kuitenkin se, kuinka nopeasti sieltä voisi olla mahdollisuus saada lapsi.

Prosessi etenee siten, että seuraavaksi hakijoiden tulee ottaa yhteyttä neuvontaa antavaan tahoon¹⁰⁶. Kotimaasta lasta haluavan hakijan tulee ottaa yhteyttä kotikuntansa sosiaalihuollon toimielimeen tai Valviralta luvan saaneeseen adoptiotoimistoon, jotta neuvonta voidaan aloittaa (AdoptioL 21 §). Neuvontaa antavat näin kuntien sosiaalityöntekijät tai yksityisten adoptiotoimistojen sosiaalityöntekijät, joilta kunta on neuvonnan ostanut (AdoptioL 22 §)¹⁰⁷. Samat tahot järjestävät sekä kotimaiset että kansainväliset neuvonnat. Käytännössä lakisääteisen adoptioneuvonnan antamisen hoitavat kuntien sosiaaliviranomaisten ohella Pelastakaa Lasten aluetoimistot.¹⁰⁸

Kansainvälistä adoptiopalvelua haluava hakija on kotikuntansa toimesta ohjattava olemaan yhteydessä lisäksi suomalaiseen kansainväliseen adoptiopalvelunantajaan, joka antaa lisätietoja kansainvälisen adoption käytännöistä¹⁰⁹. Viimeistään neuvonnan päättyessä hakijat valitsevat itselleen tällaisen palvelunantajan. Vaihtoehtona heillä on Interpedia ry, Pelastakaa Lapset ry sekä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimisto. Hakija voi valita minkä tahansa palvelunantajan riippumatta siitä, missä hänen neuvon- tansa on annettu.¹¹⁰ Pelastakaa Lapset ry ja Helsingin kaupunki antavat siis palvelunan-

¹⁰⁵ Timonen 2013: 26–27, 80. Näin myös Rauma 2004: 5, 10; Kats & Kranck 1989: 156.

¹⁰⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 10, 15. Ks. myös Rauma 2004: 2; Interpedia 2016a; Lowe & Douglas 2007: 830–831; Helin 2013: 323–326; Kats & Kranck 1989: 47.

¹⁰⁷ Ks. myös Kats & Kranck 1989: 149.

¹⁰⁸ Pelastakaa Lapset ry 2016a. Näin myös Interpedia ry 2016a; Rauma 2004: 2; Pelastakaa Lapset ry 2016e.

¹⁰⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 15. Ks. myös Rauma 2004: 2; Gottberg 2010: 260–261; Lowe & Douglas 2007: 830–831; Helin 2013: 325–326; Pelastakaa Lapset ry 2016e.

¹¹⁰ Interpedia ry 2016a. Ks. myös Rauma 2004: 2, 8; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 34; Gottberg 2010: 261; Kats & Kranck 1989: 47.

tajana toimimisen lisäksi sekä kotimaista että kansainvälistä adoptio-neuvontaa, kun taas Interpedia ry toimii ainoastaan palvelunantajana¹¹¹.

Hakijoiden tulee voimassa olevan adoptiolainsäädännön mukaan molemmissa adoptio-muodoissa suoritettuaan neuvonnan hyväksytysti hakea adoptiolain 39 §:n mukaisesti adoptiolupaa. Lupaviranomaisena toimii lain 44 §:n mukaan adoptiolautakunta. Lupa myönnetään kotimaan adoptiossa, mikäli hakija täyttää hakijoita kohtaan asetetut vaatimukset, tälle on annettu adoptio-neuvontaa ja tällä on asuinpaikka Suomessa. Kansainvä-lisessä adoptiossa pätevät samat vaatimukset, mutta lisäksi hakijan on tullut saada kan-sainvälistä adoptiopalvelua joltain edellä mainituista palvelunantajista. (AdoptioL 40 ja 41 §.)¹¹²

3.1.1. Vaiheet ennen adoptiota

Adoptio-neuvonnan tehtävänä on selvittää täyttääkö adoptionhakija ne vaatimukset, joita adoptiovanhemmalta edellytetään, ja joita käsiteltiin edempänä luvussa 2.2. Neuvonnan tarkoituksena on kuitenkin myös valmentaa hakijaa toimimaan adoptiovanhempana. Neuvonnassa selvitetään lisäksi adoptiolapsen oikeutta ja tarvetta selvittää omia juuri-aan. Neuvonnassa tärkeänä tekijänä on molemminpuolinen avoimuus, mikä näkyy esi-merkiksi siinä, että hakijoiden odotetaan läpikäyvän sosiaalityöntekijän kanssa henkilö-historiaansa ja lapsuuttaan. Myönteisenä tekijänä adoption onnistumisen suhteen näh-dään hakijoiden mahdollisen lapsettomuuden aiheuttamien tunteiden riittävä käsittele-minen ja loppuun suoritettu surutyö asiaa koskien.¹¹³ Vaikka haastatteluissakin tämä avoimuuden vaatimus tuli useasti esille, harva kuitenkaan kertoi kokeneensa, että heidän yksityisyyttään oli loukattu neuvonnan aikana¹¹⁴. Neuvonnan aikana sosiaalityöntekijä laatii kotiselvityksen, joka ilmaisee neuvonnan antajan mielipiteen hakijan olosuhteista

¹¹¹ Pelastakaa Lapset 2016a, 2016b; Helsingin kaupunki 2016b, 2016c. Ks. myös Partanen 2014: 17.

¹¹² Näin myös Helin 2013: 324, 330; Gottberg 2010: 261; Tuori 2008: 632; Kauppi 2012: 787; Kats & Kranck 1989: 47, 158–159; Timonen 2013: 117.

¹¹³ Partanen 2014: 18. Ks. myös Eriksson 2007: 12, 50–51; Lowe & Douglas 2007: 832, 874; lapsetto-muuden aiheuttamista tunteista Kats & Kranck 1989: 20–22.

¹¹⁴ Ks. myös Eriksson 2007: 54–56.

sekä edellytyksistä toimia vanhempana. Tämän selvityksen perusteella adoptiolautakunta päättää saako hakija adoptioluvan.¹¹⁵

“Et toki joutu kaikenlaista pohtimaan ja noin, mutta ei se silti ollut mun mielestä mitenkään sellaista, että kauheesti niinku sellaiseen yksityisyyteen puututtaisiin.” (Nainen 1.)

Neuvonnan antajille annettujen ohjeiden mukaisesti neuvonnassa tärkeintä on arvioida ja kartoittaa hakijan motiivit adoptioon. Voimakas tahto lapsen adoptoimiseen ja hoitamiseen luonnollisesti edesauttaa adoption onnistumista.¹¹⁶ Lisäksi hakijoiden, joilla on jo ennestään lapsia, voimavarat adoptiolapsesta huolehtimiseen tulee selvittää huolella¹¹⁷. Mitä vanhemmasta lapsesta on kyse, sitä suuremmat vaatimukset myös hakijoita kohtaan asetetaan, sillä vanhemman lapsen käyttäytymisessä saattaa ilmetä hänen kokemat menetykset ja pettymykset alkuperämaassaan. Adoptioon vanhempana tulleilla lapsilla myös tunnesiteiden solminen aikuiseen ihmiseen saattaa olla vaikeaa.¹¹⁸ Haastavuudet vanhempien lasten kanssa toimimisessa adoption jälkeen, kuten esimerkiksi juurikin tunnesiteen muodostamisessa, nousivat esiin myös haastatteluissa.

“Se kiintymyssuhde oli ihan rajaton, hänelle olisi kelvannut kuka tahansa aikuinen. Kaupassakin se olisi lähtenyt kenen tahansa aikuisen mukaan.” (Nainen 2.)

Yleisesti neuvonta koettiin haastateltujen keskuudessa mukavaksi keskusteluksi. Kaksi äitiä kertoi kuitenkin pitävänsä sanaa ”neuvonta” harhaanjohtavana. Heidän mielestään kyse oli enemmänkin hakijoiden kykyjen selvittämisestä adoptiovanhempana toimimiseen, kuin siitä, että heitä olisi neuvottu, miten sellaisena tulisi toimia. Termi ”neuvonta” voi siis todella olla hieman harhaanjohtava kuvaamaan adoptio-neuvonnan sisältöä.¹¹⁹ Termiksi kuvaamaan neuvontaa sen nykyisessä muodossa voisikin sopia parem-

¹¹⁵ Kats & Kranck 1989: 153, 160. Ks. myös kotiselvityksessä annettavat tiedot Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 44–46.

¹¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 20. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 150; Eriksson 2007: 67–68.

¹¹⁷ Mattila 1984: 70–71. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 16–17; Tuori 2008: 323.

¹¹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 21. Ks. myös lapsen kiintymyssuhteen rakentumisesta Kananoja ym. 2011: 141; Kats & Kranck 1989: 37–38, 107–109.

¹¹⁹ Ks. myös termin ”neuvonta” käytöstä Eriksson 2007: 54. Erikssonin mukaan jotkut hakijoista nimenomaan odottavat termin perusteella saavansa informaatiota adoptiosta, eivätkä näin valmistaudu itse olemaan aktiivisesti mukana prosessissa.

min esimerkiksi adoptioselvitys¹²⁰. Hakijoiden oikeusturvan kannalta parempi vaihtoehto olisi kuitenkin muuttaa neuvonnan sisältöä siten, että se huomioisi hakijoiden tarpeet nykyistä kattavammin ja juurikin antaisi enemmän informaatiota asioista, joita adoptiovanhemman lapsen saamisen jälkeen tulee tietää.

Neuvonnan sisältö onkin ensiarvoisen tärkeä hakijoiden kannalta, sillä se toimii tärkeimpänä informaatiokanavana hakijoille ennen lapsen saantia. Sen tulisikin antaa kattavat tiedot prosessin kulusta, kestosta ja sisällöstä, kuin myös lapsen saamisen mahdollisuuksista.¹²¹ Myös informaatiota adoption jälkeisestä ajasta tulisi sisällyttää neuvontaan. Informaation tarve koskien adoption jälkeistä aikaa, kuten arjessa pärjäämistä ja tahoja, joista hakea apua vaikeissa tilanteissa, nousi esiin myös useissa haastatteluissa. Yksi haastatelluista äideistä ehdottikin muutaman neuvontakerran jättämistä lapsen tulon jälkeiseen aikaan riittävän tuen saamisen varmistamiseksi. Adoptiolain 24 §:n mukaan adoptiovanhemmille onkin tarjottava mahdollisuus siihen, että lapsen ja perheen erityisen avun ja tuen tarve selvitetään tarvittavassa laajuudessaan. Lain pykälän mukaan neuvonnan antajan tulee ohjata apua kaipaavat vanhemmat sosiaali- ja terveystalvelujen taikka muun avun ja tuen piiriin, jotta riittävän avun saaminen varmistuisi.¹²² Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, ettei tämä periaate toteutunut ainakaan tutkimukseen osallistuneiden vanhempien omasta mielestä. Neuvontaa antaville sosiaalityöntekijöille pitäisikin korostaa adoptiovanhemmille tarjottavan avun tärkeyttä myös adoption vahvistamisen jälkeen.¹²³

"Kun aina sanotaan, että paneudutaan ja autetaan perheitä, niin ei kukaan auttanut. Vaikka mä kysyin keneltä. Kaikki vaan siirsi asiaa eteenpäin seuraavalle taholle." (Nainen 4.)

Neljä viidestä miehestä kertoi pitäneensä neuvontaa suurelta osin hyödyttömänä. Tämä johtui pääasiassa siitä, että he kokivat neuvontakertoja olleen liikaa suhteessa niistä saatuun hyötyyn. He ehdottivat neuvonnan muuttamista tehokkaammaksi vähentämällä

¹²⁰ Vrt. Kats & Kranck 1989: 151, joiden mukaan termi selvitys ei ole osuva, sillä se saa aikaan negatiivisen mielikuvan toiminnasta.

¹²¹ Eriksson 2007: 22–23. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 829, 832; Lundy 2011: 154.

¹²² Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 26; Lundy 2011: 153–154; Tuori 2008: 323.

¹²³ Näin myös Rauma 2004: 12–14. Ks. myös tukihenkilöiden tarpeen akuuttisuudesta Rauma 2004: 15.

neuvontakertoja. Neuvontaprosessin määrääminen yli puolen vuoden mittaiseksi on tehty kuitenkin syystä. Prosessin kestäessä hieman pidempään, ehtivät hetken mieli-johteesta adoptioprosessiin mukaan lähteneet tai väärät motiivit omaavat hakijat keskeyttää prosessin ennen adoptioluvan hakemista. Muussa tapauksessa adoptiolautakuntaan tulevien lupien määrää saattaisi ruuhkautua ja näin hidastaa lautakunnan toimintaa.¹²⁴ Isien tyytyväisyyttä voisikin kasvattaa muuttamalla neuvontaa sukupuolineutraalimpaan suuntaan. Koska sukupuolten mielenkiinnon kohteet eroavat toisistaan, tulisi naisten tarpeiden ohella myös miesten tarpeet ottaa neuvonnassa entistä paremmin huomioon. Tähän voisi olla apuna miespuolisten neuvonnan antajien lisääminen muutoin naisvaltaiselle alalle. Naisilla olikin miehiä myönteisemmät mielikuvat neuvontaa koskien. Tämä johtui edellä mainitun lisäksi luultavasti siitä, että naiset pitävät keskustelemisesta ja ajatustensa jakamisesta yleensä miehiä enemmän.

“En mä sano, että se on turhaa, mutta mä sanon, että se oli paljon turhaa. Sen olisi voinut puolittaa sen asian tai tiivistää. Niitä käyntejä olisi voinut olla paljon vähemmän, kun olisi hoidettu paljon tehokkaammin. Pystyisi saman asian hoitamaan ihan varmasti, kun pikkuisen vaan sitä hommaa suunnittelisi paremmin.” (Mies 1)

Neuvonnalle esitettiin haastatteluissa myös muuta kritiikkiä sekä parannusehdotuksia. Monen haastatellun mielestä neuvonnassa keskityttiin liiaksi adoption riskitekijöihin sekä peloteltiin siitä, mitä kaikkea negatiivista lapsen kanssa voi tapahtua. Lisäksi eräs haastatelluista kritisoi neuvontaa sen vuoksi, ettei mielestään saanut esittämiinsä kysymyksiinsä kunnollisia vastauksia. Hän kertoi sosiaalityöntekijöiden perustelleen vastaustensa epämääräisyyttä tilanteiden ja ihmisten erilaisuudella.¹²⁵ Haastatellut kertoivatkin kaivanneensa neuvontaan laajempaa kokemusnäkökulmaa omakohtaisen adoptioprosessista olevan kokemuksen kautta. Tämän lisääminen voitaisiin toteuttaa kasvatamalla hakijoiden neuvonnan aikaista vuorovaikutusta aiemmin adoptoineiden perheiden kanssa. Tällaisen vuorovaikutuksen lisääminen neuvontaan edesauttaisi myös hakijoiden mahdollisuuksia saada mieltään askarruttaviin kysymyksiinsä vastauksia. Adoptiovalmennuskurssilla näin toimitaankin, mutta kurssin ollessa vapaaehtoinen ja maksul-

¹²⁴ Kats & Kranck 1989: 150. Ks. myös Eriksson 2007: 52.

¹²⁵ Näin myös Eriksson 2007: 53. Vrt. Lowe & Douglas 2007: 829.

linen, eikä näin osa varsinaista neuvontaa, eivät kaikki sitä suorita. Adoptiovalmennuskurssia käsitellään kattavammin luvussa 3.1.4.

Haastattelujen perusteella kaikki neuvonnan tehtävät eivät siis täyttyneet haastateltujen toivomalla tavalla. Adoptioneuvonta toteutuu kuitenkin lain säädösten mukaisesti. Kuitenkin neuvonnan tehtävistä säädetään adoptiolaissa vain yhdessä pykälässä, 24 §:ssä. Pykälä ei sisälläkään tarkkoja säädöksiä esimerkiksi hakijoille annettavan informaation laajuudesta tai tuen antamisesta adoption jälkeen. Kehityssuuntana neuvonnalle voitaisiin pitää sitä, että siitä tehtäisiin todellinen käytännön väylä hakijoiden ja prosessin välillä, jonka kautta hakijat yhdistettäisiin prosessiin nykyistä tiiviimmin. Tämä aikaansaa-taisiin lisäämällä edellä mainitun kaltaisen ajantasaisen informaation antamista hakijoille neuvonnan aikana, ja säätämällä vaaditun informaation laajuudesta myös adoptionlain säädöksissä. Informaation avulla hakijat kykenisivät seuraamaan omaa prosessiaan nykyistä paremmin, mikä myös vähentäisi yleisesti vallitsevaa epätietoisuutta oman prosessin etenemistä koskien. Edellä mainitut kehitysehdotukset saattaisivatkin parantaa hakijoiden kokemuksia neuvonnasta.

3.1.2. Prosessin kulku ja seurantavaihe adoption jälkeen

Vaihtelevan pituisen ajan kuluttua neuvonnan loppumisesta ja adoptioluvan saamisesta hakijat saavat yleensä tiedon heille osoitetusta lapsesta. Neuvonnan antajan tulee tällöin antaa hakijoille kaikki lasta koskevat olennaiset tiedot, joita ovat muun muassa tiedot lapsen taustasta, terveydentilasta ja kehityksestä. Seuraava vaihe kansainvälisessä adoptioprosessissa on adoptiomatka, jolloin hakijat hakevat lapsen tämän alkuperämaasta Suomeen.¹²⁶ Adoptiomatkojen ohjelmat sekä vaatimukset hakijoiden osallistumisesta erilaisille turistikierroksille vaihtelevat maittain¹²⁷. Haastatteluissa nousi esimerkiksi Kiinaa koskien esille siellä vallitseva hierarkia, mikä oli näkynyt esimerkiksi hakijoihin kohdistuneina vaatimuksina osallistua etukäteen laaditun tiiviin päivittäisen ohjelman kaikkiin aktiviteetteihin. Tällaista tiivistä ohjelmaa pidettiin haastateltujen keskuudessa huonona ja heidän oikeuksiaan rajoittavana tekijänä. Lisäksi lapsen luovutustilaisuuk-

¹²⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 10, 39. Ks. myös Rauma 2004: 5; Helin 2013: 326; Kats & Kranck 1989: 51.

¹²⁷ Kats & Kranck 1989: 51, 94.

sien kehosta ja kulusta olisi kaivattu enemmän informaatiota jo etukäteen, jotta hakijat olisivat osanneet varautua niihin paremmin esimerkiksi ottamalla lapselle ruokaa mukaan.

"Se oli aika sellainen byrokraattinen se luovutustilaisuuskin siellä Kiinan virastotalossa. Siellä oli muitakin ryhmiä muista maista samaan aikaan, jotka olivat tulleet hakemaan lapsiaan. Sieltä vaan tuli ovesta paljon lapsia kerralla hoitajiensa kanssa ja sitten katsottiin, että kenelle se osui tällä kertaa kohdalle." (Mies 2.)

"Mä ajattelin sitä ennen, että niinköhän siinä käy, että se vauva annetaan syliin ja that's it. Ja kyllä se suunnilleen niin meni." (Mies 3.)

"Sitten kun [lapsen nimi] tuli, niin se oli sillä lailla aika rankka kokemus. Enkä mä ollut osannut valmistautua, kun mä en tiennyt, että siellä toimistossa ollaan niin kauhean kauan. Niin mulla ei ollut sille mitään ruokaakaan, kun mä ajattelin, että me lähdetään sieltä saman tien sitten." (Nainen 4.)

Adoptiosta tehdään pätevä vahvistamalla se tuomioistuimessa. Kansainvälisessä adoptiossa adoptio vahvistetaan yleensä jo adoptiomatkan aikana lapsen synnyinmaassa, mutta joissain tapauksissa se saatetaan vahvistaa vasta lapsen tultua Suomeen. Mikäli adoptio vahvistetaan Suomessa, se tapahtuu hakijan kotipaikkakunnan käräjäoikeudessa. Vahvistamisen myötä lapsesta tulee Suomen kansalainen.¹²⁸ Tutkimuksen teon aikaisista Pelastakaa Lasten kontaktimaista, joita ovat Kiina, Thaimaa, Filippiinit, Bulgaria ja Kirgisia, adoptio vahvistetaan vasta Suomessa Thaimaan ja Filippiinien adoptioissa¹²⁹. Kotimaan adoptiossa adoption vahvistaa adoptiolain 51 §:n mukaan hakijan kirjallisen hakemuksen perusteella tämän kotikunnan käräjäoikeus. Hakijan tulee esittää käräjäoikeudelle selvitys, että hän itse hoitaa tai muulla tavalla huolehtii lapsen hoidosta sekä kasvatuksesta, jotta tuomioistuin voi katsoa lapsen edun toteutuvan adoption seuraukse-

¹²⁸ Rauma 2004: 5. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 860, 870; Helin 2013: 326; Kats & Kranck 1989: 131, 161; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 40.

¹²⁹ Pelastakaa Lapset ry 2016c; Pelastakaa Lapset ry 2016d; Pelastakaa Lapset ry 2016f; Pelastakaa Lapset ry 2016g, Pelastakaa Lapset ry 2016j. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 40.

na. Tuomioistuimen päätös tulee hakijan tietoon hänen neuvonnan antajansa välityksellä.¹³⁰

Lasta ja perhettä sekä lapsen biologisia vanhempia on tuettava adoptiolain 24 §:n mukaan myös adoption jälkeen, mikäli siihen on tarvetta. Tätä kutsutaan nimellä adoption seurantavaihe, jolloin neuvonnan antaja seuraa lapsen sijoituksen onnistuneisuutta. Tämän hän tekee järjestämällä tapaamisia perheen kanssa käymällä perheen kotona. Neuvonnan antajan tehtävä on myös tukea lapsen ja perheen sopeutumista uuteen tilanteeseen.¹³¹ Haastatellut olivat kokeneet nämä seurantakäynnit kuitenkin enemmän perheen tarkkailuna, arviointina ja tietojen keräämisenä lapsen alkuperämaata varten kuin tukemisena. Vieraan ihmisen tuleminen kotikäynnin puitteissa omaan kotiin oli myös koettu epämiellyttävänä. Sosiaalityöntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet nähtiin kuitenkin olleen avainasemassa siinä, millaiset mielikuvat haastatelluille näistä käynneistä jäivät. Eräs äiti kertoi ymmärtäneensä vasta usean käynnin jälkeen erään heille entuudestaan tuntemattoman ulospäinsuuntautuneen sosiaalityöntekijän suorittamalla kotikäynnillä, että käyntien tarkoitus oli olla vastavuoroisia ja tukea perhettä. Sosiaalityöntekijän tulisikin kyetä antamaan vanhemmille kokemus siitä, että seurantakäynnit tehdään lapsen alkuperämaan ohella myös heitä varten.

“Ne on juuri sitä, että sosiaalityöntekijä käy keräämässä tiedot siitä, miten menee ja kirjottaa raportin ja that's it. Että en oo kokenu koskaan aikasemmin, että se on vastavuoroista. Kyllä se on sitä tietojenkeruuta vaan ollut.” (Nainen 6.)

Tällainen seurantamenettely on adoptio erityisen luonteen vuoksi kuitenkin pakollinen, jotta lapsen edun toteutuminen kyetään varmistamaan¹³². Seurantakäynnit tulisi kuitenkin toteuttaa niin, etteivät adoptiovanhemmat kokisi niiden puuttuvan liikaa heidän yksityisyyteensä ja näin myös oikeusturvaansa. Sosiaalityöntekijöiden tulisikin muistaa seurantakäynntejä suorittaessaan, että he tekevät niitä kohdemaiden ohella myös adoptiovanhempia ja koko perhettä varten. Heidän tulisi käynneillä panostaa vanhempien tu-

¹³⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 11–12. Ks. myös Gottberg 2010: 260; Lowe & Douglas 2007: 862; Helin 2013: 332–333; Krause & Scheinin 2012: 254.

¹³¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 13. Ks. myös Parviainen 2003: 57; Lowe & Douglas 2007: 827, 832; Helin 2013: 326–327; Kats & Kranck 1989: 131, 153.

¹³² Lowe & Douglas 2007: 827.

kemiseen, kuten neuvojen antamiseen, sekä itsensä ja perheen väliseen vuorovaikutukseen, jotta vanhemmat kokisivat käyntien hyödyttävän myös heitä.

Kohdemaiden vaatimien seurantakäyntien lukumäärä ja ajallinen kesto poikkeavat toisistaan¹³³. Joidenkin maiden, esimerkiksi Etelä-Afrikan, edellyttämiä useamman vuoden mittaisia seurantajaksoja pidettiin yleisesti liian pitkinä¹³⁴. Adoptiovanhempien pitää tehdä lapsen alkuperämaahan lähetettäviä raportteja sosiaalityöntekijöiden ohella myös itse. Raporteissa tulee kuvata muun muassa lapsen kehityksen edistymistä sekä sopeutumista Suomeen. Palvelunantaja, jonka kautta adoptio on tapahtunut, vastaa myös näiden raporttien lähettämisestä lapsen alkuperämaahan. Raportteja tulee lähettää yleensä vielä vuosienkin päästä adoption vahvistamisesta.¹³⁵

Haastateltujen mielipiteet raportteja kohtaan jakoutuivat. Lapsen alkuperämaasta tullutta palautetta raporttien perusteella pidettiin myönteisenä asiana, sillä näin haastatellut kokivat, että maat yhä välittivät adoptoiduista lapsistaan. Haastatteluissa nousi esille kuitenkin kysymys siitä, lähetettiinkö kaikki raportit todella tarkoitetulla tavalla lapsen alkuperämaahan, jos adoptio toiminta on esimerkiksi loppunut maasta kokonaan. Eräs haastateltu pariskunta esimerkiksi kertoi unohtaneensa tällaisessa tilanteessa lähettää yhden vuoden raportin, mutta sitä ei kysely heiltä koskaan jälkeenkään. Mahdollista on, että palvelunantajat vaativat raportit tehtäväksi myös tilanteissa, joissa niiden lähettäminen lapsen alkuperämaahan ei ole enää mahdollista. Palvelunantajat haluavat myös tällaisissa tilanteissa noudattaa alkuperäistä sopimusta kohdemaiden ja adoptiovanhempien kanssa. Näin ollen, mikäli kohdemaata joskus tiedustele raportteja, voidaan ne lähettää sinne.

"Onko se nyt vaan niin, että raportit jäävät tänne paikalliseen toimistoon, kun ei ole sitä paikkaa mihin lähettää. Silloinhan ne menivät tarkasti sinne kohdemaahan ja ainakin kerrottiin, että ne katsovat kuinka lapsi on kehittynyt ja mitä sille kuuluu. Mutta mitäs jos siellä ei ole mitään mihin lähettää, niin on vähän vaikeaa lähettää. Kun siellä tilan-

¹³³ Helin 2013: 326.

¹³⁴ Interedia ry 2016e.

¹³⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 41. Ks. myös Helin 2013: 326; Kats & Kranck 1989: 133.

teet ovat muuttuneet, niin onko siellä nyt sitten enää adoptioviranomaisia tai mitään enää, ainakaan saman organisaation takana.” (Mies 5.)

3.1.3. Adoptionhakijan eri neuvontaprosessien erot

Jotkut hakijat saattavat hakea ensimmäisen adoption jälkeen toista adoptiota. Tällöin hakijat ovat käyneet prosessin jo kerran läpi ja toivovatkin saavansa seuraavan lapsen mahdollisimman pian. Kuitenkaan se, että perheessä on jo ennestään adoptiolapsi tai -lapsia, ei käytännössä itsessään jouduta neuvontaa, vaan neuvonta joudutaan aina aloittamaan lähestulkoon alusta. Tämä johtuu siitä, että sosiaalityöntekijän on selvitettävä perheen muuttunutta tilannetta edellisen adoption seurauksena sekä vanhempien resursseja hoitaa useampaa lasta.¹³⁶ Aiemman neuvonnan onnistuneisuus ja lapsen hyvä sopeutuminen perheeseen voidaan kuitenkin ottaa huomioon neuvontaprosessin kestoa lyhentävinä tekijöinä¹³⁷. Jokainen useamman lapsen adoptoinut haastateltu kritisoi sitä, ettei neuvontaprosessin aiempi suorittaminen nopeuttanut seuraavia prosesseja tai vähentänyt neuvontakertoja lainkaan. He kertoivat, että jokaisessa neuvonnassa oli tullut täyttää lähes kaikki samat paperit ja vastata samoihin kysymyksiin. Esille nousikin ajatus siitä, että neuvonnat hukkasivat samoja asioita toistamalla sekä hakijoiden että sosiaalityöntekijöiden aikaa ja resursseja.

“Siinä vaiheessa, kun kolmannen kanssa käydään samat kysymykset läpi, niin kyllä se jo oli vähän tymeämpää. Jos mä nyt niinkun omalta kohdaltani ajattelen, niin toisesta adoptioneuvonnasta olisi voinut puolet jättää pois, jotka oli sellasta samanlaista. Mä sanoisin, että puolellatoista neuvontakerralla me olisimme saaneet saman, mitä me olemme nyt saaneet kolmesta neuvonnasta.” (Mies 2.)

Suomalainen adoptiojärjestelmä ei näin ollen tunnistaakaan jo kerran adoptoineita vanhempia. Tähän pitäisi tulla muutos, jotta neuvontaa saisi jälkimmäisillä kerroilla nopeutettua ja sosiaalityöntekijöiden resursseja vapautettua muihin tehtäviin. Neuvontakertoja voisi vähentää poistamalla päällekkäisyyttä aiempien neuvontojen kanssa. Sen

¹³⁶ Eriksson 2007: 55. Ks. myös sosiaalityöntekijöitä työskentelystä perheiden kanssa Lundy 2011: 227–230.

¹³⁷ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1998: 17.

sijaan, että uusimmassa neuvonnassa käsiteltäisiin perheen tilanne uudelleen kaikkien lasten osalta, käsiteltäisiinkin vain edellisen adoptiolapsen aikaansaamia muutoksia perheeseen. Lisäksi uusimmassa neuvonnassa on aina tarkoituksenmukaista käsitellä vanhempien resursseja hoitaa vielä yhtä uutta lasta sekä kansainvälisen adoption osalta tulevan lapsen alkuperämaata koskevia asioita. Huomioon tulee lisäksi ottaa edellisen adoptiolapsen riittävä sopeutuminen ennen uutta adoptiota sekä mahdollisuus siihen, että tämä kokee mustasukkaisuutta uudesta lapsesta.¹³⁸ Sen sijaan samojen kaavakkeiden täyttö, kuten perheen taustatiedot, sekä samoista asioista, kuten lapsen mahdollisuudesta kohdata rasismia, keskusteleminen voitaisiin jälkimmäisistä prosesseista karsia. Toimimalla näin jälkimmäiset neuvontaprosessit muuttuisivat tehokkaammiksi ja niihin kuluvia resursseja saataisiin vähennettyä.

3.1.4. Adoptiovalmennuskurssi

Adoptionhakijalla on neuvonnan lisäksi mahdollisuus osallistua vapaaehtoiselle ja maksulliselle adoptioon valmentavalle adoptiovalmennuskurssille prosessin eri vaiheissa. Adoptiovalmennuskurssilla pohditaan monipuolisesti adoptioon liittyviä kysymyksiä niin lapsen kuin vanhempien kannalta. Kurssin tarkoituksena ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisten tietojen antaminen eri adoption kontaktimaiden tilanteista.¹³⁹ Kurssille osallistuvat hakijat saavat osallistumisestaan asiakirjoihinsa liitettävän todistuksen. Nämä asiakirjat lähetetään kansainvälisessä adoptiossa hakijoiden ulkomaisille kontakteille, joiden perusteella maat tekevät päätöksensä lapsen antamisesta hakijoille.¹⁴⁰ Sama toimintaperiaate on myös kotimaisessa adoptiossa, mutta tällöin päätöksen tekee suomalainen sosiaalityöntekijä. Todistus valmennuskurssin suorittamisesta saattaa nopeuttaa lapsen saamista etenkin kansainvälisessä adoptiossa, sillä ulkomaiset viranomaiset pitävät kurssin suorittamista korkeassa arvossa ja osoituksena tulevien vanhempien aktiivisesta valmentautumisesta lasta varten. Osa adoption kohdemaista jopa edellyttää kurssille osallistumista.¹⁴¹

¹³⁸ Kats & Kranck 1989: 79, 114–115. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17.

¹³⁹ Yhteiset Lapsemme ry 2016.

¹⁴⁰ Helin 2013: 326. Ks. myös Rauma 2004: 3; Kats & Kranck 1989: 75; esimerkki valmennuskurssin sisällöstä Kats & Kranck 1989: 136–140.

¹⁴¹ Rauma 2004: 3. Ks. myös Eriksson 2007: 16; Partanen 2014: 17.

Valmennuskurssin vapaaehtoisuuden voikin näin nähdä hieman kyseenalaisena¹⁴². Kun nykytilanteessa lasta haluavia hakijoita on enemmän kuin adoptioon tulevia lapsia, on hakijoiden käytännössä pakko suorittaa valmennuskurssi, jotta heidän mahdollisuutensa saada lapsi eivät pienene verrattuna kurssin käyneeseen hakijaan. Suurin osa hakijoista kurssin suorittaakin. Tämä lisää adoption kuluja entisestään, sillä valmennuskurssin hinta on noin 400–600 euroa.¹⁴³ Tämä saattaa asettaa hakijat keskenään eriarvoiseen asemaan, sillä kaikilla ei välttämättä ole varaa osallistua kurssille, kun adoptio itsensäkin on jo melko kallista. Asiakirjoista puuttuva merkintä kurssin käymisestä saattaa kuitenkin heikentää tällaisen hakijan mahdollisuuksia lapsen saamiseen, ja vaikuttaa juuri pienituloisen adoptionhakijan oikeusturvan toteutumiseen tällä tavoin heikentävästi.

Valmennuskursseja järjestää nykyään pääasiassa Yhteiset Lapsemme ry.¹⁴⁴ Kun tutkimukseen osallistuneet vanhemmat olivat suorittaneet valmennuskurssin, kurssin oli järjestänyt joko Pelastakaa Lapset tai Interpedia. Haastatelluista pariskunnista neljä oli suorittanut valmennuskurssin. Kurssin käyneet kehuivat sen sisältöä ja sieltä saatua vertaistukea. Haastatellut kertoivat pitäneensä kurssia jopa prosessin tärkeimpänä vaiheena, sillä sen koettiin valmentaneen hakijoita vanhemmuuteen itse adoptio- ja neuvontaa paremmin.¹⁴⁵ Esille nousikin ajatus siitä, että valmennuskurssi voisi olla pakollinen osa neuvontaa, ja että se sisältyisi muihin adoptiosta aiheutuneisiin kuluihin jo valmiiksi, eikä siitä näin tarvitsisi maksaa erikseen. Tällöin se tosin nostaisi adoptiosta aiheutuvien kulujen loppusumman määrää.

"Valmennuskurssilta tuli hyviä ihmissuhteita ja vertaistukea, että se oli kyllä ihan mukava juttu. Kyllä adoptiovalmennus sinänsä kokonaisuutena on tosi tärkeää. Se valmistaa ihan hyvin näihin asioihin, mitä voi tulla vastaan." (Mies 1.)

"Mun mielestä siellä valmennuskurssilla menttiin jonkin verran arkeen, ei nyt lastenhoitoa opetettu, mutta kuitenkin yritettiin ehkä käydä läpi mahdollisia vastaantulevia tilan-

¹⁴² Ks. myös valmennuskurssin muuttamisesta pakolliseksi Rauma 2004: 13.

¹⁴³ Yhteiset Lapsemme ry 2016. Ks. Myös Rauma 2004: 6; Interpedia ry 2016c.

¹⁴⁴ Yhteiset Lapsemme ry 2016. Ks. Myös Rauma 2004: 6; Interpedia ry 2016c.

¹⁴⁵ Ks. myös vertaistukea tarjoavien kurssien hyödyistä Lundy 2011: 239.

teita. Mutta mun mielestä tilanteet tulee tilanteena joka päivä muutenkin vastaan, että ei siinä nyt hirveästi valmennusta mun mielestä tarvitse." (Mies 5.)

3.2. Adoptioneuvonnassa vaikuttavat viranomaistahot

3.2.1. Neuvonnan antajan tehtävät

Neuvonnan antajan tehtävänä on selvittää, soveltuuko hakija adoptiovanhemmaksi¹⁴⁶. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain hyväksymiin tarkoituksiin. Neuvonnan antajan toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näin neuvonnan antajan tulee kohdella jokaista adoptionhakijaa yhdenvertaisesti ketään syrjimättä. (Perustuslaki 6 §).¹⁴⁷ Tämä on perustuslailla jokaiselle erityisesti suojattu yleinen oikeus. Tämä perusoikeussuoja kuuluu yhtä lailla lapsille kuin aikuisillekin. Jos lasten kohdalla joudutaan jossain suhteessa tekemään poikkeuksia perusoikeussuojan piirissä, vaaditaan tähän tarkoin perusteltu syy.¹⁴⁸ Syrjintäkielto kieltää kuitenkin vain ei-hyväksyttävän erottelun ihmisten välillä heidän erojensa vuoksi. Esimerkiksi neuvonnan antajan kirjoittama adoption estävä kielteinen kotiselvityspäätös, vaikkapa lapsen ja hakijan välisen liian suuren ikäeron vuoksi, ei kuitenkaan yleensä ole tällaista ei-hyväksyttävää erottelua hakijoiden välillä, sillä neuvonnan antaja voi perustella toimineensa lain nojalla turvatakseen lapsen edun.¹⁴⁹

Tapauksessa kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Pelastakaa Lapset ry:n menettelyn lainmukaisuutta adoptioneuvonnan antamista koskevassa ratkaisussa. Pelastakaa Lapset ry ei ollut aloittanut neuvonnan antamista katsottuaan, ettei kantelija A vammansa vuoksi täytä edellytyksiä, joita adoptio-

¹⁴⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 11. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 874–875; Helin 2013: 318, 327; Kats & Kranck 1989: 149.

¹⁴⁷ Ks. myös Ojanen 2003: 45–46; Saraviita 2005: 119, 324; Nieminen 2001: 193, 204; Kananoja ym. 2011: 128; yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta perus- ja ihmisoikeutena Aer 2000: 237–238; Krause & Scheinin 2012: 114; sosiaalityöntekijöiden alati muuttuvasta työskentely-ympäristöstä Lundy 2011: 79–80; Graig 2008: 607.

¹⁴⁸ Nieminen 1990: 101. Ks. myös Kauppi 2012: 792. 19; PeVM 25/1994 vp s. 2; Tuori 2001: 35–36; Ojanen 2003: 50–57; Saraviita 2005: 72, 195.

¹⁴⁹ Ojanen 2003: 28–29. Ks. myös Nieminen 2006: 143; Nieminen 1990: 109–117; Saraviita 2005: 326.

vanhemmalta vaaditaan. Kysymys oli siitä, oliko menettelyssä toimittu lainmukaisesti ja oliko kantelijoita syrjitty A:n vamman vuoksi.

Oikeusasiamies totesi ratkaisun perusteluissaan, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 23 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus adoptoida lapsia, kunhan lapsen etu pidetään aina ensisijaisena tekijänä. Lapsen edusta johtuvaa hakijoiden erottelua ei näin ollen pidetä syrjintänä. Oikeusasiamiehen mukaan huomiota tuli kuitenkin kiinnittää siihen, arvioitiinko adoptoitavan lapsen etua siten, että kantelijat joutuivat tosiasiallisesti muita huomompaan asemaan kantelija A:n vamman seurauksena ilman hyväksyttävää perustetta. Pelastakaa Lapset ry piti olennaisena sitä, että kantelija A ei voisi itse osallistua etenkin pienen lapsen hoitoon, joten kantelija B olisi usein yksin vastuussa sekä lapsen että A:n hoitamisesta. Järjestö ei pitänyt kyseistä tilannetta lapsen kannalta riittävänä. Oikeusasiamiehen mukaan päätös perustui näin ollen olennaisilta osin sellaisille seikoille, joita voitiin pitää merkityksellisinä lapsen etua arvioitaessa. Se katsottiin tehdyn lisäksi neuvonnan antajalle kuuluvan harkintavallan rajoissa. (EOAM 1715/2006.)

Yllä tapausta on käsitelty syrjintäkysymystä koskien. Tapaus liittyy kuitenkin myös adoptiotoimiston menettelyn ja päätöksenteon lainmukaisuuteen, joten tapausta oli tarkoituksenmukaista käsitellä lisäksi aiemmin tutkimuksessa luvussa 2.3.2. sivulla 30, jossa syvennyttiin neuvonnan antajan päätös- ja harkintavallan laajuuteen. Tapauksessa oikeusasiamies tuli siis siihen tulokseen, ettei Pelastakaa Lapset ollut harjoittanut ei-hyväksyttävää erottelua hakijoiden välillä kantelijan vammaisuuden perusteella. Neuvonnan aloittamatta jättäminen oli ollut siis lainmukainen päätös siitäkin huolimatta, että hakijan vammaisuutta ei automaattisesti lueta adoption esteeksi. Adoptiolain esitöiden mukaan hakijan vammaisuus ja sen mahdolliset vaikutukset hänen kykyynsä huolehtia lapsen hyvästä hoidosta ja kasvatuksesta ovat vain seikkoja muiden joukossa, jotka päätöstä tehtäessä on otettava huomioon.¹⁵⁰ Kuitenkin käytännössä hakijan vammaisuus nousee tärkeään rooliin, mikäli se vaikuttaa adoptoitavan lapsen etuun. Tapauksen perusteella voidaankin huomata, että adoptionhakija voidaan perustuslain 6 §:n estämättä asettaa epäedullisempaan asemaan terveeseen hakijaan verrattuna perustelemalla tämä lapsen edulla.

Neuvonnan antajan tulee pysyä puolueettomana neuvontaa antaessaan sekä pyrkiä näkemään tilanne kaikkien osapuolten kannalta. Tästä syystä onkin suositeltavaa, että neuvontaa antavia henkilöitä on useampi kuin yksi ja että he tekevät yhteistyötä. Jos

¹⁵⁰ HE 47/2011 vp s. 45. Ks. myös HE 284/2014 vp s. 62; Nieminen 2001: 204; Nieminen 2006: 236–239.

neuvonnan antaja toimii yksin, kannattaa hänen käyttää tukiryhmää apunaan. Neuvontaa antavien työntekijöiden tulee olla perhekysymyksiin perehtyneitä sekä kyvykkäitä arvioimaan omaa jääviyttään asian hoitamisessa.¹⁵¹ Kotimaisessa adoptiossa neuvonnan antajan ja kansainvälisessä adoptiossa palvelunantajan on neuvonnan loputtua annettava todistus adoptiolautakunnalle adoptioluvan saamiseksi, mikäli hän kokee, että hakijat soveltuvat adoptiovanhemmiksi. Hänen tulee myös todistaa, että neuvontaa on annettu laissa säädettyssä järjestyksessä sekä merkitä todistukseen tiedot seikoista, jotka ovat lain mukaan adoption vahvistamisen edellytyksenä. Neuvonnan antajan tai palvelunantajan tulee myös huolehtia siitä, että hakija itse ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin adoptioluvan saamiseksi sekä adoption vahvistamiseksi. Hänen tulee myös avustaa hakijaa hakemuksen tekemisessä, mikäli katsoo sen olevan lapsen edun mukaista.¹⁵²

Oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa kantelijat A ja B arvostelivat adoptio-neuvontaa, jonka Tampereen kaupunki oli järjestänyt ostopalveluna Pelastakaa Lapset ry:ltä. Kantelijat olivat kuitenkin tyytyneet Tampereen kaupunkiin ostopalvelun hankkijana. Tutkittavaksi jäivät väitteet koskien tietojen antamisen vähyyttä neuvontaprosessin etenemisestä, asiakastietojen luovuttamista asiantuntijoiden konsultoinnin tai työnohjauksen yhteydessä, kantelijoiden lapsen kuulemisesta neuvonnan yhteydessä ilman kantelijoiden lupaa sekä Pelastakaa Lapset ry:n ja sosiaalityöntekijä C:n asiantuntemusta ja toiminnan eettisyyttä.

A ja B mukaan sosiaalityöntekijä C toimi epäasianmukaisesti, asiantuntemattomasti, hyvän hallintotavan ja hyvin tapojen vastaisesti. Kantelijoiden väitteen mukaan heille ei ollut annettu etukäteen tietoa neuvontaprosessin vaiheista tai aikataulusta. C:n antaman selvityksen mukaan kantelijat olivat kuitenkin osallistuneet informaatiotilaisuuteen, jossa on kuvattu adoptioprosessin sisältöä ja kulkua. A:n ja B:n kanssa ei kuitenkaan ollut selvityksen mukaan tehty sosiaalihuollon asiakaslain 39 §:n edellyttämää yksilöllistä suunnitelmaa palvelun toteuttamisesta. Oikeusasiamies katsoikin, että asiassa oli toimittu vastoin sosiaalihuollon asiakaslain velvoitteita, ja tiedotti asiasta Pelastakaa Lapset ry:lle ja sosiaalityöntekijä C:lle, mutta muihin toimenpiteisiin ei asia johtanut. Toisessa väitteessään kantelijat kyseenalaistivat C:n ja muiden Pelastakaa Lapset ry:n työntekijöiden asiantuntemuksen ja ammattitaitoisuuden. Oikeusasiamies kuitenkin katsoi C:llä olleen tehtävänsä asianmukainen koulutus sekä laaja kokemus neuvonnan antamisesta. Hän oli lisäksi konsultoinut lastenpsykiatri D:tä sekä arvioinut omaa menettelyään työnohjauksessa, eikä näin ollut syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuksien laiminlyöntiin. (EOAM 696/2009.)

¹⁵¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 14. Ks. myös Lundy 2011: 91–93; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 138–139. viranomaisen esteellisyydestä Tuori 2008: 332.

¹⁵² Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 11. Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 874–875; Helin 2013: 318, 323–325; Kats & Kranck 1989: 159.

Tapausta käsitellään osittain vielä myöhemmin tutkimuksessa luvussa 4.1.2. sivulla 73, jolloin käsitellään tapauksen toista väitettä salassapitovelvollisuuden rikkomista koskien. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista tarkastella sosiaalityöntekijän toimintaan liittyneitä ensimmäistä ja viimeistä väitettä. Ensimmäistä väitettä koskien sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) tehtiinkin muutoksia, joiden mukaan asiakkaan toivomukset ja mielipide häntä itseään koskevassa asiassa tulee ottaa entistä paremmin huomioon asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa¹⁵³. Yksi keino tähän on sosiaalihuoltolain 39 §:n mukainen henkilökohtaisen asiakassuunnitelman tai muun vastaavan suunnitelman laadinta. Tällaisen suunnitelman laadinta soveltuisi myös adoptioprosessiin neuvonnan osalta. Suunnitelma olisi laadittava neuvonnan antajan ja hakijan välisessä yhteistyössä. Siihen tulisi sisältyä tiedot siitä, kuinka usein hakija ja neuvonnan antaja tulevat tapamaan, arvio neuvonnan kestosta sekä tiedot yhteistyötahoista, jotka mahdollisesti osallistuvat prosessiin, ja vastuiden jakautuminen niiden kesken.¹⁵⁴

Asiakassuunnitelmien tärkeys korostui entisestään hallituksen esityksessä 164/2014¹⁵⁵. Suunnitelman tarkoituksena ei ole rajoittaa sosiaalityöntekijän ammattitaidon joustavaa käyttöä, sillä tälle on varattu mahdollisuus tarkistaa ja muuttaa suunnitelmaa tarpeen vaatiessa. Sen sijaan suunnitelman laatiminen takaisi sosiaalipalveluita käyttävälle mahdollisuuden vaikuttaa. Se turvaisi osaltaan myös adoptionhakijan oikeusturvan paremman toteutumisen, sillä suunnitelman laatiminen auttaisi osaltaan toteuttamaan yhtä hakijan perusoikeuksista, oikeutta tietoon. Tieto taas lisäisi hakijan mahdollisuuksia osallistua prosessinsa eri vaiheisiin ja näin myös huolehtia oikeuksiensa toteutumisesta aiempaa paremmin.¹⁵⁶

Oikeusasiamiehen rooli toimia ylimpänä laillisuusvalvojana aiheuttaa sen, ettei sen tehtävänä ole eri alojen asiantuntijoiden asiantuntemuksen ajantasaisuuden tai riittävyuden arvioiminen. Oikeusasiamies tarkasteleekin asiantuntemuksen riittävyyttä vain hänelle neuvonnan antajan tai neuvonnan järjestämisen adoptiotoimiston toimesta annetun selvi-

¹⁵³ Eoam 696/2009 s. 4. Ks. myös sosiaalityöntekijän toiminnan eettisyydestä Kananaja ym. 2011: 130–131.

¹⁵⁴ Ks. myös sosiaalihuollon asiakkaalle annettavan informaation sisällöstä Lundy 2011: 154.

¹⁵⁵ HE 164/2014 vp s. 1.

¹⁵⁶ Eoam 696/2009 s. 5.

tyksen perusteella.¹⁵⁷ Tämän vuoksi hakijoiden olisi hyödyllisempää valittaa tuomioistuimeen kuin yleiselle laillisuusvalvojalle, jotta neuvonnan antajan ammattitaitoisuus saataisiin tosiasiallisesti tutkittua. Tällöin tulisi kuitenkin olla olemassa jokin valitusperuste. Tällaisessa tilanteessa se voisi olla se, ettei neuvontaa antavalla viranhaltijalla tai työntekijällä ole adoptiolain 22 §:n edellyttämää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:n mukaista sosiaalityöntekijän ammatillista kelpoisuutta tai hän ei ole tarpeeksi perehtynyt adoptioasioihin. Kelpoisuuteen vaaditaan, että sosiaalityöntekijällä on ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä.¹⁵⁸ Tapauksen yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä epäillä, ettei näin olisi, joten hakijoiden on melko vaikeaa saada neuvonnan antajan ammattitaito tutkituksi tuomioistuimessa. Adoptiolakia muutetaan kuitenkin 22 §:n osalta 1.3.2016. Tästä eteenpäin sosiaalihuollon henkilöstöstä säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa. Lain muutos ei kuitenkaan vaikuta adoptiolain 22 §:ään muuten kuin pykälän sisällön sananmuodon muuttumisen osalta.¹⁵⁹

3.2.2. Adoptiovanhempien kokemukset neuvonnan antajista

Joka toisen haastatellun parin neuvonnassa vaikutti kaksi sosiaalityöntekijää, joista toinen oli yleensä päävastuullinen ja toinen tämän sijainen päävastuullisen sairastuessa tai vaikkapa eläkkeelle jäädessä. Muilla pariskunnilla heidän kaikki neuvontakertansa ennen adoptiota antoi vain yksi sosiaalityöntekijä. Yhdellä useamman lapsen adoptoineella pariskunnalla jopa pysyi sama neuvonnan antaja jokaisessa heidän neuvontaprosessissaan. Kyseinen pariskunta koki tämän pysyvyyden helpottavaksi tekijäksi neuvontaprosessien aikana. Kaikilla haastatelluilla yhden tai useamman perheen seurantakäynneistä on kuitenkin tehnyt eri sosiaalityöntekijä kuin se, joka antoi heille neuvonnan. Neuvonnan antajan tai antajien pysyvyys voisikin osaltaan edistää oikeusturvaa, sillä tällöin neuvonnan antaja oppisi tuntemaan adoptionhakijat paremmin. Tällöin neuvonnan antajan antamaa selvitystä adoptiolautakunnalle hakijoiden soveltuvuudesta adoptiovan-

¹⁵⁷ Eoam 696/2009 s. 9. Ks. myös Ojanen 2003: 83; Aer 2000: 109; Saraviita 2005: 305, 308; Tuori 2008: 641; Kananoja ym. 2011: 421.

¹⁵⁸ Eoam 696/2009 s. 1. Ks. myös Kananoja ym. 2011: 337–338; sosiaalityöntekijöiden ammattitaidon vaatimuksista Lundy 2011: 91–95.

¹⁵⁹ HE 14/2016 vp s. 1.

hemmiksi pystyttäisiin pitämään hyvin luotettavana, eikä myöskään väärinkäsityksiä hakijoiden tilanteesta syntyisi kovin helposti.

Haastatellut kertoivat, että heidän tyytyväisyyteensä neuvonnan antajia kohtaan vaikutikin myönteisesti muun muassa se, mikäli sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus oli vähäistä. Yksi pariskunnista kertoi pitäneensä huonona sitä, että heidän seurantakäyntinsä oli suorittanut lähes jokaisella kerralla eri sosiaalityöntekijä.¹⁶⁰ Pariskunta koki, ettei sosiaalityöntekijöiden kanssa ehtinyt tällä tavoin syntyä luottamuksellista suhdetta. Sosiaalityöntekijöillä ei myöskään näin ollut omakohtaista kokemusta juuri heidän prosessistaan, mikä johti siihen, että jokaisella kerralla tuli käsitellä samat asiat.¹⁶¹ Myös hyvä ja toimiva suhde neuvonnan antajan kanssa koettiin tärkeäksi, kun taas puutteellinen suhde sosiaalityöntekijän kanssa aiheutti epävarmuutta adoption onnistumisesta¹⁶².

"Adoptio on sen verran arka asia, että joku tulee tämmöisen asian kanssa kotiin, niin kyllä se olisi selkeämpää ja mukavampaa, kun se olisi yksi ja sama henkilö aina. Hän tietäisi taustat ja kävisi vaan katsomassa kulloisenkin tilanteen ja tekisi sen raportin. Eikä niin että aina odottaa kauhulla, millaisen raportin se nyt kirjoittaa, että kuinka se ihminen näkee sen tilanteen. Ja jos kotona onkin joku hirveä hulina päällä, niin siinä voi tulla ihan eri käsitys sille ihmiselle, miten siellä menee kuin mikä se todellisuus on."
(Mies 1.)

"Musta tuntui, että meillä oli hyvä ja luottamuksellinen suhde sen sosiaalityöntekijän kanssa. Siksi musta myös tuntui, että kaikki sujuu ja mä voin kysyä häneltä mitä tahansa. Meidän sosiaalityöntekijä antoi mulle ikään kuin semmoista palautetta, että kyllä te lapsen saatte." (Nainen 5.)

Haastateltujen mukaan neuvonnan antajien ammattitaitoisuus oli ollut tärkeä tekijä adoption lopputuloksen kannalta. Kaksi haastateltua mainitsi uskovansa, että neuvonnan

¹⁶⁰ Ks. myös sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden suuruudesta ja merkityksestä Kananoja ym. 2011: 140–141.

¹⁶¹ Ks. myös luottamuksen rakentumisesta ja sen vaikeuksista sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välillä Kananoja ym. 2011: 138, 140–141.

¹⁶² Ks. myös sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välisestä suhteesta Lundy 2011: 153–154; Kananoja ym. 2011: 136–139.

antajan ammattitaito vaikutti esimerkiksi siihen, miten adoption onnistumiseen ratkaisevasti vaikuttaneet asiakirjat tehtiin.¹⁶³ Haastatteluissa pohdittiinkin, seurasiko kukaan sosiaalityöntekijöiden päätösten oikeudenmukaisuutta tai tarkasti heidän kirjoittamiaan selvityksiä, joissa arvioitiin hakijoiden soveltuvuutta adoptiovanhemmiksi. Sosiaalityöntekijöillä onkin suuri päätösvalta adoption onnistumisen suhteen juuri tällaisten ratkaisevien selvitysten kirjoittamisen vuoksi. Haastatellut vanhemmat eivät lisäksi olleet kykeneviä arvioimaan, olivatko kunnan vai yksityisen adoptiotoimiston työntekijät ammattitaitoisempia, sillä kyllään heistä ei ollut kokemusta molempien tahojen antamasta neuvonnasta. Eräs kunnalta neuvonnan saaneista haastatelluista pareista mainitsi kuitenkin pitäneensä näitä kunnan sosiaalityöntekijöitä epäpätevinä, sillä heitä ei ollut hänen mukaansa koulutettu työskentelemään adoptioasioiden parissa. Esille tuli lisäksi kyseisen kunnallisen neuvonnan antajan liiallinen adoptiosta mahdollisesti aiheutuvien negatiivisten mahdollisuuksien korostaminen.

"En mä nyt sitten muista, oliko se sosiaalityöntekijä vai kuka meitä pelotteli kauheasti, että: "mitäs jos se on jostakin alkoholistiperheestä, että kun alkoholismi periytyy suurin piirtein yksi yhteen". Mä, että: "minkähän laista biologiaa säkin olet lukenut". Kun ei nyt aivan suoranaisesti kaikki periydy, että ympäristötekijöilläkin on jotakin vaikutusta." (Mies 5.)

Adoptioneuvontaa antavia kunnallisia ja yksityisten adoptiotoimistojen työntekijöitä onkin vaikea vertailla. Toisaalta adoptiotoimiston sosiaalityöntekijät työskentelevät adoptioasioiden parissa yleensä kunnan sosiaalityöntekijöitä enemmän, mikä kasvattaa heidän tietotaitoaan. Kuitenkin isompien kuntien sosiaalityöntekijöiltä saattaa löytyä kokemusta ja tietämystä adoptioasioista yhtä lailla, mikäli kunta on pitkään antanut adoptioneuvontaa. Yleisesti haastatellut kokivat Pelastakaa Lasten sosiaalityöntekijät kunnan sosiaalityöntekijöitä pätevimmiksi antamaan neuvonnan. Tämä johtui siitä, että Pelastakaa Lasten sosiaalityöntekijöitä pidettiin paremmin perehtyneinä adoptioasioihin ja heidän kokemustaan kunnallisten sosiaalityöntekijöiden kokemusta suurempana.

¹⁶³ Ks. myös sosiaalityöntekijöiden ammattitaidon vaatimuksista Lundy 2011 91–95.

"Neuvontaa on niinku monessa kunnassa otettu itselle hoidettavaksi lähinnä euronsäätömentaliteetilla, ettei haluta maksaa Pelastakaa Lapsille siitä, että he antavat sen neuvonnan. Mun mielestä adoptioneuvontaa ei saa antaa sellainen, joka ei ole kunnolla perehtynyt adoptioihin. Isommissa kunnissa, joissa adoptioneuvontaa on paljon annettu, voi tosin olla hyvin ammattitaitoisia henkilöitä antamaan sitä. Mutta se ei saa olla vaan joku tavallinen sosiaalityöntekijä, jolla ei ole mitään käsitystä asiasta." (Mies 2.)

"Mun mielestä se oli jopa parempikin, että ihminen, joka oikeasti osaa sen asian. Niin ehkä mun mielestä oli hyväkin, että se ei ollut vaan joku sosiaalityöntekijä, joka ei ole ikinä niitä raportteja ja kotiselvityksiä tehnyt, jonka [kunnan nimi] on laittanu niitä tekemään. Että kun ei tiedä mikä ratkaisee ja kun ei ne näe meistä kun ne paperit, mitkä täältä on lähtenyt sinne kohdemaahan, niin niiden pitää olla niin hyvin tehty ku mahdollista." (Nainen 5.)

3.2.3. Palvelunantajat

Kansainvälistä adoptiota hakevat tarvitsevat palvelunantajan, joka hoitaa yhteydet heidän ja ulkomaalaisen adoptiokontaktin välillä¹⁶⁴. Adoptiolain 32 §:n mukaan kansainvälistä adoptiopalvelua saavat antaa ne kuntien sosiaalihuollon toimielimet ja muut yhteisöt, jotka ovat saaneet adoptiolautakunnan luvan tähän toimintaan. Palvelunantajia ovat Pelastakaa Lapset, Interpedia sekä Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus¹⁶⁵. Palvelunantajien tehtäviä on suurelta osin esitelty tutkimuksessa edempänä. Adoptiolain 33 §:n mukaan palvelunantajan tehtävänä on avustaa adoptionhakijaa kansainväliseen adoptioon liittyvissä toimenpiteissä sekä valvoa, että adoptio toteutetaan lapsen edun mukaisesti, kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja lapsen oikeuksia kunnioittaen ja ilman, että kukaan saa siitä oikeudetonta taloudellista tai muuta hyötyä. Lain mukaan palvelunantajan tehtävänä on erityisesti välittää hakija vieraassa valtiossa syntyneelle adoptiota tarvitsevalle lapselle, avustaa adoption vahvistamiseen liittyvissä toimenpiteissä sekä auttaa hakijoita saamaan tietoa lapsesta ja hänen alkuperästään ja tarjota tietoja annettaessa hakijalle tarpeellinen tuki ja ohjaus.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Rauma 2004: 2. Näin myös Helin 2013: 317, 322–323; Pelastakaa Lapset 2016e.

¹⁶⁵ Parviainen 2003: 10. Näin myös Rauma 2004: 2; Gottberg 2010: 261; Kats & Kranck 1989: 47.

¹⁶⁶ Ks. myös Lowe & Douglas 2007: 874–875; Helin 2013: 325; Kats & Kranck 1989: 159.

Pelastakaa Lapset ry on merkittävä toimija Suomen adoptiokentässä. Kansalaisjärjestö on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton, ja sen toimintaperiaatteena on edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa ja maailmalla. Suomessa järjestö tuottaa lastensuojelupalveluita. Kunnilla ja myös yksityisillä henkilöillä, eli adoptionhakijoilla, onkin mahdollisuus ostaa Pelastakaa Lapsilta adoptiopalveluita.¹⁶⁷ Palvelunantajana se alkoi toimia heti kansainvälisiä adoptioita koskevan lain voimaantulon jälkeen. Pelastakaa Lasten kautta adoptoituinkin heti lain voimaantuloavuonna 1985 ensimmäiset ulkomaalaiset lapset Suomeen.¹⁶⁸

Interpedian toimintamalli oli perustamisvaiheessa kansainvälisen adoptiomahdollisuuden tarjoaminen sitä haluaville perheille. Sen perusti joukko yksityishenkilöitä. Ajan kuluessa sen toiminnan ensisijaiseksi lähtökohdaksi tuli lapsen etu sekä ulkomaisten lasten auttaminen heidän kotimaissaan. Interpedia sai vuonna 1985 voimaan tulleen kansainvälisiä adoptioita koskeneen lain myötä oikeuden toimia palvelunantajana. Koska Interpedia toimii pelkästään palvelunantajana, tarvitsee se sosiaaliviranomaista tai Pelastakaa Lapsia adoptioneuvonnan antamiseen.¹⁶⁹ Helsingin kaupungin sosiaalivirasto huolehtii pääkaupunkiseudun adoptioista. Sosiaalivirastolla oli jo vuodesta 1925 oikeus kunnallisena sosiaaliviranomaisena välittää kotimaisia adoptiolapsia. Vuodesta 1985 se sai luvan toimia lisäksi kansainvälisen adoption palvelunantajana. Tätä palvelua saivat aluksi käyttää vain helsinkiläiset, mutta myöhemmin myös muiden kuntien asukkaat.¹⁷⁰

Palvelunantajan merkitys hakijan oikeusturvan toteutumiseen kansainvälisessä adoptiossa on suuri, sillä se laatii kohdemaahan lähetettävät asiakirjat, joiden perusteella kohdemaan viranomaiset päättävät lapsen osoittamisesta hakijoille. Mikäli asiakirjat ovat puutteellisesti tai muutoin hakijoiden kannalta epäsuotuisesti laadittu, ei hakijoille välttämättä tulla koskaan osoittamaan lasta. Hakijoilla tulisikin olla mahdollisuus tarkastaa heistä laaditut asiakirjat ennen niiden lähettämistä kohdemaahan.

¹⁶⁷ Partanen 2014: 17. Ks. myös Eriksson 20017: 13; Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 8; Parviainen 2003: 54; Ojanen 2003: 85; Kats & Kranck 1989: 165–166.

¹⁶⁸ Parviainen 2003: 56–57.

¹⁶⁹ Parviainen 2003: 58–60. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 167–170.

¹⁷⁰ Parviainen 2003: 60–61. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 166–167.

Adoptiolain 35 §:n mukaan palvelunantaja saa periä maksuja kansainvälisen adoptiopalvelun antamisesta sekä korvausta niistä kuluista, joita sille siihen liittyneistä toimenpiteistä on aiheutunut. Summaa ei saa kuitenkaan määrätä niitä kustannuksia suuremmaksi, jotka palvelunantajalle itselleen toiminnan järjestämisestä on aiheutunut. Jos palvelun antaminen keskeytetään ja hakijat ovat suorittaneet maksuja tai korvausta ennakolta, palvelunantajan on pykälän mukaan palautettava kaikki suoritukset, jotka kohdistuvat keskeyttämisen vuoksi suorittamatta jääneisiin toimenpiteisiin. Palvelunantaja voi kuitenkin periä korvausta toiminnasta johtuvista kuluista, vaikka toimenpiteet eivät lopulta johtaisikaan adoptioon.¹⁷¹ Maksut muodostuvat palkkioista ja maksuista, joita adoption eri vaiheissa syntyy tarvittavien asiakirjojen hankkimisesta, käännettämisestä, oikeaksi todistamisesta sekä lähettämisestä, ulkomailla suoritetuista adoptioon liittyvistä toimenpiteistä, tulkkauksesta, ulkomaan yhdyshenkilön palveluksista, matkoista ja toimenpiteistä, adoptiolapsen hoidosta ja elatuksesta sekä lapsen ja adoptionhakijan matkakustannuksista¹⁷². Moni vanhemmista ihmetteli näiden maksujen suuruutta. Heillä ei lisäksi tuntunut olevan kunnollista tietoa siitä, mihin heidän rahansa käytettiin.

"Tietysti vähän mieltii, että kun adoption pitäisi olla ilmaista, että mihin ne rahat sitten loppujen lopuksi menee. Monta tonnia joutuu laittamaan pelkkään paperin pyörittämiseen rahaa, mutta että eipä sille mitään voi." (Mies 1.)

"Ei tuntunut mitenkään rahastukselta, vaikka vähän näin jälkeenpäin ajattelee, että kallistahan se oli. En mä tiedä mihin se raha menee, mutta kyllä mä ymmärtäisin, että suurin osa meni sen palvelunantajan palvelujen pyörittämiseen. Ei kai niitä lapsia sentään sieltä osteta. Mutta kyllä sinne maksetaan hoitokuluja, ruokarahaa ja vaaterahaa ja sellaista, kun se lapsi on varattu." (Mies 5.)

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 11.10.2012 12/0931/2 kantelija A oli valittanut hallinto-oikeuteen palvelunantajansa Helsingin kaupungin sosiaaliviraston päätöksestä korottaa kansainvälisestä adoptiosta perittävää palvelumaksua. A oli sitoutunut kansainväliseen adoptiopalveluun 27.11.2009 allekirjoittamallaan asiakirjalla, jossa A oli ilmoittanut olevansa tietoinen siitä, että adoption kokonaiskustannukset saattavat poiketa palvelunantajan ilmoittamasta 1 933,30 euron arviosta.

¹⁷¹ Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 36–37; Kananoja ym. 2011: 441.

¹⁷² Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 37. Ks. myös Helsingin kaupunginhallituksen päätös 23.11.2015/41; Kats & Kranck 1989: 86.

Palvelunantaja oli päättänyt korottaa palvelumaksua 16.11.2010 kertaluonteisesti 337 euroa ennen vuotta 2010 prosessin aloittaneiden hakijoiden osalta. Helsingin sosiaalivirasto hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen.

A valitti oikaisuvaatimuksensa hylkäämisestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus katsoi, että päätös oli laadittu koskemaan yksikäsitteisesti tiettyä adoptionhakijoiden joukkoa, vaikka se olikin taksapäätös. Hallinto-oikeuden mukaan tällainen päätös on poikkeuksellinen, sillä kysymys ei ollut sellaisista hakijakohtaisten erityisten kulujen perimisestä, joihin hakijan sitoumuksissa oli viitattu. Näin tällaisten kulujen perimisen mahdollisuus ei katsottu olleen hakijoiden tiedossa ja hyväksymä. Kuitenkaan tarkoituksena ei ole, että kunnan elin itse joutuisi vastaamaan toiminnan aiheuttamista kustannuksista. Tämän ei silti voitu katsoa merkitsevän mahdollisuutta määrätä maksun perimisestä tavalla, jolla sivuutetaan hallintotoimintaa sitovat oikeusperiaatteet. Hallinto-oikeus katsoi palvelunantajan valituksenalaisen päätöksen loukkaavan hallintolain 6 §:ssäkin tarkoitettua luottamuksensuojaa, kun otettiin huomioon kustannuserien keskenään erilainen asema, A:n palvelunsaantiin liittyneet olosuhteet ja hänelle viranomaisten päätöksistä ja toimista ennen korotuspäätöstä oikeutetusti muodostunut käsitys. Näin ollen päätökset oli kumottava lainvastaisina.¹⁷³

Tapauksessa palvelunantajana toiminut Helsingin kaupungin sosiaalivirasto oli siis hylännyt sosiaaliviraston asiakkaana olleen adoptionhakijan oikaisuvaatimuksen. Hakijalla oli kuitenkin keino saada päätös kumotuksi valittamalla siitä hallinto-oikeuteen. Valitusten monimutkaisuus ja käsittelyajan pituus saattavat kuitenkin aiheuttaa sen, että adoptionhakija tyytyy hänelle epäedulliseen päätökseen, sillä valittaminen tuomioistuimeen voidaan nähdä liian vaativana prosessina. Tämä vaikuttaa myös adoptionhakijan oikeusturvan toteutumiseen, sillä esimerkiksi tällaista päätöstä adoptiosta aiheutuvien maksujen korottamisesta ei voida pitää merkitykseltään vähäisenä. Toisaalta tuomioistuimeen valittaminen on kaikkien sosiaalihuollon asiakkaiden tavanomainen väylä saada itseään koskeva päätös muutettua tai kumottua, sillä päätöksen tehnyt toimielin harvoin itse muuttaa päätöstään. Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan asianosainen saa vaatia kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä oikaisua sen tekemään päätökseen. Tällaisen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen asianosainen saa seuraavaksi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (SosiaalihuoltoL 51 §). Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hallintolainkäyttölain (433/1999) 9 §:n mukaan valittaa vali-

¹⁷³ Helsingin hallinto-oikeuden päätös 11.10.2012 12/0931/2.

tusluvan saatuaan vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁷⁴ Adoptionhakijan muutoksenhakukeinoja käsitellään kattavammin jäljempänä luvussa 4.2.3.

Adoptionhakija joutuu vastaamaan kansainvälisen adoptiopalvelun kustannuksista itse kotimaisen adoptiopalvelun ollessa maksutonta. Kansainvälisesti adoptoivilla on kuitenkin mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitoksen myöntämää adoptiotukea, kun heidän adoptionensa tapahtuu jonkin edellä esitetyn palvelunantajan kautta. Tuki astui voimaan joulukuussa 2002 ja sen suuruus määräytyy lapsen alkuperämaan mukaan. Mikäli hakijat adoptoivat kerralla useamman lapsen, maksetaan seuraavista lapsista kustakin 30 % täyden tuen määrästä. Adoptiotuki on verotonta tuloa.¹⁷⁵ Neljä kuudesta haastatellusta parista saikin adoptiotukea adoptiotaan varten. Yhden pariskunnan adoptio tapahtui ennen Kelan adoptiotuesta säädetyn lain voimaantuloa, joten he eivät näin tukea saaneet. Yksi pariskunnista taas ei ollut oikeutettu tukeen, koska heidän adoptiostaan ei aiheutunut heille tarpeeksi kuluja esimerkiksi adoptiomatkan poisjäämisen vuoksi.

Lisäksi sairausvakuutuslain (678/2014) 9:11 mukaan adoptiovanhemmalla on oikeus vanhempainrahaan ja osittaiseen vanhempainrahaan, kun hän on adoptoinut seitsemää vuotta nuoremman lapsen, ja hän osallistuu lapsen hoitoon eikä ole ansiotyössä tai muussa kuin omassa kotitaloudessa suoritettavassa työssä. Vanhempainrahan saadakseen adoptiovanhemman tulee esittää lapsen hoitoon ottamisesta adoptiolain 30 §:ssä tarkoitettu adoptioeuvonnan tai kansainvälisen adoptiopalvelun antajan todistus. Kansainvälisessä adoptiossa vanhempainrahan edellytyksenä on, että vanhemmalle on myönnetty adoptiolupa. Seitsemää vuotta vanhemman lapsen adoptoineella vanhemmalla ei siis kuitenkaan ole oikeutta vanhempainrahaan.¹⁷⁶ Tämä asettaa vanhemman lapsen adoptoineet eri asemaan kuin nuoremman lapsen adoptoineet vanhemmat. Tätä voisi katsoa jopa vanhempia lapsia adoptoineiden vanhempien syrjimiseksi. Yleensä vanhempien lasten sopeutuminen adoptioperheeseen on lisäksi vaikeampaa kuin nuorempien, sillä he usein muistavat synnyinmaassaan kokemansa mahdolliset negatiiviset kokemukset nuorempia paremmin. Näin lapsen laittaminen kouluun heti Suomeen saapu-

¹⁷⁴ Ks. myös Tuori 2008: 347; Kauppi 2012: 788–789; Mäenpää 2011: 219; Tuori 2001: 90–91; Ojanen ym. 2010: 274; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 217.

¹⁷⁵ Kansaneläkelaitos 2016a. Ks. myös Rauma 2004: 7.

¹⁷⁶ Kansaneläkelaitos 2016b. Ks. myös Tuori 2008: 57; Kananoja ym. 2011: 440; Vrt. Kats & Kranck 1989: 129–130.

misen jälkeen ei yleensä edes ole mahdollista.¹⁷⁷ Eräs haastateltu äiti kertoikin pettyneensä, kun ei hieman vanhemman lapsen adoptoituaan ja tämän kanssa kotiin jäädes-
sään saanutkaan lapsilisän lisäksi muuta rahallista tukea.

“Se mikä oli sitten vähän niinku pettymys, kun mä jäin töistä kotiin, mä en saanutkaan mitään yhtään mitään. Koska mä olin niinkun virkavapaalla ja [lapsen nimi] oli jo seitsemän. Eli lapsilisä oli ainut, mutta mitään tukea ei saatu.” (Nainen 2.)

Kuten tutkimuksessa on jo edellä mainittu, on adoptiopalvelun toimintaympäristössä tapahtunut muutoksia, joiden vuoksi kansainväliseen adoptioon tulevien lasten määrä on voimakkaasti vähentynyt. Tämän vuoksi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston haettua jatkolupaa kansainvälisen adoptiopalvelun antamiselle, neuvottelivat palvelunantajat yhdessä keinoista, joilla kansainvälisen adoptiopalvelun toimintaedellytykset voitaisiin turvata muuttuneessa tilanteessa. Yhteisenä näkemyksenä oli, että resursseja ja osaamis-
ta tulee keskittää, jotta adoptiotoiminnan sisällöllinen kehittäminen jatkuisi. Näiden toimien avulla adoptionhakijoiden joustava ja asiantunteva palvelu sekä adoptioon tule-
vien lasten etu turvattaisiin myös tulevaisuudessa. Keskittämistä puoltaa myös se, että adoption kohdemaat edellyttävät edellistä tiiviimpää yhteistyötä adoptiotoimijoiden vä-
lillä. Tarkoitus onkin keskittää kansainvälisen adoptiopalvelun antaminen Interpedialle ja Pelastakaa Lapsille kuluvan vuoden 2016 aikana.¹⁷⁸ Tämä on suuri muutos Suomen adoptiokentässä. Toiminnan keskittämisen hyviä puolia ovat adoptiotoimintaan käytet-
tävien resurssien väheneminen ja adoptio-osaamisen kasvaminen. Huonoja puolia taas ovat adoptiojonojen ja näin myös odotusaikojen piteneminen.

3.2.4. Adoptiovanhempien kokemukset palvelunantajista

Tutkimuksessa oli mukana jokaisen kolmen palvelunantajan asiakkaana olleita adoptio-
vanhempia. Haastatellut eivät kuitenkaan jakautuneet tasaisesti palvelunantajien kesken, joten jokaisen palvelunantajan toiminnasta ei pystytty haastattelujen perusteella muo-

¹⁷⁷ Ks. myös adoptiolapsen ongelmista sopeutua Kats & Kranck 1989: 37–38, 55.

¹⁷⁸ Helsingin kaupunginhallituksen päätös 23.11.2015/41. Ks. myös Helsingin kaupunginhallituksen pää-
töksen 23.11.2015/41 liite; Interpedia 2016b; Pelastakaa Lapset ry 2016k; Parviainen 2003: 30, 51; Lowe
& Douglas 2007: 829.

dostamaan kokonaisvaltaista kuvaa tai tekemään vertailua eri palvelunantajien välillä. Tutkimusaineisto ei esimerkiksi ole vertailukelpoista Pelastakaa Lasten osalta heitä palvelunantajana käyttäneiden haastateltujen vähäisen määrän vuoksi. Pelastakaa Lapset olikin tutkimuksessa esillä lähinnä neuvonnan antajan roolissa. Pelastakaa Lapsia palvelunantajana käyttäneet haastatellut olivat joka tapauksessa olleet tyytyväisiä järjestön toimintaan. He kokivat, että esimerkiksi tietoa prosessin etenemisestä oli saanut hyvin. Haastatelluista Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakkaana olleet kertoivat myös olleensa pääpiirteissään tyytyväisiä palvelunantajansa toimintaan. Kyseinen palvelunantaja ei haastateltujen perusteella näyttänyt kuitenkaan olleen yhtä hyvin adoptionhakijoiden tiedossa kuin kaksi muuta.

Interpedia puolestaan jakoi sen asiakkaana olleiden haastateltujen mielipiteitä. Puolet oli ollut siihen tyytyväisiä, kun taas toinen puoli ei. Tyytymättömät kertoivat, että he olisivat kaivanneet läheisempää kontaktia Interpedian henkilökuntaan. Yksi pariskunnista koki lisäksi Interpedian kiinnostuksen adoption jälkeisenä aikana olleen hyvin vähäistä. Heidän mukaansa Interpedia oli halunnut päästä adoption tulleesta lapsesta nopeasti eroon, eikä ollut ollut halukas auttamaan adoption vahvistamisen jälkeen ilmenneiden lapsen liittyvien ongelmien kanssa. Interpedian toiminta oltiin lisäksi nähty hyvin byrokraattisena. Moni Interpedian asiakkaana ollut haastateltu kertoi kokeneensa, että hakijoilla oli ollut liian suuri vastuu omasta prosessistaan, sillä saatu informaatio oli koettu hyvin puutteelliseksi¹⁷⁹. Päinvastoin Interpediaan tyytyväisiä olleet haastatellut kehuivat palvelunantajaa kattavan informaation antamisesta sekä esitettyihin kysymyksiin vastaamisesta. He kertoivat lisäksi Interpedian huolehtineen hakijoiden puolesta asiakirjojen tekemisestä sekä antaneen heille tarpeeksi maksuaikaa.

"Kun aika paljon kyseltiin Interpedialta siinä matkan varrella, että miten meidän prosessi etenee. Mutta ei me saatu riittävästi vastauksia, että vähän oltiin niihinkin pettyneitä. Itse piti olla aktiivinen ja kysellä ja selvittää, että missä vaiheessa meidän asiat menevät ja mitkä meidän mahdollisuudet on." (Nainen 2.)

¹⁷⁹ Ks. Interpedian vastakkaisesta näkökulmasta asiaan Kats & Kranck 1989: 14; asiakkaan aktiivisesta roolista neuvonnassa Eriksson 2007: 55–56. Vrt. Lowe & Douglas 2007: 829, 875.

“Mä olin tosi pettynyt Interpediaan. Meillehän tuli 7000 euron lasku siitä, että on tehty tää käännöstyö sitten, kun kaikki hakupaperit käännetään, kun haetaan. Mehän tehtiin siitä valitus, että eihän meidän papereita ole käännetty missään nimessä, koska eihän ollut edes sovittu sitä kontaktimaata. Mehän oltiin aivan, että tähän on törkeätä rahastusta ja tehtiin siitä valitus, mikä sitten lopuksi meni läpi. Mehän maksettiin 500 euroa siitä, ja se johtui näistä kahdesta raportista, jotka tehtiin puolen vuoden ja vuoden välein.” (Nainen 2.)

Haastateltujen tyytyväisyys palvelunantajaorganisaatiota kohtaan oli ollut suurempaan, kun henkilökunta ei ollut juuri vaihtunut prosessin aikana ja kun he olivat tunteneet henkilökunnan päteväksi. Haastatteluissa tuli kuitenkin ilmi, että henkilöstön vaihtuvuus oli ollut yleisesti suurta suurimmassa osassa haastateltujen prosesseja. Syyt, jotka vaikuttivat palvelunantajan valintaan, olivat vaihtelevia. Muutama pariskunta kertoi tehneensä valintansa sen perusteella, mistä he ajattelivat saavansa lapsen nopeimmalla aikataululla. Moni haastateltu kertoi lisäksi käyttäneensä paljon aikaa palvelunantajien kontaktimaiden, sen kautta adoption tulleiden lasten määrän sekä jonotilanteiden tutkimiseen. Myös tuntemus henkilökunnan ammattitaitoisuudesta vaikutti muutaman haastatellun kohdalla palvelunantajan valintaan.

Koska useimmat adoptionhakijat hakivat kohdetta, jonka kautta he voisivat saada lapsen niin nopeasti kuin mahdollista, harkitsi muutama myös palvelunantajan vaihtamista kesken prosessin. Tätä ei ole kuitenkaan tehty helpoksi. Syyt ovat ymmärrettävät, sillä palvelunantajat eivät halua menettää asiakkaitaan toisaalle. Asiakkaiden vaihtaminen palvelunantajasta toiseen aiheuttaisi lisäksi palvelunantajille ylimääräistä työtä, sillä kaikki hakijoiden prosessin eteen tehty työ osoittautuu turhaksi, mikäli he päättävätkin adoptoida jonkun muun palvelunantajan kautta. Eräs palvelunantajaa kesken prosessin vaihtanut pariskunta kertoi, että he eivät saaneet jo maksamiaan maksuja ensimmäiseltä palvelunantajalta takaisin. He kritisoivat tätä, sillä he olivat sitä mieltä, ettei kyseinen palvelunantaja ollut ehtinyt tekemään heidän prosessinsa eteen vielä mitään. Palvelunantajan vaihtamisen hankaloittaminen vaikuttaa ymmärrettävistä syistä huolimatta hakijoiden oikeusturvan toteutumiseen. Tämä johtuu siitä, että hakijoilla tulisi olla mahdollisuus päättää itse adoptioonsa liittyvistä asioista ja olla joutumatta maksamaan toi-

minnasta, mitä ei ole ehditty vielä heidän prosessiaan koskien tehdä. Asia on kuitenkin vaikea järjestää molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla, sillä palvelunantajaorganisaation vastuulla ei ole kattaa hakijasta aiheutuvia kuluja.

3.3. Kunnan vastuu neuvonnan järjestämisessä

Sotien jälkeinen hyvinvointivaltiollinen kehitys Suomessa laajensi julkisten tehtävien piiriä valtion olemassaoloa palvelevien tehtävien lisäksi myös hyvinvointipalvelujen jakamiseen. Valtiolle kertyi tällöin valtatehtäviensä ohella myös yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka eivät välittömästi palvele valtion ja hallinto-organisaation perustarkoituksia. Näitä ovat etenkin kulttuuriset palvelut ja infrastruktuuripalvelut. Huomattava osa tämän kaltaisista julkisista palveluista osoitettiin kunnille, sillä valtio ei itse kyennyt huolehtimaan kaikista uusista tehtävistä.¹⁸⁰ Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa erikseen määrätyt tehtävät¹⁸¹. Pykälän sanamuodolla on tarkoitus korostaa kunnan oikeutta itse harkita, mitkä toimet kunnan ja sen asukkaiden kannalta ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia¹⁸². Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminnassa palveluita järjestettäessä kunnan puolesta toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta voi hoitaa tehtävät myös ostamalla ne yksityisiltä palvelujen tuottajilta, mutta tällöin järjestämisvastuu ja päätösprosessi säilyvät kunnalla itsellään (KuntaL 9 §).¹⁸³

Kunnan on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen¹⁸⁴. Laissa mainitaan erikseen velvollisuus adoptio-neuvonnan järjestämiseen. Julkisen vallan velvollisuudeksi säädetään perustuslain 22 §:ssä perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen, jota sen tulee noudattaa kaikissa vastuullaan olevissa tehtävissä, eli myös neuvonnan järjestämisessä. Neuvonta on järjestettävä ta-

¹⁸⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 140. Ks. myös Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 26; Rynänen 2004: 58.

¹⁸¹ Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008: 140–141; Heuru ym. 2008: 160; Tuori 2008: 30.

¹⁸² Heuru ym. 2008: 160.

¹⁸³ Ks. myös Jyränki & Husa 2012: 214; Heuru 2001: 53–54; Tuori 2001: 11; Keravuori-Rusanen 2008: 291; Heuru ym. 2008: 173, 266; Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus 2004: 82; Tuori 2008: 35.

¹⁸⁴ Ks. myös Harjula ym. 2004: 29; Tuori 2008: 30; Kananoja ym. 2011: 437–438.

valla, joka tukee hakijan sosiaalisten oikeuksien täysipainoista toteutumista.¹⁸⁵ Mikäli neuvontaa antaa kunnan sijasta kuntayhtymä tai adoptiotoimisto, tulee tähän saada lupa Valviralta. Menettelyllä pyritään varmistamaan hakijoiden oikeusturvan toteutuminen. (AdoptioL 22 §.)¹⁸⁶

”Kansainvälistä neuvontaa me ajateltiin, että no [kunnan nimi] antakoon, mutta sitten ne ei halunnut sitä antaa, kun ne ei halunnut tehdä niitä papereita. Ja sitten ne maksoivat sen Pelastakaa Lapsiin. Meille se oli ihan se ja sama, kuka sen neuvonnan antaa.”
(Nainen 5.)

Jos kunta on yksityistänyt neuvonnan järjestämisen ulkopuoliselle toimijalle, on kunta velvollinen antamaan järjestäjälle lausunnon lapsen ja hakijan olosuhteista. Kunnan viranomaisella on lisäksi velvoitettu pyynnöstä antamaan sosiaalihuollon viranomaisille maksutta tietoja ja selvityksiä, joita he tehtäviensä suorittamiseksi tarvitsevat¹⁸⁷. Lausunnon, eli kotiselvityksen, hankkiminen hakijoiden olosuhteista hakijoiden kotikunnan sosiaalihuollon toimielimeltä, on kunnan ohella myös adoptiotoimiston velvollisuus (AdoptioL 24 §). Adoptioneuvontaa annetaan pääasiassa vain oman kunnan asukkaille, mutta neuvonnan antaminen naapurikuntalaisellekin saattaa olla mahdollista tietyissä tilanteissa. Kyseinen tilanne saattaa olla esimerkiksi se, että perhe on muuttanut naapurikuntaan neuvonnan ollessa vielä kesken. Tämä myönnytys johtuu siitä, että prosessin aloittaminen alusta saattaa olla vaikeaa ja aikaa vievää. Perheen muuttaessa kauas tai olosuhteiden ratkaisevasti muuttuessa tällainen menettely ei kuitenkaan ole mahdollista.¹⁸⁸

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle kuitenkin vain lailla tai sen nojalla¹⁸⁹. Perustuslain 124 §:ä voidaan noudattaa säätämällä yksityistämistä joko suoraan lailla tai sisällyttämällä lakiin säännös, jonka

¹⁸⁵ Mäenpää 1997: 211–212. Ks. myös Heuru ym. 2008: 44; Tuori 2008: 53, 120; Keravuori-Rusanen 2008: 103–104; kunnan toiminnan periaatteista Heuru 2001: 87–90.

¹⁸⁶ Ks. myös Tuori 2008: 632; Mäenpää 2011: 207. Näin myös Mäenpää 2004: 427; Mäenpää 2008a: 3; Kananoja ym. 2011: 405.

¹⁸⁷ Tuori 2008: 323. Ks. myös Mäenpää 2004: 244; Aer 2000: 80.

¹⁸⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 14–15.

¹⁸⁹ Ks. myös Muukkonen 2012: 7; Keravuori-Rusanen 2008: 261, 299; Heuru ym. 2008: 219–220; Ojanen 2003: 86; Saraviita 2005: 117; Tuori 2008: 53, 211.

nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Lakiin sisällytetty valtuutus, jonka nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella, voi myös tulla kysymykseen. Lailla säättämisen tarve voidaan perustella hallinnon lainalaisuuden periaatteella, eli vaatimuksella valtion perustoimintojen lainsäädännöllisestä järjestämisestä ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta.¹⁹⁰ Perustuslain 124 §:llä pyritään turvaamaan demokraattinen päätöksenteko ja ohjaus julkisten hallintotehtävien organisoimisessa sekä varmistamaan, ettei tehtävien hoidon järjestely vaaranna keskeisiä oikeusvaltiollisia periaatteita. Lainsäädäntö siis sallii palvelujen hankkimisen yksityiseltä, mutta ei niiden siirtämistä yksityisen hoidettavaksi.¹⁹¹

Perustuslain 124 §:n mukaan palvelun yksityistämisen on oltava tarpeellista tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä yksityistäminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia¹⁹². Tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaankin antaa vain viranomaiselle. Näiden tehtävien antamisen oikeudellisten edellytysten täyttyminen jää viime kädessä lainsäätäjän harkintaan. Tarkoituksenmukaisuus edellyttää, että antamisen tai siirtämisen kohteena oleva tehtävä soveltuu tosiasiallisesti julkisen hallinnon toiminnallisen kokonaisuuden ja oikeusvaltiollisten periaatteiden kannalta hoidettavaksi myös viranomaisorganisaation ulkopuolella. Tarpeellisuus puolestaan viittaa siihen, että tehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle on olemassa perusteltu tarve. Tarkoituksenmukaisuuden ja siihen liitetyn tarpeellisuusedellytyksen täyttymistä koskevassa arvioinnissa tulee ottaa huomioon hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonne.¹⁹³

Eduskunnan oikeusasiamies sivuaa ratkaisussaan 1715/2006 kunnan velvollisuutta ja keinoja adoptioneuvonnan järjestämiseksi. Tapausta on käsitelty myös edellä luvussa 2.3.2. sivulla 30 ja tässä luvussa kohdassa 3.2.1. sivuilla 49 ja 50, jolloin se myös esitel-

¹⁹⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 261, 297–299. Ks. myös Saraviita 2005: 117–118; Tuori 2008: 119.

¹⁹¹ Keravuori-Rusanen 2008: 294–295. Ks. myös Mäenpää 2008a: 8; Tuori 2008: 54; perustuslain merkityksestä kunnallisessa säätelyssä Rynänen 2004: 87.

¹⁹² Ks. myös Kauppi 2012: 791; Ojanen 2003: 86; Saraviita 2005: 117–119; Tuori 2008: 53; julkisen hallinnon päätöksenteon perusteista Harjula ym. 2004: 67.

¹⁹³ Keravuori-Rusanen 2008: 319–320. Näin myös Ojanen 2003: 86; Saraviita 2005: 117–118; Tuori 2008: 53.

tiin. Oikeusasiamiehen mukaan yksityisen palvelunjärjestäjän järjestäessä neuvonnan antaminen ostopalvelusopimuksen perusteella, tulee kunnan antaa neuvontaa haluavalle maksusitoumuksen. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on oikeudellisesti kunnan järjestämä palvelu. Tällöin kunnan vastuulla on, että palvelu vastaa laadultaan tasoa, jota kunnan järjestämältä neuvonnalta edellytettäisiin.¹⁹⁴ Yksityistäminen vaikuttaa hakijan oikeusturvaan eri tavoin. Toisaalta se voi parantaa sen toteutumista, sillä yksityisten adoptiotoimistojen henkilökunnalla on yleensä laajempi kokemus neuvonnan antamisesta. Näin hakija voi luottaa siihen, että asiakirjat tulevat laadituiksi asianmukaisella tavalla. Kuitenkin hakijan saattaa olla helpompi hakea muutosta kunnan kuin yksityisen antamassa neuvonnassa tehtyyn päätökseen kunnallisen oikaisuvaatimusmenettelyn kautta. Yksityistämisen vaikutuksia hakijan oikeusturvaan ei kuitenkaan voida tutkimusten tulosten valossa muodostuvan merkittävän suuriksi.

Adoptioneuvonnan osalta sen antamisesta muun kuin viranomaisen voimin onkin säädetty suoraan adoptiolaissa. Sen 22 §:ssä säädetään, että adoptioneuvontaa saavat antaa kuntien sosiaalihuollon toimielimien ohella myös luvan saaneet adoptiotoimistot¹⁹⁵. Neuvonnan järjesti neljän haastatellun parin kohdalla yksityinen adoptiotoimisto. Neuvonta järjestettiin näissä tapauksissa Pelastakaa Lasten adoptiotoimistossa Jyväskylässä. Kyseisten haastateltujen kotipaikkakunta ei näissä tapauksissa antanut kansainvälistä neuvontaa lainkaan. Haastatteluissa kävi ilmi, että puolet naisista ei olisi halunnut käydä neuvonnassa kotipaikkakunnallaan siinäkään tapauksessa, että se olisi ollut mahdollista. Syynä tähän oli se, että he eivät halunneet neuvonnan antajaksi ennestään tuntemaansa ihmistä. Mielenpito neuvonnassa käymisestä noin 100–200 kilometrin päässä erosivat toisistaan. Osa piti matkoja mukavina, kun taas osa oli sitä mieltä, että matkustamiseen ja asioiden järjestelyyn ennen matkoja kului liikaa aikaa ja vaivaa. Haastatteluissa tuli esille ajatus siitä, voisiko neuvonnan antaja matkustaa välillä hakijoiden luo sen sijaan, että hakijat matkustavat aina neuvonnan antajan luo. Tällöin sosiaalityöntekijä voisi hoitaa useamman samalta alueelta olevan hakijan neuvonnan yhden matkan aikana, ja hakijat säästyisivät matkustamiselta.

¹⁹⁴ Eoam 1715/2006 s. 3. Ks. myös Jyränki & Husa 2012: 214; Heuru 2001: 53–54; Tuori 2001: 11; Keravuori-Rusanen 2008: 291; Heuru ym. 2008: 173, 266; Harjula ym. 2004: 82; Tuori 2008: 35; Kananoja ym. 2011: 330.

¹⁹⁵ Ks. myös Tuori 2008: 632.

“Itseasiassa mua olisi voinut vähän ahdistaa, varsinkin tässä [kunnan nimi], että vähän niinku turhan pienet piirit. Että ehkä mä koen sen hyvänäkin, että se oli sitten kuitenkin sieltä Pelastakaa Lapsilta.” (Nainen 5.)

4. PROSESSUAALINEN OIKEUSTURVA ADOPTIOASIOISSA

4.1. Hyvä hallinto

4.1.1. Hyvän hallinnon takeet, perusteet ja periaatteet

Jokaisella on oikeus hyvään hallintoon. Kysymykseen siitä, mitä on hyvä hallinto, ei kuitenkaan ole yksinkertaista vastausta. Tämä johtuu siitä, että tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta hyvä hallinto ei välttämättä ole hyvää hallintoa yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta.¹⁹⁶ Hyvä hallinto voidaan kuitenkin määrittää hyvän hallinnon takeiden kautta. Ne voidaan ymmärtää viittaukseksi koko perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään sekä asianmukaisen käsittelyn perusteista että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista.¹⁹⁷ Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen kuuluvat pykälän mukaan jokaisen perusoikeuksiin.¹⁹⁸

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite (HL 2 luku). Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus tarkoittavat sitä, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä tavalla, jolla hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja jolla viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 7 §). Neuvontavelvollisuus velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (HL 8 §). Hyvän kielenkäytön vaatimus taas velvoittaa viranomaista käyttämään asiallista, selkeää ja ym-

¹⁹⁶ Mäenpää 2010: 127–128. Ks. myös Ojanen 2003: 35; Keravuori-Rusanen 2008: 98–99.

¹⁹⁷ Mäenpää 2008a: 2. Näin myös Mäenpää 2010: 128–129, 136; Mäenpää 2011: 25–26; Heuru 2001: 87; Aer 2000: 24, 61, 70–71, 266; Tuori 2008: 201.

¹⁹⁸ Ks. myös Mäenpää 2004: 243–244; Mäenpää 2008a: 2, 28–29, 129; Mäenpää 2010: 128, 132–134; Hautamäki 2004: 16, 87–91, 120–126; Aer 2000: 79–80; Ojanen 2003: 34; Ojanen ym. 2010: 261, 265; Tuori 2008: 202.

märrettävää kieltä (HL 9 §). Viranomaisten yhteistyövelvoitteen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava pyydettyä toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa sekä pyrittävä muutoin edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä (HL 10 §).¹⁹⁹ Hyvän hallinnon perusteet velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niiden mukaan ja niitä rikkomatta. Huomionarvoista on se, että näitä edellä esitettyjä perusteita tulee noudattaa kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei ainoastaan hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.²⁰⁰

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Ne ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa viranomaiset tasapuoliseen kohteluun ja syrjimättömyyteen. Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaisen mitoittamaan käyttämänsä keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin vaaran tai haitan poistamiseksi on tarpeellista. Luottamuksensuojaperiaate suojaa yksilöä julkista valtaa vastaan ja antaa tälle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisella taas ei saa olla toiminnassaan vääränlaisia vaikuttimia, eikä tämä saa käyttää harkintavaltaansa väärin.²⁰¹

4.1.2. Hyvän hallinnon merkitys adoptioprosessissa

Hyvän hallinnon yhtenä tärkeimpänä tavoitteena voidaan nähdä hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen takaaminen²⁰². Tämän merkitys on etenkin adoptioprosessissa korostunut, sillä adoptionhakijan oikeudet taataan kattavalla oikeusturvalla. Oikeusturvan tarkoituksena on suojata asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Mikäli tällaista oikeutta tai etua loukataan, voidaan oikeusturvakeinoilla pyrkiä oikeuden tai

¹⁹⁹ Ks. myös Hautamäki 2004: 75, 80–86, 125–128, 134–135; Mäenpää 2004: 244; Aer 2000: 80; Kera-
vuori-Rusanen 2008: 95–96.

²⁰⁰ Harjula ym. 2004: 68. Ks. myös Ojanen 2003: 45–46.

²⁰¹ Harjula ym. 2004: 68. Ks. myös Hautamäki 2004: 76–80; Mäenpää 2004: 162–172; Tuori 2008: 153–
154; luottamuksensuojaperiaatteesta Koillinen 2012: 3, 245–248; Graig 2008: 607.

²⁰² Mäenpää 2011: 207. Näin myös Mäenpää 2004: 427; Mäenpää 2008a: 3; Tuori 2001: 8; Tuori 2008:
307.

edun palauttamiseen tai korjaamiseen. Oikeusturvakeinoilla voidaan pyrkiä lisäksi aktiivisesti varmistamaan asianosaisen oikeuksien ja etujen toteutuminen tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten käytännön toiminnassa.²⁰³ Oikeusturvakeinot toimivat samalla myös hyvän hallinnon takeena, sillä niillä voidaan pyrkiä turvaamaan myös asianosaisen menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asian käsittelyssä²⁰⁴. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukaan asianosainen on se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa. Adoptiolain 56 §:n mukaan asianosaisasemassa ovat ne, joita on lain 54 §:n 1 momentin mukaan kuultava. Heillä on näin oikeus hakea muutosta adoption vahvistamista koskevaan tuomioistuinten päätökseen.²⁰⁵

Hallinnon oikeusturvajärjestelmä voidaan jakaa ennaltaehkäisevään ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ennalta vaikuttavassa oikeusturvassa on tarkoituksena estää virheelliset virkatoimet ennalta. Tämän vuoksi se liittyykin läheisesti hallintomenettelyyn. Adoptioprosessissa ennalta vaikuttavaa oikeusturvaa on esimerkiksi selkeiden ja riittävän yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattaminen prosessin aikana, neuvonnan antajien kattava perehdytys tehtäviinsä, hallinnon asianmukaiset resurssit neuvonnan järjestämiseen sekä adoptioasioiden käsittelyyn liittyvät oikeussuojakeinot ja säännökset.²⁰⁶ Asianmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla pyritään jo etukäteen suojaamaan yksityisen oikeuksia ja etuja. Kun menettely on kunnollista ja asiaa selvitetään riittävästi ennen päätöksen tekoa, virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys on vähäisempi.²⁰⁷

Jälkikäteinen, eli korjaava, oikeusturva taas pyrkii korjaamaan jo tehtyjä virheellisiä päätöksiä tai suoritettua toimintaa. Jälkikäteinen oikeusturva pyrkii korjaamaan, oikaisemaan, muuttamaan tai kumoamaan tehdyn virheellisen päätöksen tai menettelyn. Myös asian uudelleen käsittely luo eräissä tapauksissa mahdollisuuden virheellisen pää-

²⁰³ Mäenpää 2011: 207. Ks. myös Mäenpää 2008a: 3; Saraviita 2005: 482–483.

²⁰⁴ Mäenpää 2008a: 3. Näin myös Tuori 2008: 307.

²⁰⁵ Ks. myös Mäenpää 2004: 241, 265, 463; Mäenpää 2011: 223; Aer 2000: 86–87, 111; Mattila 1984: 76; Tuori 2001: 92; Helin 2013: 342; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 255.

²⁰⁶ Husa & Pohjolainen 2009: 258. Ks. myös Mäenpää 2004: 427; Aer 2000: 79; Tuori 2001: 8; Tuori 2008: 307; Kananoja ym. 2011: 403.

²⁰⁷ Mäenpää 2011: 207. Ks. myös Mäenpää 2004: 429; Tuori 2008: 323.

töksen korjaamiseen.²⁰⁸ Jälkikäteisen oikeusturvan päämuotona on päätöksen korjaamisen lisäksi muutoksenhaku, jonka asianosainen tekee hallintotuomioistuimeen ja joka käsitellään hallintoprosessissa. Korjaamisen sijasta voidaan kuitenkin vaihtoehtoisesti antaa hyvitystä viranomaisen tekemästä virheestä. Adoptioprosessissa jälkikäteistä oikeusturvaa on esimerkiksi se, että neuvonnan antaja itse korjaa päätöksessään olevan asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen tai että adoptionhakija valittaa tämän päätöksestä alioikeuteen.²⁰⁹

Oikeusturvakeinot kuitenkin eroavat toisistaan niiden tehokkuuden perusteella. Keinojen tehokkuuden arviointiperusteena on se, voidaanko oikeusturvakeinoa käyttäen viranomaisen päätös tai toimi saada suoraan korjatuksi vai onko keinolla vain välillisiä vaikutuksia, kuten vaikkapa virkavastuun toteuttaminen rangaistus- ja korvausvastuun perusteella. Tehokkaimpia oikeusturvakeinoja ovatkin korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, joiden perusteella päätös on muutettavissa. Myös se, onko kyseessä viranomaisen lainvastainen päätöksenteko, menettelyvirhe, laiminlyönti tai passiivisuus asian käsittelyssä tai palvelun toteuttamisessa, vaikuttaa oikeusturvan tehokkuuteen. Viranomaisen passiivisuuteen tai laiminlyöntiin ei ole käytettävissä tehokasta oikeusturvakeinoa, vaan joudutaan tyytymään virkavastuun toteuttamiseen. Sen sijaan menettelyvirheen korjaaminen jälkikäteen on hallintolain perusteella mahdollista.²¹⁰

Adoptioprosessin hallinnon kannalta yhtenä merkittävänä seikkana tulee ottaa huomioon, että neuvonnan järjestää yleensä yksityinen adoptiotoimisto, Pelastakaa Lapset ry. Hyvän hallinnon toteutumista tuleekin tällöin tarkastella muun kuin viranomaisen toiminnassa. Yleisenä edellytyksenä hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on, että tehtävän hoitamisessa turvataan muun muassa yhdenvertaisuus, yksilön menettelylliset oikeudet, muutoksenhakumahdollisuus sekä toimivat vastuujärjestelyt²¹¹. Tosiasiallisessa toiminnassa hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huo-

²⁰⁸ Mäenpää 2011: 208. Ks. myös Husa & Pohjolainen 2009: 258; Mäenpää 2004: 427; Mäenpää 2010: 153–154; Tuori 2008: 367.

²⁰⁹ Husa & Pohjolainen 2009: 258. Ks. myös Mäenpää 2004: 430; Mäenpää 2010: 153–154; Muukkonen 2012: 13, 17; Tuori 2008: 307, 367, 371; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 165.

²¹⁰ Mäenpää 2011: 208. Ks. myös Mäenpää 2004: 428, 431; Ojanen ym. 2010: 265–267.

²¹¹ Mäenpää 2008a: 5–6. Ks. myös Saraviita 2005: 117; Kauppi 2012: 791; Ojanen 2003: 86; Saraviita 2005: 117–119; Tuori 2008: 53; Keravuori-Rusanen 2008: 319–320; julkisen hallinnon päätöksenteon perusteista Harjula ym. 2004: 67.

lehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja asianmukaisuuden sekä tehtävää hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Tässä voidaan nähdä korostuvan jälleen neuvonnan antajan ammattitaidon merkitys, mitä tutkimuksessa on myös aiemmin käsitelty.²¹² Julkisen vallan käyttäjää koskee myös rikosoikeudellinen virkavastuu, vaikka hän ei olisikaan palvelussuhteessa julkisyhteisöön (RL 40:11). Oikeusturvan takeista ei kuitenkaan ole vastaavaa viranomaiskoneiston ulkopuolella aina sovellettavaksi tulevaa yleissäännöstä. Hallintolainkäyttölain 10 §:n mukaan erityisesti muutoksenhausta on säädettävä erikseen silloin, kun hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen hoitettavaksi.²¹³

Oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa kantelijat A ja B arvostelivat Pelastakaa Lapset ry:n järjestämää adoptioneuvontaa, jonka Tampereen kaupunki oli siltä ostanut. Kantelijat olivat kuitenkin tyytyneet Tampereen kaupunkiin ostopalvelun hankkijana. Tutkittavaksi jäi väite koskien esimerkiksi asiakastietojen luovuttamista asiantuntijoiden konsultoinnin tai työnohjauksen yhteydessä. Väitettä koskien C oli kantelun mukaan konsultoinut lastenpsykiatri D:tä sekä keskustellut tapauksesta omassa työohjauksessaan asianosaisten tietämättä. C antaman selvityksen mukaan perheelle oli kuitenkin kerrottu etukäteen, että lasten asioissa tullaan konsultoimaan D:tä. Vaikka sosiaalihuollon asiakaslain 14 ja 15 §:ssä on säädetty, ettei salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa tai paljastaa sivulliselle, ei voitu kuitenkaan sulkea pois sitä, että kantelijat olisivat sittenkin antaneet suostumuksen konsultaatioon ja tietojen antamiseen D:lle. Oikeusasiamies katsoikin, ettei käytävissä oleva selvitys osoittanut riittävän selvästi, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti. (EOAM 696/2009.)

Tapausta on osittain käsitelty myös luvussa 3.2.1. sivuilla 51 ja 52, jolloin tapausta käsiteltiin sosiaalityöntekijän toimiin liittyen. Tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista on tarkastella salassapitovelvollisuuden liittyvää toista väitettä, jolla on muiden muassa tärkeä rooli hyvän hallinnon toteutumisessa. Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 14 ja 15 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asiakirjasalaisuudesta ja sosiaalihuollon järjestäjän vaitiolovelvollisuudesta. Salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa tai paljastaa sivulliselle. Lain 16 §:ssä on säädetty, että tietojen antaminen tai paljastaminen on luvallista asiakkaan nimenomaisella suostumuksella. Jos asiakas ei anna tai ei voi antaa suostumustaan häntä koskevien tietojen antamiseen, tietoja voi kuitenkin olla mahdollista antaa lain 17 ja 18 §:n perusteella.²¹⁴ Lain 17 §:n mukaan tiedon

²¹² Ks. myös Lundy 91–95.

²¹³ Mäenpää 2008a: 5–6. Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008: 109–110.

²¹⁴ Ks. myös Eoam 696/2009 s. 6; Ojanen ym. 2010: 57; Tuori 2008: 576–578.

luovuttaminen on adoptiota koskevassa tapauksessa oltava tarpeen lapsen edun tai adoptionhakijan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamisen vuoksi. 18 §:n mukaan taas tietoja saa luovuttaa adoptionhakijasta, mikäli tämän epäillään syyllistyneen rikokseen, ja sosiaalihuollon järjestäjä arvioi tiedon antamisen olevan välttämätöntä lapsen taikka tärkeän yksityisen tai yleisen edun vuoksi.²¹⁵

Tapauksessa tiedon luovuttamista voisi näin perustella adoptoitavan lapsen edun turvaamisen vuoksi. Kuitenkaan tapauksessa ei ole esitetty mitään sellaista perustetta, miksi lapsen etu olisi ollut uhattuna. Lisäksi oikeusasiamiehen mukaan ei voitu sulkea pois sitä, että kantelijat olisivat antaneet suostumuksen heidän tietojensa antamiseen sivulliselle, joka tapauksessa oli ollut lastenpsykiatri D. Lapsen edun varjolla voisikin näin perustella jokaista tapausta, jossa neuvonnan antaja on luovuttanut hakijoiden tietämättä näiden tietoja sivullisille. Käsiteltävässä tapauksessa vastakkain olivat sosiaalityöntekijän ja hakijoiden sanat, ja kuten voidaan huomata, on eduskunnan oikeusasiamies katsonut sosiaalityöntekijän sanan painavammaksi asiassa olleen puutteellisen selvityksen vuoksi. Hakijoilla voidaan näin katsoa olleen todistustaakka asiassa.

Hakijoiden on kuitenkin vaikeaa esittää todistusaineistoa, jolla he perustelisivat sitä, etteivät he ole antaneet lupaa tietojensa luovuttamiseen. Tämä johtuu siitä, että neuvontakerroista on harvoin jäljellä mitään tämän kaltaista dokumentaatiota sen vuorovaikutuksellisen luonteen vuoksi. Tämä onkin epäkohta hakijoiden oikeusturvassa, sillä sosiaalihuollon asiakkaana he ovat yleisesti heikommassa roolissa verrattuna sosiaalityöntekijään. Yleensä todistustaakan tulisikin olla vahvemmalla osapuolella, jotta oikeusturva toteutuisi. Kuitenkin yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 28 § säättää, että asian vireille panijan on vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä itse esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Todistustaakka on siis lain mukaan hakijan kannettavana myös käsiteltyä tapausta koskien. Lain pykälän mukaan kuitenkin, mikäli esitettyjen selvitysten perusteella voidaan vastatoimien kieltä olettaa rikotun, kääntyy todistustaakka vastapuolelle. Tämän on oletuksen kumotakseen osoitettava, ettei kieltä ole rikottu.

²¹⁵ Ks. myös Ojanen ym. 2010: 60; Tuori 2008: 323.

4.2. Oikeusturvakeinot adoptioprosessissa

4.2.1. Tiedonsaantioikeus

Hallintolain (581/2010) 43 § säättää, että hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisesti. Se voidaan kuitenkin antaa myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Se on kuitenkin viipymättä annettava myös kirjallisena sisältäen päätöksen oikaisuvaatimusohjeet tai valitusosoitukset. Oikaisuvaatimuksen teon tai muutoksenhaun määräaika alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.²¹⁶ Lain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on perusteluiden ohella käytävä selvästi ilmi muun muassa päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen teon ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.²¹⁷

Hakijalla on lisäksi oikeus saada tietoa itseään koskevasta asiasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa prosessin kulkuun tai esimerkiksi neuvonnan keskeyttämiseen. Hän on oikeutettu saamaan tämän kaltaiset tiedot asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta. Tätä oikeutta kutsutaan lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 11 §:n mukaisesti asianosaisjulkisuudeksi.²¹⁸ Hakijalla ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoa tällaisesta prosessiin negatiivisesti vaikuttaneesta asiasta sellaisessa tilanteessa, jossa tiedon antaminen hakijalle ei ole lapsen edun mukaista ja tieto ei ole julkista. Julkisuuslaissa on nimenomaisesti mainittu lapsen etu rajoitusperusteena korostaakseen sitä, että lapsen ja hänen edustajansa edut voivat olla myös vastakkaiset. Lapsen etu vaatii näin ollen erityistä suojaa tärkeytensä vuoksi.²¹⁹ Rajoitusperusteena sekä hakijan tiedonsaantioikeudessa, että oikeudessa saada perusteltu päätös toimii siis lapsen etu.

Prosessin aikana sosiaalityöntekijä voi tulla tulokseen, etteivät hakijat sovellu adoptiovanhemmiksi. Tällöin neuvonta keskeytetään vähintäänkin toistaiseksi ja hakijoiden

²¹⁶ Ks. myös Mäenpää 2011: 161; Mäenpää 2004: 366–367; Tuori 2001: 87, 89; Tuori 2008: 334.

²¹⁷ Ks. myös Mäenpää 2004: 367–369; Tuori 2008: 335–336.

²¹⁸ Ks. myös Mäenpää 2008a: 193; Mäenpää 2008b: 140; Mäenpää 2010: 110–111; Mäenpää 2011: 150–151; Aer 2000: 83; Tuori 2001: 89; Nieminen 2001: 354–355; Tuori 2008: 581–583; Graig 2008: 224.

²¹⁹ Mäenpää 2008b: 155–156. Näin myös Mäenpää 2008a: 198; Mäenpää 2011: 151; Nieminen 2001: 364–365; Tuori 2008: 585–586.

mahdollisuudet adoptioon vaikeutuvat. Hakijoiden tulisi kuitenkin kokea, että heitä arvostetaan yhä ihmisinä kieltävästä päätöksestä huolimatta.²²⁰ Neuvonnan antajan on viipymättä toimitettava tällaisen päätöksen tekemisen jälkeen tiedoksianto siitä hakijan tietoon. Vaikka päätökseen olisi liitetty muutoksenhakukielto, tulee se saattaa asianosaisen tietoon. (HL 54 §.)²²¹

Hallintolain 45 §:n mukaan kaikilla on lisäksi oikeus saada perusteltu päätös. Perusteluissa on kerrottava, mitkä seikat ja selvitykset ratkaisuun ovat vaikuttaneet sekä mitä säännöksiä päätöksen teossa on sovellettu. Perusteluvollisuuden keskeisenä tehtävänä on yksilön oikeusturvan toteuttaminen.²²² Adoptiota koskevan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, mikäli jokin tärkeä yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista, päätös koskee sellaisen hakijan ominaisuuksien arvioinnin perusteella tehtyä edun myöntämistä tai perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta (HL 45 §).²²³

Tärkeäksi yksityiseksi eduksi adoptioprosessissa voidaan nähdä esimerkiksi adoptoitavan lapsen etu. Mikäli tällainen etu vaarantuisi adoption seurauksena, ei adoptiota koskevaa kielteistä päätöstä tarvitsisi välttämättä perustella. Päätös adoptionhakijan soveltuvuudesta adoptiovanhemmaksi on taas nimenomaan hakijan ominaisuuksien arvioinnin perusteella tehty päätös. Kuitenkaan päätöstä ei voida katsoa edun myöntämiseksi, sillä lähtökohtaisesti kaikilla kriteerit täyttävillä hakijoilla tulisi olla oikeus adoptioon²²⁴. Voidaankin katsoa, että päätös voitaisiin jättää perustelematta pääsääntöisesti ainoastaan lapsen etuun vedoten. Näin sosiaalityöntekijää sekä adoptiotoimiston työntekijää sitovat menettelyvelvollisuudet, jotka perustuvat adoptionhakijalle muun muassa oikeuden saada perusteltu päätös²²⁵. Perusteluvollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös velvollisuus ilmoittaa muutoksenhakumahdollisuuden olemassaolosta²²⁶.

²²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 24.

²²¹ Ks. myös Husa & Pohjolainen 2009: 246.

²²² Ks. myös Hautamäki 2004: 90–91, 125, 140; Mäenpää 2004: 371; Mäenpää 2010: 134–135; Mäenpää 2011: 157–159; Aer 2000: 80–81, 177; Tuori 2001: 88; Tuori 2008: 336; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 150.

²²³ Ks. myös Mäenpää 2004: 372–373; Mäenpää 2011: 159; Aer 2000: 81; Tuori 2001: 88; Tuori 2008: 336–337; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 154–155.

²²⁴ Lowe & Douglas 2007: 820. Ks. myös Krause & Scheinin 2012: 243.

²²⁵ Mäenpää 2004: 371–373. Ks. myös Mäenpää 2011: 157–159; Aer 2000: 177–178.

²²⁶ Mäenpää 2010: 135.

Adoptiolaki ei kuitenkaan ota suoraan kantaa perusteluvollisuuden välttämättömyyteen neuvonnan päättämistä koskevassa asiassa, vaan asia jää hallintolain soveltamisen piiriin. Adoptionhakijan kannalta perusteluvollisuuden olemassaolo on sen sijaan tärkeä asia. Perustelujen avulla hakijalla on mahdollisuus tutustua neuvonnan keskeyttämisen aiheuttaneisiin kielteisiin tekijöihin ja tarvittaessa käyttää niitä argumentteina mahdollisessa lainkäyttöprosessissa. Muutoksenhakuoikeuden käyttäminen laajemmassa mittakaavassa ei olekaan mahdollista ilman perustelujen esittämistä hakijalle. Perustelujen olemassaololla on merkitystä myös hallinto-oikeudelle sen selvittäessä päätöksen lainmukaisuutta muutoksenhakutilanteessa.²²⁷ Lisäksi koska neuvonnan antajan harkintavalta on päätöksenteossa laaja, on myös perusteluiden esittämisellä adoptioprosessin kannalta suuri merkitys²²⁸.

4.2.2. Kuuleminen

Asianosaisella on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi asian käsittelyn yhteydessä²²⁹. Asianosaisen kuuleminen on yleinen oikeusperiaate, jonka tarkoituksena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa hallinnon asiakkaan oikeusturvaa. Kuuleminen on siis asianosaisen oikeusturvakeino, mutta myös keskeinen keino asian selvittämisen edistämiseksi.²³⁰ Asianosaisen kuulemisen tulee tapahtua ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen häneen epäedullisesti vaikuttavaan toimenpiteeseen. Viranomaisen ei siis yleensä voi tehdä asianosaista koskevaa päätöstä ilman, että tälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Kuulemisen tarkoituksena on yhtäältä myös taata yksityisen oikeus saada tieto hänen asiansa käsittelyyn ja ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Toisaalta tarkoituksena on luoda yksityiselle mahdollisuus vaikuttaa tällaisten tietojen käsittelyyn ja arviointiin toimielimessä. Tämän vuoksi kuuleminen tulee järjestää niin, että asianosaisella on todellinen mahdollisuus esittää mieli-

²²⁷ Kauppi 2012: 794–795.

²²⁸ Aer 2000: 107.

²²⁹ Ks. myös Mäenpää 2004: 302; Mäenpää 2011: 143; Tuori 2008: 331; Graig 2008: 373, 388–389.

²³⁰ Hautamäki 2004: 143. Ks. myös Mäenpää 2004: 302; Mäenpää 2011: 144; Tuori 2008: 331.

piteensä kaikista asiaan vaikuttavista tiedoista. Tämä taataan asianosaisen oikeudella tutustua kaikkiin häntä koskeviin asiakirjoihin.²³¹

Kuulemisen kohteena voidaan nähdä etenkin esitettyjen seikkojen ja olosuhteiden paikansapitävyys ja merkitys, mutta myös asiassa esitetyt vaatimukset ja selvitykset. Kuultaessa on lisäksi aina noudatettava huolellisuusvelvollisuutta.²³² Asianosaisen kuuleminen voi olla myös viranomaisen käyttämä selvityskeino, mikäli asianosaisella on käytössään sellaista informaatiota, jota viranomaisella ei ilman kuulemista olisi tiedossaan tai käytettävissään. Lisäksi kuuleminen tukee käsittelyn vuorovaikutteisuuutta, sillä se antaa asianosaiselle mahdollisuuden omien mielipiteiden ilmaisemiseen ja kannanoton antamiseen käsitellystä asiasta.²³³ Kuulemisen yhtenä tarkoituksena on myös turvata päätöksenteon tasapuolisuus²³⁴.

Asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n nojalla asianosaista kuulematta, mikäli asian käsittelyä koskeva vaatimus tai pyyntö jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, päätöksen tarkoituksen toteutuminen vaarantuisi kuulemisen myötä tai asian käsittely viivästyisi kuulemisen vuoksi ja aiheuttaisi näin huomattavaa haittaa ihmisen, esimerkiksi adoptoitavan lapsen, terveydelle²³⁵. Adoptioprosessin olosuhteet, joissa asianosaista ei tarvitse kuulla, voivat vallita esimerkiksi silloin, kun neuvonnan antajat katsovat adoption keskeyttämisen syyt niin painaviksi, ettei kuuleminen tätä muuttaisi. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi hakijan alkoholismi tai muu psyykinen sairaus, joka merkittävästi vaikuttaa hänen kykyynsä toimia adoptiovanhempana.²³⁶

Tapauksessa kantelijat arvostelivat Pelastakaa Lapset ry:n menettelyä adoptio-
neuvonnan antamisessa kantelijoiden hakiessa toista adoptiolasta. Hakijat päätyivät sijaisvanhemmuuden ja kansainvälisen adoption hakemiseen, sillä parin mahdollisuudet toiseen kotimaiseen adoptioon katsottiin vähäisiksi edellisestä adoptiosta kuluneen lyhyen ajan vuoksi. Hakijat toivoivat saavansa mahdollisimman rehellistä tietoa omista mahdollisuuksistaan. Kysymys oli informaation puutteesta käsitte-

²³¹ Mäenpää 2010: 133. Ks. myös Hautamäki 2004: 124; Mäenpää 2011: 144; Tuori 2008: 331; Graig 2008: 373, 388–389.

²³² Mäenpää 2010: 133. Ks. myös Mäenpää 2011: 145.

²³³ Mäenpää 2008a: 184. Ks. myös Heuru 2001: 303; Hautamäki 2004: 125, 143.

²³⁴ Hautamäki 2004: 143.

²³⁵ Ks. myös Heuru 2001: 303; Hautamäki 2004: 145; Mäenpää 2004: 305–307; Mäenpää 2011: 148–149; Tuori 2008: 331–332.

²³⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 19. Ks. myös Kats & Kranck 1989: 57, 152; Black ym. 1994: 320.

lyn tauotusta koskien, kantelijan kuulemisen vähydestä sekä kantelijoilla ja sosiaalityöntekijällä olevan toisistaan poikkeavan käsityksen neuvonnan alkamisajan kohdasta.

Kunnan sosiaalilautakunta antoi Pelastakaa Lapset ry:n pyynnöstä 30.4.2002 perheestä lausunnon, jonka sisällön kantelija sai tietoonsa 9.8.2002 tiedustellessaan itse asiasta. Tällöin asian käsittely tauotettiin vuodeksi. Yhdistyksen mielestä adoptioneuvonta käynnistyi vasta 9.8.2002, kun taas kantelijan mielestä neuvonta alkoi jo maaliskuussa 2002, jolloin heillä oli ensimmäinen tapaaminen. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi neuvonnan alkaneen jo hakijan osoittamana aikana. Oikeusasiamiehen mukaan sosiaalityöntekijä oli toiminut vastoin sosiaalihuollon asiakaslakia, joka säättää, että asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua itseään koskeviin muualta hankittuihin tietoihin sekä antaa asiassa tarpeellista selvitystä. Tapauksessa ei ollut oikeusasiamiehen mielestä riittävää, että kantelija omaloitteisesti puhelimitse kertoi näkemyksistään sosiaalityöntekijälle. Lisäksi asian käsittelyssä ei oltu kuultu asiakasta oikeusasiamiehen mukaan riittävästi. Yhdistys myönsikin perhelomakkeiden antavan asiakkaille puutteellisen kuvan heitä koskevien tietojen sisällöstä ja niiden luovuttamisen perusteista adoptionasian käsittelyn yhteydessä. Yhdistys totesi pyrkivänsä korjaamaan toiminnassaan olevia puutteita jo tämän kantelun perusteella lomakkeita muokkaamalla ja henkilöstöä kouluttamalla. Muihin toimenpiteisiin asiassa ei oikeusasiamiehen mukaan ollutkaan aiheellista ryhtyä. (EOAK 2042/2003.)

Tapaus koski asianosaisen kuulemisen ja tälle annetun informaation puutetta asian käsittelyn yhteydessä. Asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta sekä kuulemisesta säädetään nykyään hallintolain 54 ja 34 §:issä. Sosiaalityöntekijä ilmoitti käsittelyyn tulevasta vuoden tauosta asianosaiselle vasta tämän itse soittaessa ja tiedustellessa asiansa etenemisestä. Asianosaiselta ei ollut myöskään pyydetty selvitystä tilanteesta, joka oli sattunut aiemman adoptiolapsen kanssa. Tämä aiemman adoptiolapsen kanssa ollut negatiivinen tilanne, jonka vuoksi edellistä adoptiota tai lapsen sopeutumista ei voitu katsoa täysin onnistuneeksi, oli ollut syynä neuvonnan tauotukseen. Muita neuvonnan tauotukseen johtaneita syitä voisivat yleisesti olla esimerkiksi epäily edellisen lapsen kokeemasta mustasukkaisuudesta uutta lasta koskien tai vanhempien väliaikaisesti heikentyneestä kyvystä huolehtia useammasta lapsesta.²³⁷ Tapaus osoittaa, että adoptionhakijan oikeusturvan toteutuminen vaarantuu, mikäli hänen oikeuttaan tulla kuulluksi tai saada tietoa itseään koskevasta asiasta ei noudateta asian käsittelyn yhteydessä. Hakijalla tuleekin aina olla oikeus saada tieto jokaisesta adoptioprosessiinsa vaikuttavasta seikasta sekä ilmaista oma näkemyksensä näihin liittyen.

²³⁷ Eriksson 2007: 55. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: 17; Kats & Kranck 1989: 79, 114–115.

4.2.3. Muutoksenhaku- ja valitusoikeus

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi²³⁸. Muutoksenhaku on hallintopäätöksiä koskevan jälkikäteisen oikeusturvan muoto, jolla asianosainen pyrkii korjaamaan häntä koskevan virheellisen tai epäedullisen päätöksen²³⁹. Varsinainen ja ylimääräinen muutoksenhaku muodostavatkin jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän perusrungon. Muutoksenhakumenettelyä eli hallintoprosessia säätelevä yleislaki on hallintolainkäyttölaki, jossa määritellään valitusoikeuden käyttämisen edellytykset, valitusmenettely, hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin perusteet sekä säännökset ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista.²⁴⁰

Nykyistä adoptiolakia edeltävässä lapseksiottamista koskevassa laissa asianosaisten muutoksenhakuoikeus oli hyvin erilainen. Esimerkiksi adoptionhakijoilla oli ensimmäisen kerran mahdollisuus saada neuvontaprosessinsa kulku ulkopuolisen viranomaisen tarkasteltavaksi vasta adoption vahvistamisen yhteydessä silloin, kun lapsi oli jo sijoitettu perheeseen. Mikäli prosessi ei siis kuitenkaan jostain syystä edennyt adoption vahvistamiseen saakka, ei asianosaisella ollut käytössään tehokkaita oikeusturvakeinoja oikeuksiensa turvaamiseksi. Adoptionhakijan oikeusturvajärjestelyt täyttivät oikeusvaltiolliset tunnusmerkit vasta uuden adoptiolain tultua voimaan, jolloin säännös neuvonnan päättämiskäytännön liittyvistä muutoksenhakukeinoista (AdoptioL 29 §) kirjattiin lakiin. Ennen uuden adoptiolain voimaantuloa asianosaiselle ilmoitettiin neuvonnan keskeyttämisestä vain hänen ja neuvonnan antajan välisessä tavanomaisessa keskustelussa ilman sellaisia muodollisia käytäntöjä, joiden tulisi aina läheisesti kuulua hallinnolliseen ratkaisuun. Lakia muutettiin muutoksenhakua koskevilta osin parantaakseen hakijan oikeusturvan toteutumista.²⁴¹

Kuten aiemmin tutkimuksessa on esitetty, sosiaaliviranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan suhteen sisältö ja siinä noudatettava menettely määräytyy pääsääntöisesti hallin-

²³⁸ Näin myös Aer 2000: 91; Mäenpää 2011: 208; Ojanen ym. 2010: 273.

²³⁹ Husa & Pohjolainen 2009: 258; Mäenpää 2010: 153–154; Mäenpää 2011: 208; Muukkonen 2012: 13, 17; Saraviita 2005: 482; Tuori 2008: 627; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 82.

²⁴⁰ Mäenpää 2011: 208, 218. Ks. myös Mäenpää 2004: 427; Aer 2000: 109.

²⁴¹ Kauppi 2012: 787–789. Ks. myös HE 47/2011 vp s. 26.

to-oikeudellisten normien sekä viranomaispäätösten mukaan. Lainalaisuusperiaate edellyttää, että adoptioneuvonnan antamisen tulee perustua eduskunnan säätämään adoptiolakiin.²⁴² Neuvonnan antaminen luokitellaan julkisen vallan käyttämiseksi. Tämä johtuu siitä, että neuvonnan antaja tekee yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä. Näin ollen kunnan sosiaalihuollon viranomainen tai adoptiotoimiston työntekijä käyttää julkista valtaa esimerkiksi keskeyttäessään neuvonnan. Heidän päätöksensä on hallintolainkäyttölain toisen luvun mukaan muutoksenhakukelpoinen.²⁴³

Hallintolainkäyttölain 5 § säätelee, että päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, on valituskelpoinen²⁴⁴. Adoptiolain mukaan adoptioprosessissa saa hakea muutosta niin neuvonnan antajan, palvelunantajan kuin adoptiolautakunnan päätökseenkin valittamalla niistä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta vielä korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli korkein hallinto-oikeus on myöntänyt asialle valitusluvan. (AdoptioL 29 §, 36 § ja 50 §)²⁴⁵. Adoptioprosessissa muutosta voi hakea esimerkiksi neuvonnan keskeyttämisspäätökseen, jolloin neuvonnan antaja on katsonut, ettei hakija ole sovelias toimimaan adoptiovanhempana ja on näin keskeyttänyt tämän neuvontaprosessin. Muutoksenhaku neuvonnan keskeyttämisspäätökseen oli aiemman lapseksiottamislain perusteella hankalaa. Näin oli etenkin, mikäli neuvontaa oli antanut yksityinen palveluntarjoaja kunnan ostopalvelun seurauksena, eli yleensä Pelastakaa Lapset ry. Valitusoikeus tällaisessa tilanteessa edellytti tuolloin eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan erityissäännöstä lainsäädäntöön. Säädos, jonka mukaan päätös ei ollut valituskelpoinen sillä perusteella, että viranomainen katsoi adoption edellytykset täyttymättömiksi hakijan kohdalla, koski sekä sosiaalihuollon viranomaisen, että yksityisen adoptiotoimiston päätöstä.²⁴⁶

Myöskään voimassaolevan adoptiolain mukaan ei kuitenkaan ole mahdollista, että hakija pyytäisi tuomioistuinta vahvistamaan pelkästään sen, että hänellä on adoptiovan-

²⁴² Tuori 2008: 119. Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008: 261, 297–299; Saraviita 2005: 117–118.

²⁴³ Mäenpää 2004: 15, 121–123. Ks. myös Aer 2000: 109; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 36–37.

²⁴⁴ Ks. myös Hautamäki 2004: 146; Mäenpää 2011: 226; Aer 2000: 118.

²⁴⁵ Ks. myös Mäenpää 2011: 219; Tuori 2001: 90–91; Ojanen ym. 2010: 274; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 217.

²⁴⁶ Eoam 1715/2006 s. 7–8.

hemmaksi tarvittava kelpoisuus. Tämä on mahdotonta, koska jotta tuomioistuimien käsittelee asiaa, tulisi adoptoitavan lapsen olla myös mukana käsittelyssä. Adoptoitavaa lasta ei kuitenkaan tässä tapauksessa vielä ole, sillä neuvonnan antajan päädyttyä hakijoiden kohdalla adoption edellytysten puuttumiseen, ei neuvontaa ja siten myöskään sopivan lapsen etsintää ole enää jatkettu. Ainoastaan perheen sisäisissä adoptioissa tällainen tuomioistuimen suorittama adoptiovanhemman kelpoisuuden arvioiminen voisi olla mahdollista.²⁴⁷ Kuitenkin adoptiolain 29 §:n mukaan adoptionhakija saa valittaa neuvonnan keskeyttämisestä hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain 4–7 §:ien sääntämissä puitteissa. Hallinto-oikeuden päätökseen hakija saa hakea muutosta, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää siihen valitusluvan.²⁴⁸ Ensimmäisen hallintopäätökseen haetaan siis muutosta valittamalla alueelliselle hallinto-oikeudelle ja tästä eteenpäin jatkovalituksena saadessa valitusluvan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä kutsutaan myös kaksipuoliseksi tuomioistuinkäsittelyksi.²⁴⁹

Perustuslaki ei kuitenkaan sellaisenaan edellytä kaksipuolista tuomioistuinkäsittelyä. Kaksipuolisen tuomioistuinkäsittelyn poisjättäminen puuttuisi tästä huolimatta merkittävästi adoptionhakijan oikeusturvaan. Vaatimus saada korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupa ennen sinne valittamista katkaisee kaksipuolisen muutoksenhaun. Tällainen valituslupajärjestely merkitsee periaatteessa valituskieltoa, sillä tuomioistuimien ei käsittele asiaa ennen kuin on arvioinut sen tutkimisen edellytykset. Valituskielto vaikuttaa näin ollen rajoittavasti adoptionhakijan oikeusturvaan.²⁵⁰ Perustuslakivaliokunnan mietinnön (4/1998) mukaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta saatavan valitusluvan pakollisuus laskee hieman korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevien valitusten määrää. Lisääntyvä asiamäärä ei kuitenkaan olisi niin suuri, että sillä voitaisiin perustella valituskiellon olemassaoloa.²⁵¹ Myöhemmin perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut lausunnossaan 4/2004, ettei valituslupajärjestely suoranaisesti ole oikeusturvaa koskevien perusoikeussäännösten vastainen²⁵². Tämä johtuu siitä, että hal-

²⁴⁷ Eoam 1715/2006 s. 8.

²⁴⁸ HE 47/2011 vp s. 19. Ks. myös Mäenpää 2011: 219; Tuori 2001: 90–91; Ojanen ym. 2010: 274.

²⁴⁹ Mäenpää 2011: 219. Ks. myös Ojanen ym. 2010: 274; Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 217.

²⁵⁰ Kauppi 2012: 791. Ks. myös Mäenpää 2004: 456–457; Mäenpää 2011: 220; Ojanen ym. 2010: 274.

²⁵¹ PeVM 4/1998 vp s. 2. Ks. myös Kauppi 2012: 792; Ojanen ym. 2010: 278, 282.

²⁵² Kauppi 2012: 792. Ks. myös PeVM 4/2004 vp s. 2.

lintopäätöksen lainmukaisuus voidaan joka tapauksessa ensi vaiheessa saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi²⁵³.

Kaksiportaisen muutoksenhakujärjestelmän puuttumista ei ole pidetty ongelmallisena asioissa, jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joiden taloudellinen merkitys on vähäinen tai oikeuskäytäntö vakiintunut. Adoptioneuvonnan päättämistä koskevaan ratkaisuun eivät nämä periaatteet sovi, vaan neuvonnan merkittävyys ja laatu nimenomaan vaativat kaksiportaisen muutoksenhakujärjestelmän soveltamisen. Adoptionhakijan ja neuvonnan antajan välillä vallitseva vallan epätasapaino perustelee tätä tarvetta entisestään.²⁵⁴ Koska lainsäädäntö ei määrittele yksityiskohtaisia kriteerejä, jotka hakijan tulisi täyttää tullakseen hyväksytyksi adoptiovanhemmaksi, voitaisiin perustellusti katsoa hakijan oikeusturvan toteutumisen edellyttävän tehokkaita oikeussuojakeinoja. Myös neuvonnan antajan suuri harkintavalta hakijan soveltuvuudessa adoptiovanhemmaksi ja arviointikriteerien erilaisuus eri neuvonnan antajien kesken edellyttäisi tehokkaampia oikeusturvakeinoja.²⁵⁵

Kaksiportainen tuomioistuinkäsittely esimerkiksi neuvonnan keskeyttämistä koskevaan päätökseen voitaisiin järjestää esimerkiksi siten, että ratkaisuun olisi liitetty oikaisuvaatimusmenettelyn mahdollisuus ennen valitustien avaamista hallinto-oikeuteen. Tällöin esimerkiksi neuvontapalvelujen järjestämisestä vastaava kunnan monijäseninen toimielin arvioisi, onko neuvonta joko kunnallisen tai yksityisen toimijan puolesta toteutettujen toteuttamiselle määriteltyjen standardien mukaisesti.²⁵⁶ Arvioitavana kohteena olisi myös neuvonnan antajan päätöksen perusteiden oikeellisuus. Mikäli vastaus näihin kysymyksiin olisi kielteinen, voisi toimielin antaa neuvonnasta vastaavalle taholle mahdollisuuden päätöksen muuttamiseen ennen kuin hakijalle avattaisiin valitustie hallinto-oikeuteen.

²⁵³ Mäenpää 2011: 220. Näin myös Ojanen ym. 2010: 274.

²⁵⁴ Kauppi 2012: 792.

²⁵⁵ Kauppi 2012: 793. Ks. myös Aer 2000: 107.

²⁵⁶ Kauppi 2012: 793. Ks. myös Tuori 2001: 91; Ojanen ym. 2010: 279, 282; kunnallisvalituksen oikaisuvaatimusmenettelystä Tuori 2008: 342.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tärkein adoptioprosessia ohjaava tekijä on adoptoitavan lapsen etu. Tällöin adoptionhakijan oikeudet jäävät perustellusti toissijaisiksi. Joskus onkin vaikeaa arvioida, toteutuuko hakijan oikeusturva siltä edellytetyssä mittakaavassa siten kuin laki määrää. Adoptionhakijan oikeusturvasta säädetään adoptiolaisissa. Käytännössä adoptiolaki sisältää kuitenkin lähinnä säännöksiä adoptoitavan lapsen ja hänen biologisten vanhempiensa oikeuksista sekä adoptioprosessin lainmukaisesta kulusta kuin hakijan oikeuksista. Hakijaa koskien adoptiolaki sisältääkin enimmäkseen säännöksiä hänen velvollisuuksiensa sekä häneen kohdistetuista vaatimuksista. Adoptionhakijan oikeusturvaa käsitellään lähinnä muutoksenhakua koskevissa pykälissä. Näin hakija joutuu oikeuksiensa turvaamiseksi turvautumaan lähes aina jälkikäteiseen oikeusturvaan, joka ei välttämättä takaa oikeuksien täydellistä toteutumista.

Hakija ei siis pysty niinkään vaikuttamaan adoption kulkuun ennen mahdollista muutoksenhakuprosessia muuten kuin yrittämällä antaa itsestään parhaan mahdollisen kuvan neuvonnan antajalle. Neuvonnan antaja päättää hakijasta saamansa kuvan perusteella tukeeko hän tuomioistuimelle antamassaan lausunnossa hakijaa adoptiovanhemmaksi vai ei. Neuvonnan antaja saattaa myös keskeyttää neuvonnan antamisen tai olla aloittamatta sitä lainkaan, mikäli hän arvioi hakijan soveltumattomaksi toimimaan adoptiovanhempana. Tämän jälkeen neuvonnan aloittaminen uudelleen on vähintäänkin vaikeaa ja hidasta, mutta joskus jopa mahdotonta. Tämä saattaa hakijan kohdalla tarkoittaa sitä, ettei tällä ole enää mahdollisuutta adoptioon, eikä näin ollen mahdollisuutta omaan lapseen. Tästä voidaan huomata, kuinka paljon harkintavaltaa laki todellisuudessa jättää neuvonnan antajalle. Näin suuri yhdelle tai muutamalle henkilölle keskitetty harkintavalta saattaa heikentää adoptionhakijan oikeusturvaa merkittävästi.

Asiaan perehtymisen myötä adoptioprosessissa voikin huomata olevan epäkohtia, jotka kohtaavat adoptionhakijaa prosessin aikana. Nämä vaikuttavat negatiivisesti hakijan oikeusturvaan, mistä syystä adoptiolainsäädännössä voidaan nähdä olevan pieni päivittämisen tarve. Vaikka adoptiolaki on säädetty vuonna 2012 ja on näin ollen melko uusi laki, tulisi siihen mielestäni ottaa useampia ainoastaan adoptionhakijaa ja hänen oikeuk-

siaan koskevia pykälä. Adoptioprosessi on nimittäin hakijalle yksi tämän elämän tärkeimpiä vaiheita. Näin on etenkin, mikäli adoptio on hakijan ainoa mahdollisuus saada oma, rintaperilliseen rinnastettavissa oleva lapsi.

Adoptiolaissa muutoksia tulisikin tehdä esimerkiksi pykäliin, joissa säädetään adoptio-neuvonnasta. Neuvonnan antajan valtaa suhteessa adoptionhakijaan tulisi rajoittaa muuttamalla adoptiolautakunnan roolia prosessissa aktiivisemmaksi. Lautakunnan rooli on tällä hetkellä vain hyväksyä tai hylätä neuvonnan antajan esitys. Käytännössä tämä esitys kuitenkin lähes aina hyväksytään, sillä lautakunnalla ei ole neuvonnan antajaan verrattavissa olevaa omakohtaista kokemusta hakijoista. Lautakunta pitäisikin liittää tiiviimmin osaksi prosessia heti alusta alkaen. Sen tehtäväksi voitaisiin lisätä hakijan soveltuvuuden arviointi adoptiovanhempana toimimiseen sekä päättäminen mahdollisesta neuvonnan keskeyttämisestä tai aloittamatta jättämisestä yhteistyössä sosiaalityöntekijän kanssa. Tavoiteltavaa olisi, ettei sosiaalityöntekijä voisi tehdä tällaisia suuria neuvontaa koskevia päätöksiä ilman tuomioistuimen tai adoptiolautakunnan lupaa. Sosiaalityöntekijän harkintavaltaa voisi rajata lisäksi kohdistamalla se useammalle ihmiselle. Tämä voitaisiin toteuttaa säätämällä lailla siitä, että neuvontaprosessissa tulee olla aina aktiivisesti mukana useampi kuin yksi sosiaalityöntekijä.

Adoptionhakijoilla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa omaan prosessiinsa ja saada esimerkiksi sen etenemisestä nykyistä kattavammin tietoa. Yksi keino tämän järjestämiseksi on ottaa käytännöksi laatia neuvonnan aloittamisen yhteydessä sosiaalihuoltolain 39 §:n mukainen henkilökohtainen asiakassuunnitelma, jonka neuvonnan antaja ja adoptionhakija laatisivat yhdessä. Suunnitelman avulla hakijan mahdollisuudet vaikuttaa omaan prosessiinsa kasvaisivat. Se toteuttaisi myös hakijoiden oikeutta tietoon omaa prosessiaan koskien paremmin, sillä suunnitelmassa esitettäisiin esimerkiksi neuvonnan arvioitu kesto ja eri vaiheet. Tällainen käytäntö edistäisi hakijoiden oikeusturvan ja tyytyväisyyden toteutumista prosessia kohtaan, sillä juuri informaation puute nousi suurimmaksi tyytymättömyyden aiheuttajaksi myös haastateltujen keskuudessa.

Myös muutoksenhausta säätävät pykälät vaatisivat uudistusta. Tällä hetkellä adoptionhakijan on saatava valituslupa, jotta olisi oikeutettu valittamaan hallinto-oikeuden pää-

töksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskiellon poistaminen ja kaksiportaisen tuomioistuinkäsittelyn ottaminen olennaiseksi osaksi muutoksenhakuprosessia adoptiota koskevilla asioilla olisi oikea liike. Tällöin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi valittaa ilman valituslupaa, joka poistaisi adoptioprosessissa vallitsevan valituskiellon, mikä taas osaltaan lisäisi hakijan oikeusturvan toteutumisen takeita. Kaksiportainen tuomioistuinkäsittely esimerkiksi neuvonnan keskeyttämistä koskevaan päätökseen voitaisiin järjestää kuitenkin myös siten, että hakija voisi saattaa oikaisuvaatimuksensa koskien tällaista päätöstä ensin kunnan monijäsenisen toimielimen arvioitavaksi ennen hallinto-oikeuteen valittamista. Näin toimielin voisi antaa neuvonnan antajalle mahdollisuuden päätöksen muuttamiseen ennen kuin hakijalle avattaisiin valitustie hallinto-oikeuteen. Jo näillä ja muilla edellä esitetyillä muutoksilla adoptiolaista saataisiin nykyistä toimivampi kokonaisuus, joka turvaisi entistä paremmin lapsen edun toteutumisen ohella myös adoptionhakijan oikeuksien toteutumisen.

LIITE 1. TAULUKKO HAASTATELLUISTA

	Pareista haastateltu		Ennen adoptiota		Takana useampi adoptio		Lapset b)
	Nainen	Mies	Lapsia	Ei lapsia	Kyllä	Ei	lukumäärä
AP 1	x	x	x			x	1
AP 2	x	x		x		x	1
AP 3	x	x		x	x		3
AP 4	x	x		x	x		3
AP 5	x	x a)	x			x	1
AP 6	x			x		x	1

a) mies haastateltu sähköpostin välityksellä

b) adoptoitujen lasten lukumäärä

LIITE 2. TEEMAHAASTATTELUIJEN KYSYMYSRUNKO

ALKUKYSYMYKSET

1. Miksi halusitte adoptoida lapsen ulkomailta? Oliko joku tietty tekijä, joka sai aikaan halun adoptoimiseen?
2. Miksi lapsenne haluttiin antaa adoptoitavaksi? Millainen lapsen menneisyys oli hänen alkuperämaassaan?
3. Ovatko lapsen biologiset vanhemmat tiedossa ja jos ovat, niin pitääkö lapsi heihin yhteyttä?
4. Millaisia toiveita teillä oli lasta kohtaan, esimerkiksi ikää ja alkuperämaata koskien?
5. Onko lapsenne terve? Jos ei, miten se on vaikuttanut perheenne ja lapsenne elämään?
6. Miten mahdolliset biologiset lapsenne ovat suhtautuneet adoptiolapsen tuloon?
7. Miten adoptiolapsen saaminen erosi tunnepohjaisesti biologisen lapsen saamisesta?

ADOPTIONEUVONTA

1. Missä kaupungissa asuitte adoptioneuvonnan alkaessa? Missä neuvonta annettiin teille? Mikäli neuvonta annettiin jossain muualla kuin asuinkunnassanne, miten koitte sen?
2. Mikäli saitte neuvontaa Pelastakaa Lapset ry:n adoptiotoimistolta, niin olisitteko mieluummin halunneet neuvonnan kotipaikkakuntanne sosiaaliviranomaisilta vai oliko tällä teille merkitystä?
3. Millainen kokemuksenne adoptioneuvonnasta oli?
4. Oliko adoptioneuvonta mielestänne laadukasta ja onnistunutta? Ja jos oli, niin millä tavalla?
5. Koetteko, että teitä kuultiin riittävästä neuvonnan edetessä? Miten se näkyi?
6. Millaisia vaatimuksia koitte teihin kohdistuneen adoptionhakijoina? Luonnehtisitteko niitä sopiviksi, liian pieniksi vai liian suuriksi?

7. Koittekko, että teille tiedotettiin adoptioprosessiinne liittyneistä asioista tarpeeksi usein ja kattavasti (esimerkiksi adoptiohakemuksenne tilanteesta)?
8. Jos perheessänne on useampia adoptiolapsia, koetteko että heidän adoptioneuvontansa erosivat jotenkin toisistaan? Jos koette, niin miten ne erosivat? Olivatko neuvonta- ja adoptioprosessit lyhyemmät ja helpommat toisella kerralla? Entä helpottuivatko ne mahdollisella kolmannella kerralla vielä lisää?
9. Millaista jälkikäteinen adoptioneuvonta mielestänne oli? Oliko se teille hyödyllistä? Entä lapsellenne?
10. Kauanko adoptioneuvontaa jatkettiin adoption jälkeen?
11. Millaisiksi koitte seurantaraporttien kirjoittamisen lapsenne alkuperämaahan?

ADOPTIONEUVONNAN ANTAJA JA PALVELUNANTAJA

1. Oliko adoptioneuvontanne antaneita henkilöitä yksi vai useampia?
2. Millaisiksi koitte neuvontaa antaneet henkilöt?
3. Olivatko adoptioneuvontaa antaneet henkilöt mielestänne päteviä? Miten se ilmeni?
4. Millainen päätäntävalta heillä mielestänne oli adoptionne hyväksymisessä suhteutettuna koko adoptioprosessiin? Oliko se liian suuri?
5. Minkä palvelunantajan kautta adoptionne tapahtui?
6. Mitä mieltä olitte palvelunantajanne toiminnasta?

ADOPTIOPROSESSI

1. Miten olitte tai ette olleet tyytyväisiä adoptioprosessinne kulkuun?
2. Kuinka kauan adoptioprosessinne kesti? Oliko tämä mielestänne sopiva aika?
3. Kauanko prosessinne kesti adoptiolapsenne alkuperämaan päädyssä hakemusten lähettämisen jälkeen? Jouduitteko hakemaan jatkolupaa adoptiolautakunnalta?
4. Luonnehtisitteko prosessia rankaksi, ja jos luonnehtisitte, niin miksi?
5. Kuinka kauan olitte olleet naimisissa ennen adoptioneuvonnan aloittamista?
6. Miten prosessi vaikutti parisuhteeseen?

7. Toiko prosessi teille ylimääräistä rasitusta ja stressiä? Miten se ilmeni? (esim. taloudellinen tilanne ja prosessin vaatima työ, kuten lomakkeiden täyttö työpäivän jälkeen.)
8. Oliko adoptionne kallis? Kuinka paljon se maksoi?
9. Saitteko Kelalta adoptiotukea? Saitteko joltain muulta taholta taloudellista tukea adoptioonne?
10. Oliko adoptio yhteinen päätöksenne? Oliko toisen osapuolen halu adoptoida suurempi kuin toisen? Käynnistittekö prosessin yhdessä?
11. Näkikö toinen puolisoista enemmän vaivaa prosessin eteen kuin toinen?

ADOPTIOMATKA

1. Kävittekö noutamassa lapsenne hänen alkuperämaastaan yhdessä puolisonne kanssa?
2. Millaiseksi koitte adoptiomatkan ja lapsen luovutustilanteen?
3. Millaisissa oloissa ja kuinka kauan adoptiolapsenne oli odottanut adoption toteutumista?
4. Kuinka kauan adoptiomatkanne kesti, eli kauanko adoption vahvistaminen lapsenne alkuperämaassa kesti?

ELÄMÄ ADOPTION JÄLKEEN

1. Kävittekö/Käyttökö jossain adoptiovanhemmille ja -lapsille suunnatuissa ryhmissä tai leireillä? Saitteko/Saattteko sieltä mielestänne hyvää vertaistukea?
2. Kumpi adoptiovanhemmista piti vanhempainlomaa ja kuinka kauan hän oli lapsen kanssa kotona?
3. Miten adoptiolapsenne on sopeutunut Suomeen?
4. Miten adoptiolapsenne on kiintynyt teihin? Kiintyikö lapsi teihin nopeasti? Kiintyikö hän vanhemmista toiseen aluksi enemmän ja tasaantuiko tämä ajan kuluessa?
5. Miten lapsenne suhtautuu omaan adoptioonsa? Oletteko puhuneet siitä paljon yhdessä? Kokeeko hän, että on tullut biologisten vanhempiensa hylkäämäksi?

6. Onko lapsenne kohdannut syrjintää erilaisuutensa vuoksi? Ja jos on, niin millaista se on ollut?

YHTEENVETO

1. Millainen päällimmäinen kokemuksenne adoptioprosessista on?
2. Miten kehittäisitte adoptioprosessia?
3. Onko teillä vielä jotain lisättävää?

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit:

Aarnio, Aulis & Urpo Kangas (2010). *Perhevarallisuusosoikeus*. Helsinki: Talentum.

Aer, Janne (2000). *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Black, Jill, Jane Bridge & Tina Bond (1994). *A practical approach to family law*. London: Blackstone Press Limited.

Bohlin, Alf & Wiweka Warnling-Nerep (2007). *Förvaltningsrättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Eriksson, Pia (2007). *Den processartade adoptionsrådgivningen. Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området, rapport 1*. Helsingfors.

Ervasti, Kaijus (2007). *Tuomioistuimet ja oikeuslaitos tutkimuksen kohteena: Lähestymistavan valinta*. Saatavissa 24.8.2016: http://www.comi.fi/tiedostot/seminaari_2007_02_26_ervasti.pdf.

Ervasti, Kaijus (2011). *Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja *Oikeustiede–Jurisprudentia* XLIV, 61–132.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Gottberg, Eva (2004). *Ulkomailla vahvistetut suomalaisten lasten adoptiot ja Suomen perintölainsäädäntö*. *Lakimies* 6, 1009–1020.

- Gottberg, Eva (2010). Perhesuhteet ja lainsäädäntö. Turku: Turun yliopisto.
- Graig, Paul (2008). Administrative law. London: Sweet & Maxwell.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* 4, 510–525.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna & Liisa Nieminen (2013). Lapsioikeus murroksessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Harjula, Heikki, Iiona Lundström, Torsti Kirvelä, Kaija Majoinen & Oiva Myllyntaus (2004). Toimiva kunta. Helsinki: Kuntakoulutus Oy.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.
- Helin, Markku (2013). Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus. Helsinki: Talentum.
- Heuru, Kauko (1989). Länsimainen oikeusajattelu. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 2.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2011). Tutkimushaastattelut: Teemahaastattelun teoria ja käytännöt. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2009). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

- Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012). Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.
- Kananoja, Aulikki, Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (2011). Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kats, Madeleine & Anne Kranck (1989). Lapsemme ulkomailta – kansainvälisestä adoptiosta. Helsinki: Interpedian kustannus.
- Kauppi, Arto (2012). Kotimaan adoptiota hakevan oikeusturva adoptioneuvonnassa. Defensor Legis 6, 786–796.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita.
- Koillinen, Mikael (2012). Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen kustannus.
- Koppinen, Mari (2014). Antti Kaikkonen ja Satu Taiveaho sijaisvanhemmiksi: Meille on muuttanut pieni poikavauva. Helsingin Sanomat. Saatavissa 7.6.2016: <http://www.hs.fi/politiikka/a1412564653287>.
- Krause, Catarina & Martin Scheinin (2012). International protection of human rights: A textbook. Turku: Åbo Akademi University.
- Lowe, Nigel & Gillian Douglas (2007). Bromley's family law. New York: Oxford University Press.
- Lundy, Colleen (2011). Social work, social justice & human rights – Structural approach to practice. Toronto: University of Toronto Press.

- Mattila, Heikki (1984). Lapsioikeuden pääpiirteet. Helsinki: Juridica.
- Mikkola, Tuulikki (2008). Kansainvälinen lapsioikeus: hallittava kokonaisuus vai jotain muuta? Osa I. *Defensor Legis* 5, 774–791.
- Muukkonen, Matti (2012). Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. *Edilex kirjat*, Edita. Saatavissa 29.8.2016: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/8729.pdf>.
- Mäenpää, Olli (2004). *Hallinto-oikeus*. Juva: Wsoy.
- Mäenpää, Olli (2008a). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, Olli (2008b). *Julkisuusperiaate*. Juva: Wsoy.
- Mäenpää, Olli (2010). *Hallinto ja oikeus*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mäenpää, Olli (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nieminen, Kevät (1975). *Adoptiojärjestelmät*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kustannus.
- Nieminen, Liisa (1990). *Lasten perusoikeudet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nieminen, Liisa (2001). *Perusoikeudet EU:ssa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nieminen, Liisa (2006). *Lapsuudesta vanhuuteen: Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa*. Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas (2003). *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsinki: Hakapaino Oy.

- Ojanen, Tuomas, Ida Koivisto, Outi Suviranta & Maija Sakslin (2010). Avoin, tehokas ja riippumaton. Helsinki: Edita.
- Partanen, Päivi (2014). Avoimuus ja perhesiteet adoptoitujen elämässä. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusarja nro 25. Helsinki. Saatavissa 7.6.2016: <http://frantic.s3-eu-west-1.amazonaws.com/pelastakaalapset/2016/01/07081948/Avoimuus-ja-perhesiteet-adoptoitujen-el%C3%A4m%C3%A4ss%C3%A4.pdf>.
- Parviainen, Heikki (2003). Kansainvälinen adoptiotoiminta Suomessa vuosina 1970–2000. Väestötutkimuslaitoksen julkaisusarja nro 15. Helsinki.
- Rauma, Kerstin (2004). Ehdotus adoptio-osaamisen kehittämiseksi Suomessa. Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området, rapport 1: Helsingfors.
- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005). Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (2010). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissvaihtoehdot. Helsinki: Edita.
- Saraviita, Ilkka (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1998). Ottolapsineuvonta: Opas ottolapsineuvonnan antajille. Helsinki: Edita.
- Timonen, Piritta (2013). Adoptio – lapsen etu? Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.

Tuori, Kaarlo (2001). *Julkisoikeuden perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOYpro.

Elektroniset lähteet:

Helsingin kaupunki (2016a). Adoptioneuvonta. Saatavissa 28.8.2016: <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/palvelut/palvelukuvaus?id=3519>.

Helsingin kaupunki (2016b). Kotimainen adoptioneuvonta. Saatavissa 28.8.2016: <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/palvelut/palvelukuvaus?id=4438>.

Helsingin kaupunginhallituksen päätös 23.11.2015/41. Kansainvälisen adoptiopalvelun jatkoluvan hakeminen. Dnro: HEL 2015-010845. Saatavissa 28.8.2016: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2015/Kansli_a_2015-11-23_Khs_41_EI/FC3720CE-617A-4A27-8FD5-C670F8C64A2D/Kansainvalisen_adoptiopalvelun_jatkoluvan_hakemine.html.

Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen 23.11.2015/41 liite. Adoptiotilasto. Saatavissa 28.8.2016: <http://dev.hel.fi/paatokset/media/att/0e/0e5b340615e65401ad1d8fc48d97170642a09eaa.pdf>.

Interpedia ry (2016a). Adoptioneuvonta. Saatavissa 26.8.2016: <https://interpedia.fi/kansainvalinen-adoptio/adoptio/adoptioprosessi/adoptioneuvonta/>.

Interpedia ry (2016b). Adoptiotilastoja. Saatavissa 28.8.2016: <https://interpedia.fi/kansainvalinen-adoptio/adoptio/adoptiotilastoja/>.

Interpedia ry (2016c). Adoption kustannukset. Saatavissa 28.8.2016:
<https://interpedia.fi/kansainvalinen-adoptio/adoptio/adoption-kustannukset/>.

Interpedia ry (2016d). Kustannustaulukko 2016. Saatavissa 28.8.2016:
<https://interpedia.fi/wp-content/uploads/sites/12/2016/01/Kustannustaulukko-2016.pdf>.

Interpedia ry (2016e). Seuranta ja raportointi. Saatavissa 26.8.2016:
<https://interpedia.fi/kansainvalinen-adoptio/adoption-jalkeen/seuranta-ja-raportointi/>.

Kansaneläkelaitos (2016a). Adoptiotuki ulkomaan adoptioon. Saatavissa 28.8.2016:
<http://www.kela.fi/adoptiotuki>.

Kansaneläkelaitos (2016b). Perhe-etuudet adoptiovanhemmille. Saatavissa 28.8.2016:
<http://www.kela.fi/adoptio-perhe-etuudet>.

Pelastakaa Lapset ry (2016a). Adoptio neuvonta. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/adoptio neuvonta/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016b). Adoptio neuvonta adoption vahvistamisen jälkeen ja arkistotietojen saanti. Saatavissa 28.8.2016: <https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/adoptio neuvonta-adoption-vahvistamisen-jalkeen-ja-arkistotietojen-saanti/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016c). Bulgaria. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kohdemaat/bulgaria/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016d). Filippiinit. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kohdemaat/filippiinit/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016e). Kansainväliset adoptiot. Saatavissa 26.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvaliset-adoptiot/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016f). Kiina. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kohdemaat/kiina/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016g). Kirgisia. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kohdemaat/kirgisia/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016h). Kustannukset. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kustannukset/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016i). Kustannusarvio 2016. Saatavissa 28.8.2016:
<http://frantic.s3-eu-west-1.amazonaws.com/pelastakaalapset/2016/02/04162619/kustannusarvio-2016-PDF.pdf>.

Pelastakaa Lapset ry (2016j). Thaimaa. Saatavissa 28.8.2016:
<https://www.pelastakaalapset.fi/tyomme-kotimaassa/adoptiot/kansainvalinen-adoptiopalvelu/kohdemaat/thaimaa/>.

Pelastakaa Lapset ry (2016k). Tilastot. Saatavissa 28.8.2016: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/pelastakaalapset/main/2016/03/03104715/SUOMEEN-SAAPUNEET-LAPSET-1985-2015-PELASTAKAA-LAPSET-RY1.pdf>.

Yhteiset Lapsemme ry (2016). Adoptiovalmennus. Saatavissa 25.8.2016:
<http://www.yhteisetlapsemme.fi/toiminta/kansainvalinen-adoptio/adoptiovalmennus/>.

Virallislähteet:

HE 214/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapseksiottamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 47/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 231/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 284/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 65/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi avioliittolain muutoksen edellyttämiksi lainmuutoksiksi.

HE 14/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain kumoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 4/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta.

PeVM 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Oikeuskäytäntö:

EOAK 7.3.2005/D/2042/4/03.

EOAM 10.6.2008/D/1715/4/06.

EOAM 12.5.2011/D/696/4/09.

EIT tapaus Ariane Schwizgebel v. Sveitsi 10.06.2010 (FINLEX).

EIT tapaus X v. Itävalta 19.2.2013 (FINLEX).

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 11.10.2012 12/0931/2.