

4.3.2011

Dnro 4559/5/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

ADOPTIOLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa adoptiolakityöryhmän mietinnöstä *Adoptiolainsäädännön uudistaminen* (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 84/2010). Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtävänjaon mukaisesti asia kuuluu ratkaistaviini.

Oikeusasiamiehen tehtävä ja adoptiomenettely

Oikeusasiamiehen kansliassa on ollut ja parhaillaankin on käsiteltävänä kanteluita, jotka ovat koskeneet adoptiomenettelyä. Oikeusministeriön tiedoksi on lähetetty ainakin yksi ratkaisu (1715/4/06). Kantelu koski adoptioneuvonnan keskeyttämistä kotimaisen adoption yhteydessä. Kansliassa on myös ollut useita kanteluita, jotka ovat koskeneet pitkiä jonotusaikoja kuntien adoptioneuvontaan sekä työntekijöiden epäasianmukaiseksi koettua menettelyä tai väitettyä asenteellisuutta adoptioneuvonnan tai kotiselvityksen yhteydessä. Oikeusasiamiehen kansliassa on tutkittu myös kansainvälisen lapseksiottamispalvelun palvelunantajan menettelyä, sillä kansainvälisen lapseksiottamispalvelun on katsottu olevan julkinen tehtävä, jota oikeusasiamies valvoo (1044/4/06).

Osa kanteluista on johtanut toimenpiteeseen. Vakavin on ollut huomautus sosiaalityöntekijälle, joka ei ollut selvittänyt kantelijalle asianmukaisesti suunnitellun adoption oikeusvaikutuksia. Sosiaalityöntekijä oli valmistellut adoption perheen sisäistä adoptiota ajatellen, vaikka kysymyksessä ollut pariskunta ei ollut solminut avioliittoa. Asia tuli ilmi vasta adoption vahvistamisen jälkeen (2555/4/06).

Yleistä työryhmän ehdotuksen pohjalta

Adoptiolakityöryhmän mietinnön mukainen ehdotus adoptiolainsäädännön uudistamiseksi merkitsisi monessa suhteessa parannusta nykyiseen lainsäädäntöön. Ehdotus mm. turvaisi nykyistä lapseksiottamislakia paremmin lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Työryhmän ehdotuksessa esimerkiksi adoptoitavan lapsen isän asema on parempi kuin voimassaolevassa lapseksiottamislaisissa niissä tapauksissa, joissa isän isyyttä ei ole vahvistettu (ehdotuksen 12 §). Ehdotus on tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukainen (mm. *Keegan* -tapaus EIT:A-290; KKO 2009:40).

Lapselle ehdotettu oikeus saada adoptioneuvontaa turvaa lapsen oikeutta vaikuttaa harkitusti itseään koskeviin asioihin yhdensuuntaisesti juuri voimaan tulleen lapsen oikeuksien käyttöä koskevan Eurooppalaisen yleissopimuksen kanssa (3 art., perustuslain 6 §:n 3 mom., lapsen oikeuksien sopimus 12 art., KKO 2004:76).

Kiinnitän jäljempänä yksityiskohtaisemmin ministeriön huomiota eräisiin kohtiin, jotka liittyvät lähinnä salassa pidettävien tietojen antamiseen ja pyytämiseen sekä muutoksenhakuviranomaiseen eräässä yhteydessä. Kysymykset liittyvät tietosuojaan ja hyvään hallintoon sekä oikeusturvaa koskeviin perusoikeuksiin, jotka ovat usein esillä kanteluiden ratkaisukäytännössä.

Totean vielä, että mietintö on laaja ja se sisältää useaan eri oikeudenaluetta sivuavia ehdotuksia. Minulla ei ole mahdollisuutta arvioida sitä kaikilta osin.

Salassa pidettävien tietojen antaminen ja pyytäminen

Adoptiota koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, sillä ne liittyvät yksityis- ja perhe-elämään ja niissä on mm. sosiaalihuollon asiakkuutta sekä terveydenhuoltoa koskevia tietoja. Oikeudesta antaa tai saada näitä tietoja tulee sen vuoksi säätää laissa.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jälj. *sosiaalihuollon asiakaslaki*) tulee sovellettavaksi adoptiota koskeviin asioihin. Kyseinen laki säätelee mm. tietojen salassapitoa, tietojen antamista ja viranomaisen oikeutta saada tietoja.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sitä sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon (2 §). Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea, sosiaalista luottoa sekä mainittuihin palveluksiin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (3 §:n 2 kohta). Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä säädetään niistä sosiaalipalveluista, jotka kunnan on järjestettävä. Niihin kuuluu mm. ottolapsineuvonta (17 §:n 2 mom.).

Nähdäkseni onkin ilmeistä, että kunnan järjestämään ottolapsineuvontaan sovelletaan lakia sosiaalihuollon asiakaslakia. Sitä vastoin ei ole yhtä selvää, sovelletaanko tätä lakia yksityisen ottolapsitoimiston tai kansainvälistä lapseksiottamispalvelua tarjoavan palvelunantajan toimintaan. Sama koskee ehdotettua adoptiolautakuntaa (nykyistä lapseksiottamisasioiden lautakuntaa).

Näiden kaikkien tahojen osalta olisi nähdäkseni kuitenkin tarpeen, että laissa olisi yksiselitteisesti säädetty mm. tietojen salassapidosta ja työntekijöiden salassapitovelvollisuudesta. Adoptiolautakunnan tehtäväksi ehdotetaan mm. tietojen välittäminen ulkomaisille kansallisille viranomaisille adoptiosopimuksen 15 artiklan mukaan, minkä vuoksi sen tulisi – ainakin tätä tehtävää varten – voida pyytää tarvitsemansa tiedot nähtävästi silloinkin, kun asianomainen ei anna suostumustaan tietojen antamiselle. Vastaavanlaisia tilanteita voi olla muitakin, kuten esimerkiksi lautakunnan halutessa tietoja hakijan aiemmista hakemuksista (vrt. ehdotuksen 91 §).

Nähdäkseni selvintä olisi, jos adoptiolaisissa säädettäisiin erikseen, että yksityiseen adoptio-neuvontaan, kansainväliseen adoptiopalveluun sekä adoptiolautakunnan menettelyyn sovellettaisiin sosiaalihuollon asiakaslakia ainakin siltä osin, kun kysymys on salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta, salassa pidettävien tietojen antamisesta sekä oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja. Kysymykseen tulisivat sosiaalihuollon asiakaslain 3 ja 4 luvun säännökset soveltuvien osin sekä lain 27 § (etenkin 2 mom.) ja 28 §.

Sosiaalihuollon asiakaslain säännösten soveltumisarvioinnin yhteydessä voi olla perusteltua tarkistaa kysymykseen tulevien säännösten suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta an-

nettuun lakiin sekä henkilötietolakiin. Sama koskenee myös adoptiohakijoiden rekisteriä koskevaa ehdotusta (96 §) sekä mahdollisesti säännösehdotusta oikeudesta tietojen saamiseen (93 §).

Sosiaalihuollon asiakaslain muutkin periaatteet saattaisivat tukea myönteisellä tavalla hyvän hallinnon toteutumista kaikkien adoptiopalveluiden yhteydessä. Minulla ei ole kuitenkaan mahdollisuutta arvioida näidenkään säännösten yhteensopivuutta mietinnössä ehdotettujen säännösten kanssa.

Adoptionevannon keskeyttämistä koskevan päätöksen käsittely kunnan toimielimessä oikaisuvaatimuksena

Työryhmän mietinnön 29 §:ssä on adoptionevannon keskeyttämistä koskeva säännösehdotus. Sen mukaan adoptionevonta olisi mahdollista keskeyttää ja tätä koskevaan päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta vaatimalla oikaisua hakijan kotikunnan sosiaalihuollon toimielimeltä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tullut esille, että käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa on perusteltua keskeyttää neuvonta. Neuvonnan antajalla ja hakijalla voi olla esimerkiksi erilainen käsitys siitä, onko jokin hakijan terveydentilaan liittyvä ominaisuus ehdoton este adoptiolle, vai onko sen mahdollisesti sisältämä riskitekijä käytännössä niin vähämerkityksinen tai sillä tavoin hallinnassa, ettei tämän ominaisuuden tulisi vaikuttaa asiaan.

Säännösehdotuksen mukaan neuvonnan keskeyttämisen edellytyksenä on, että neuvonnassa on tullut esille seikkoja, joiden perusteella on ilmeistä, ettei edellytyksiä adoptioon ole olemassa. Hakijan oikeusturvan kannalta voisi olla perusteltua viitata edellytysten osalta lakiehdotuksen 3 §:ään ja mahdollisesti 1 ja 2 §:ään.

Hakijan oikeusturvaa koskevan perusoikeuden toteutumisen kannalta olisi sen vuoksi hyvä, että keskeyttämisspätös olisi mahdollista saattaa riippumattoman viranomaisen tutkittavaksi. Jotta muutoksenhaulla olisi hakijan kannalta todellista merkitystä, sen tulisi voida johtaa uuteen adoptionevontaan. Esimerkiksi hyvitystä tai vahingonkorvausta ei koettane riittäväksi korvaukseksi adoptiomahdollisuuden aiheettomasta epäamisestä.

Mietinnössä ehdotetaan, että hakija voisi hakea muutosta ensisijaisesti oikaisumenettelynä oman kotikuntansa sosiaalihuollon toimielimeltä. Pidän tätä jossain määrin ongelmallisena. Toimielimen tekemä hakijalle myönteinen päätös ei käsitykseni mukaan velvoita yksityistä otolapsitoimistoa aloittamaan uudelleen otolapsineuvontaa. Käytännössä toimielimen mahdollisuudet tehostaa vaatimusta esimerkiksi uhkaamalla purkaa ostopalvelusopimus voivat olla näennäisiä. Hyväksyessään oikaisuvaatimuksen kunnan tulisi siis näissä tilanteissa varautua järjestämään vaihtoehtoinen otolapsineuvonta joko omien viranhaltijoidensa avulla tai ostamalla palvelu sellaiselta kunnalta, joka järjestää otolapsineuvontaa itse ja jolla on sitä varten henkilökuntaa. Menettelystä aiheutuu lisäkustannuksia ja onkin mahdollista, ettei siihen ryhdytä ilman hallinto-oikeuden päätöstä.

Voikin kysyä, onko oikaisuvaatimus hakijan kannalta paras muutoksenhakutie ja turvaako se riippumattoman käsittelyn. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaan yksityisen lastenkodin johtajan rajoitustoimenpiteitä koskevista päätöksistä on valitusoikeus suoraan hallinto-oikeuteen (89 §).

Oikaisuvaatimus ei myöskään ole nähdäkseni mahdollinen niissä sinänsä harvinaisissa tapauksissa, joissa hakija on hakeutunut otolapsitoimiston järjestämän adoptionevontaan oma-toimisesti ilman kunnan maksusitoumusta. Periaatteessa on mahdollista, että näin on tehty

sen vuoksi, että kunta ei ole myöntänyt maksusitoumusta. Näissä tilanteissa hakijan kotikunnan sosiaalihuollon toimielin ei mielestäni ole sopiva muutoksenhakuelin. Muutoksenhaku suoraan hallinto-oikeuteen näyttäisi sitä vastoin periaatteessa mahdolliselta myös näissä tilanteissa.

Valitusmenettely muodostuisi näinkin melko raskaaksi. Uudelleen aloitettu adoptioneuvontahan ei vielä takaa sitä, että neuvontaa antava taho puoltaisi sen lopputuloksena adoptioluvan antamista hakijalle tai vaikka näin olisikin, että adoptiolautakunta myöntäisi hakijalle adoptioluvan. Laillisuusvalvonnan sekä perus- ja ihmisoikeusvalvonnan näkökulmasta mahdollisuutta muutoksenhakuun on kuitenkin pidettävä myönteisenä.