

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 10.6.2008

Dnro 1715/4/06

Oikeusministeriö
lainvalmisteluosasto

Oikeusministeriö

1.8. 06. 2008

ad 16/41/2007
LAVO

Viite: Lapseksiottamislain uudistamista koskeva arviomuistio (Tuomo Antila 25.10.2007)


LÄHETE

Lähetän ohessa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tiedoksi vastauksen kanteluun, joka koski ottolapsineuvontaa kotimaisessa adoptioasiassa. Vastauksesta on poistettu kantelijoiden henkilötiedot.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri


Kirsti Kurki-Suonio

[REDACTED]

[REDACTED]

Viite: Kirjeenne 10.5.2006

VASTAUS

1

KANTELU

Pyysitte kirjeessänne eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Pelastakaa Lapset ry:n menettelyn ottolapsineuvonnan antamista koskevassa asiassa.

Samassa yhteydessä pyysitte oikeusasiamiestä ottamaan kantaa lapseksiottamista koskevan lainsäädännön ja sosiaali- ja terveysministeriön antamien ohjeiden asianmukaisuuteen etenkin asianosaisten oikeusturvan kannalta.

2

SELVITYS

Kirjeenne johdosta pyydettiin [REDACTED] sosiaali- ja terveyslautakuntaa hankkimaan selvitys Pelastakaa Lapset ry:ltä ja antamaan asiasta lausunto, jos se katsotaan aiheelliseksi. Pelastakaa Lapset ry katsoi, että sillä oli ollut oikeus olla antamatta Teille ottolapsineuvontaa niillä perusteilla, jotka ilmenivät selvityksestä ja Teille annetusta päätöksestä.

[REDACTED] sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi osaltaan oikeusasiamiehelle osoitetun selvityksen. Antamassaan lausunnossa lautakunta kuitenkin katsoi, että Pelastakaa Lapset ry:n tulisi "selvittää hakemus uudestaan lapsen edun kannalta sekä perheen syrjimättömyyden ja tasavertaisuuden kannalta".

Saitte selvityksen ja lausunnon tiedoksenne ja annoitte niiden johdosta vastineenne.

3

RATKAISU

3.1

Tutkittavat asiat

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamies ei valvo eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä. En tämän vuoksi ota tutkittavaksi lapseksiottamista koskevan lainsäädännön asianmukaisuutta kirjeenne pyynnön perusteella.



Otin tutkittavaksi esittämäne kysymykset, jotka koskivat ottolapsineuvonnassa saamanne kohtelun lainmukaisuutta. Näitä olivat ennen muuta kysymys siitä, oliko Teitä syrjitty toisen puolison vammaisuuden perusteella sekä kysymys siitä, oliko ottolapsineuvonnan lopettamista koskeva päätös lainmukainen.

3.2

Tapahtumat

Selvityksen mukaan Pelastakaa Lapset ry oli aloittanut ottolapsineuvonnan antamisen Teille 1.11.2004. [REDACTED] kaupunki oli antanut tätä varten maksusitoumuksen, joka oli päivätty 3.2.2005. Maksusitoumus liittyi [REDACTED] kaupungin ja Pelastakaa Lapset ry:n väliseen ottolapsineuvontaa koskevaan ostopalvelusopimukseen. Toivotte voivanne adoptoida kotimaassa syntyneen lapsen.

Selvityksen mukaan Pelastakaa Lapset ry:n johtava sosiaalityöntekijä C ja sosiaalityöntekijä D tapasivat Teidät ensimmäisen kerran 26.1.2005 järjestön toimistossa. Käytettävissä olivat tuolloin hankkimanne lausunnot terveydentilastanne (ns. T- lomake) sekä kantelija A:ta hoitavan fyysiatrian erikoislääkärin ja osastonylilääkärin E:n erillinen lausunto, jotka olivat myös kirjeenne liitteenä. Selvityksen mukaan käytettävissä oli tuolloin myös Pelastakaa Lapset ry:n konsultoivan lääkärin F:n mainittujen lausuntojen perusteella laatima lausunto, jonka mukaan A ei vammaisuutensa vuoksi täytä adoptiovanhemmalle asetettavia vaatimuksia. Myös tämä lausunto oli kirjeenne liitteenä.

Selvityksen mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat asiaanne 31.1.2005 pitämässään palaverissa ja päättivät tuolloin konsultoida lastenpsykiatri G:tä, mihin annoitte kysyttäessä suostumuksenne. G, C ja D neuvottelivat asiasta keskenään ja tulivat siihen tulokseen, ettei lapsen sijoittaminen perheeseen ollut mahdollista.

Vaaditte tätä seuranneessa puhelinkeskustelussa (15.2.2005) asiassa tehdyn päätöksen kirjallisena. Pyysitte myös jäljennökset kaikista asiaanne koskevista asiakirjoista.

Pelastakaa Lapset ry teki asiassa 17.5.2005 päivätyn päätöksen, jossa se katsoi, että Te ette sovellu adoptiolapsen vanhemmiksi eikä Teille ryhdytty antamaan ottolapsineuvontaa. Minulle antamassaan selvityksessä Pelastakaa Lapset ry katsoi, että sillä oli oikeus menetellä näin, koska järjestö oli [REDACTED] kaupungin kanssa tekemässään ostopalvelusopimuksessa pidättänyt itselleen oikeuden arvioida yksittäistapauksessa, onko ottolapsineuvonnan aloittaminen perusteltua.

3.3

Oikeudellinen arvio

3.3.1

Ottolapsineuvonta

Ottolapsineuvonnan tarkoituksena on selvittää lapseksiottamisen edellytyksiä, huolehtia lapsen sijoittamisesta, seurata sijoituksen onnistumista

sekä varmistua siitä, että onnistunutta sijoitusta seuraa adoption vahvistaminen (laki lapseksiottamisesta, jälj. myös *lapseksiottamislaki* 17 §). Ottolapsineuvontaa annetaan kansainvälistä, kotimaista ja myös perheen sisäistä adoptiota toivoville (16 §, 28 §). Ottolapsineuvonnasta on säädetty lapseksiottamisesta annetussa laissa (3 luku, 16–18 §) ja asetuksessa (1 luku, 1–9 §).

Ottolapsineuvonnan järjestäminen on kunnan sosiaalilautakunnan tai vastaavan muun sosiaalihuollon toimielimen tehtävä (laki lapseksiottamisesta 17 §:n 2 mom. sosiaalihuoltolain 17 § 2 mom.). Kunnan on siten järjestettävä asukkailleen ottolapsineuvonnan palvelut joko itse tai esimerkiksi ostopalveluna (kuntalain 2 §:n 3 mom., laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 4 §:n 1 mom.).

Ottolapsineuvontaa voivat kuntien sosiaaliviranomaisten ohella antaa myös sosiaali- ja terveysministeriön luvan saaneet ottolapsitoimistot (17 §:n 2 mom.). Pelastakaa Lapset ry:llä on tällainen koko maan kattava toimilupa ottolapsineuvonnan antamiseen.

Yksityinen ottolapsitoimisto voi antaa ottolapsineuvontaa suoraan adoptiota toivovalle, mutta kunta voi myös ostaa siltä ottolapsineuvontapalvelut ostopalveluna. Tavallisimmin palvelua annetaan juuri kuntien kanssa tehtyjen ostopalvelusopimusten perusteella, jolloin kunta antaa ottolapsineuvontaa haluavalle maksusitoumuksen. Oikeudellisesti kysymys on tuolloin kunnan järjestämästä palvelusta. Kunta vastaa tällöin siitä, että ostopalveluna tuotettu palvelu vastaa laadultaan sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 4 §:n 2 mom.). Palvelun antamiseen sovelletaan lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jälj. *sosiaalihuollon asiakaslaki*, 2 §).

Teidän saamanne ottolapsineuvonta oli siis oikeudellisesta näkökulmasta kunnan järjestämää ottolapsineuvontaa, jonka Pelastakaa Lapset ry tuotti [REDACTED] kaupungin kanssa tehdyn ostopalvelusopimuksen ja Teille annetun maksusitoumuksen perusteella.

3.3.2

Syrjintää koskeva väite

Lähtökohtana oikeus yhdenvertaiseen kohteluun

Yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeus edellyttää, että ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (perustuslain 6 §). Sosiaalihuollon asiakslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 23 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus avioliittoon, perheeseen ja vanhemmuuteen. Siinä mainitaan erikseen vammaisten henkilöiden oikeus adoptoida lapsia. Lapsen etua on artiklan mukaan kuitenkin pidettävä ensisijaisena. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä.

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapseksiottamislain mukaan lapseksiottamisen tarkoituksena on *edistää lapsen parasta vahvistamalla lapsen ja vanhemman suhde* lapseksiottettavan ja lapseksiottajan välille (1 §). Alaikäisen lapsen lapseksiottaminen voidaan vahvistaa, jos sen harkitaan olevan *lapsen edun mukaista* ja on selvitetty, että lapsi tulee saamaan *hyvän hoidon ja kasvatuksen* (2 §:n 1 mom.). Lapseksiottamislain 16 §:n mukaan *ottolapsineuvonnan ensisijaisena tarkoituksena on valvoa lapsen etua* lapseksiottamista koskevassa asiassa.

Adoption vahvistaminen ja sitä valmisteleva ottolapsineuvonta edellyttävät siis hakijoiden arvioimista adoptoitavan lapsen edun näkökulmasta. Tästä johtuva hakijoiden asettaminen tiettyyn järjestykseen ei siis sinänsä ole syrjintää, sillä lapsen etu toteutuu näkemykseni mukaan sitä paremmin, mitä paremman hoidon ja kasvatuksen vanhemmat voivat lapselle antaa.

Harkintavalta lapsen etua koskevassa arvioissa

Mielestäni asiassa tulee kuitenkin arvioida sitä, arvioitiinko adoptoitavan lapsen etua kohdallanne siten, että jouduitte tosiasiallisesti muita huomompaan asemaan niin sanotun välillisen syrjinnän seurauksena (HE 309/1993 s.44) pelkästään kantelija A:n vammaisuuden seurauksena ilman hyväksyttävää perustetta. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että näennäisesti puolueeton peruste saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden. Menettelyä ei kuitenkaan pidetä syrjivänä, jos perusteella on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytettävät keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Asiassa on siis arvioitava, käytettiinkö harkintavaltaa lapsen etua koskevassa harkinnassa hyväksyttävällä tavalla.

Adoptoitavan lapsen edun arviointi edellyttää erityisasiantuntemusta mm. siitä, millaisia vaikeuksia adoptoitavilla lapsilla on taustansa vuoksi ja siitä, millaisia ominaisuuksia vanhemmilta edellytetään, jotta he voisivat vastata näiden lasten tarpeisiin. Oikeusasiamies ei ole asiantuntija näissä arvioissa. Laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida, onko asiantuntemukseen perustuvaa harkintavaltaa käytetty väärin. Tästä näkökulmasta katsoen olennaista on, millä perusteilla adoptoitavan lapsen etua on arvioitu. Adoptiovanhemman sopivuutta tulee käsitäkseni mukaan arvioida sellaisista perusteista lähtien, jotka ovat adoptiolapsen edun toteutumisen kannalta merkityksellisiä.

Lapsen edun kriteerit lainsäädännössä

Kuten edellä olevista lainkohdista ilmeni, lapseksiottamislaisissa ei ole määritelty tarkemmin, mitä adoptoitavan lapsen etua arvioitaessa tulee ottaa huomioon.

Laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on lueteltu yleisiä näkökohtia, joiden pohjalta voidaan arvioida tekijöitä, jotka vaikuttavat lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseen (1 §). Niiden mukaan lapselle tulee turvata myönteisten ja läheisten *ihmissuhteiden* lisäksi hyvä *hoito* ja *kasvatus*, lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen *valvonta* ja *huolenpito*. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava *kasvuympäristö* sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava *koulutus*. Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen *ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä*. Lasta ei saa alistaa eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen *itsenäistymistä* vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee *tukea ja edistää*.

Viranomaisen tulee kiinnittää näihin samoihin näkökohtiin huomiota vuoden 2008 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain mukaan silloin, kun arvioidaan lapsen etua.

Edellä mainittuja lainkohtia voidaan käsitykseni mukaan pitää lähtökohdina arvioitaessa sitä, onko lapsen etua koskevaa harkintavaltaa käytetty oikein.

Adoptiolapsilla on nähdäkseni taustansa vuoksi vielä erityisiä tarpeita, jotka tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan lapsen etua adoptiovanhempien sopivuuden kannalta. Pelastakaa Lapset ry:n Teitä koskevassa päätöksessä on huomautettu, että kotimaiset adoptiolapset sijoitetaan muutaman kuukauden ikäisenä. Olitte myös itse toivoneet alle vuoden ikäistä lasta. Näin ollen arviossa on perusteltua ottaa huomioon pienen lapsen hoitoon liittyviä näkökohtia.

Pelastakaa Lapset ry:n arvio lapsen edusta

Ratkaisu on selostettu ja perusteltu Teille 17.5.2005 päivätyssä päätöksessä. Päätös on runsaan viiden sivun mittainen ja siinä on kiinnitetty huomiota moniin eri näkökohtiin. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida erikseen kaikkea siinä sanottua. Päätöstä koskeva arvioni perustuu tämän vuoksi niihin näkökohtiin, jotka nähdäkseni ovat olleet ratkaisun kannalta olennaisia.

Asiantuntijat

Pelastakaa Lapset ry:llä oli käytettävissään lääketieteellistä asiantuntemusta ratkaisua tehdessään. Käytettävissä oli ensinnäkin kantelija A:ta hoitavan fysiatrian erikoislääkärin ja osastonylilääkärin E:n lausunto. Selvityksen mukaan käytettävissä oli myös Pelastakaa Lapset ry:n adoptiopalveluissa konsultoivan lääkärin sisätautien ja nefrologian eri-

koislääkärin *F:n* lausunto ja lastenpsykiatrian erikoislääkärin *G:n* suullinen arvio asiasta. *F* ja *G* ovat selvityksen mukaan arvioineet asiaa *E:n* antaman lausunnon perusteella.

Päätöksen mukaan lääkärit ovat arvioineet ristiriitaisesti kantelija *A:n* mahdollisuuksia toimia adoptiovanhempana siten, että *A:n* oma erikoislääkäri *E* on katsonut *A:n* soveltuvan adoptiovanhemmaksi, kun taas Pelastakaa Lapset ry:n käyttämät erikoislääkärit ovat tulleet vastakkaiseen tulokseen. Lastenpsykiatri *G* oli arvioinut asiaa yhdessä Pelastakaa Lapset ry:n sosiaalityöntekijöiden *C:n* ja *D:n* kanssa. Tapaamisesta tehdyn muiston valossa he ovat olleet lopputuloksesta yksimielisiä.

Totean tässä yhteydessä, että käytettävissäni olevaa *F:n* lausuntoa ei ole perusteltu millään tavalla. Mielestäni hyvän hallintotavan näkökulmasta hakijalle kielteinen kannanotto tulisi olla perusteltu. Hyvän hallintotavan näkökulmasta olisi myös perusteltua, että esimerkiksi tässä tapauksessa asiantuntijana käytetyn *G:n* lausunto olisi annettu kirjallisena hakijoille esimerkiksi päätöksen liitteenä, sillä suullisen kannanoton luotettavuus on muiden henkilöiden asiasta tekemien kirjausten varassa.

Minulla ei ole kuitenkaan aihetta epäillä, ettei käytettävissä olisi ollut riittävästi asiantuntemusta tai etteivät asiantuntijoiden arviot olisi sinänsä olleet luotettavia.

Lapsen hoiva ja huolenpito

Päätöksen valossa Pelastakaa Lapset ry:ssä pidettiin adoptoitavan lapsen kannalta olennaisena ensinnäkin sitä, että kantelija *A* ei voisi itse osallistua etenkin pienen lapsen fyysiseen hoivaan ja huolenpitoon. *A:lla* on onnettomuuden seurauksena [REDACTED].

[REDACTED]. Päätöksestä ilmenee, että *A* pystyy itse [REDACTED].

Avuntarpeesta päätöksessä on todettu seuraavaa: "Kantelija *A:lla* on henkilökohtainen avustaja 40 tuntia viikossa. Avustajan tehtävänä on lääkärintodistuksen mukaan kompensoida toiminta- ja liikuntakyvyn rajoitukset. *A:n* ilmaisun mukaan avustaja toimii hänen [REDACTED] työpaikalla sekä apuna sinne lähtiessä. *A:n* mukaan avustajan työ on raskasta, eikä sitä hänen käsityksensä mukaan yksi henkilö jaksakaan kovin kauan. Hänellä on nyt kolmas avustaja. Lisäksi *A:n* luona käy [REDACTED]."

Päätöksen mukaan *A* on itse todennut, ettei hän pystyisi lainkaan osallistumaan lapsen perushoittoon, mutta katsoo silti voitavansa olla lapselle henkisesti hyvä vanhempi.

Päätöksessä tullaan siihen tulokseen, että kantelija *B* olisi vanhempana yksin vastuussa etenkin pienen lapsen vaatimasta fyysisestä *hoivasta* ja *huolenpidosta*. Tilanteessa, jossa avustajaa tai hoitajaa ei ole kotona kantelija *A:n* käytettävissä, myös hänen avustamisensa on kantelija *B:n*

varassa. Päätöksen valossa tilannetta ei ole pidetty adoptiolapsen tarpeiden kannalta riittävänä.

Lapsen psyykinen kehitys

Toinen päätöksen perustelujen näkökulmasta keskeinen seikka on nähdäkseni lastenpsykiatri G:n arvio siitä, että vanhemman vammaisuus on erityisen kuormittavaa lapsen oman identiteetin syntymisen kannalta. Päätöksen mukaan G katsoo, että adoptiolapsi on identiteettinsä muotoutumisessa tavallista lasta haavoittuvampi, koska hänen oma taustansa poikkeaa muiden lasten taustasta. Sellainen vanhemman vamma, joka kantelija A:lla on, merkitsisi lapselle ylimääräistä vaikeutta oman identiteetin syntymisessä. Tätä on päätöksen mukaan pidetty lapsen *suotuisan psyykkisen kehityksen* kannalta liian suurena riskinä.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä totean, että Pelastakaa Lapset ry:n päätös perustui olennaisilta osin sellaisille seikoille, joita voidaan pitää merkityksellisinä adoptoitavan lapsen etua arvioitaessa. Päätös tehtiin käyttäen sitä harkintavaltaa, joka lain mukaan kuuluu ottolapsineuvonnan antajalle. Tätä harkintavaltaa ei käsitykseni mukaan ylitetty eikä käytetty epäasianmukaisina pidettävien perusteiden.

3.2.3

Pelastakaa Lapset ry:n päätöksen lainmukaisuus

Pelastakaa Lapset ry ei siis jatkanut ottolapsineuvonnan antamista Teille sen jälkeen, kun se oli kohdallanne päätyneet siihen, että toisen puolison vammautuminen muodosti ehdottoman esteen lapseksiottamiselle. Asia perusteltiin Teille 17.5.2005 päivätyssä päätöksessä, joka oli kirjeenne liitteenä. Pyysitte minua tutkimaan, oliko annettu päätös lainmukainen.

Vetositte kirjeessänne Helsingin sosiaaliviraston lakimiehen Tapio Rädyn kirjoitukseen, jossa hän katsoi, ettei laki mahdollistanut ottolapsineuvonnan lopettamista sillä perusteella, ettei lapseksiottamisen edellytyksiä vanhemman ominaisuuksien vuoksi ole. Rätty viittasi Helsingin hallinto-oikeuden 17.2.2006 antamaan päätökseen (*Sosiaaliturva* 6/06 s. 22–23; mainittua ratkaisua ei ole julkaistu oikeuspäätösten *Finlex*-tietokannassa).

Lapseksiottamista koskevassa laissa ei ole erikseen säännöksiä ottolapsineuvonnan lopettamisesta.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon seuraavaa. Pelastakaa Lapset ry oli [REDACTED] kaupungin kanssa tekemässään ostopalvelusopimuksessa pidättänyt itselleen oikeuden olla aloittamatta ottolapsineuvontaa tilanteessa, jossa neuvontaa ei sen arvion mukaan ollut perusteltua aloittaa. Ostopalvelusopimuksen mukaan "*Pelastakaa Lapset ry sitoutuu ostajan toimeksiannosta antamaan ottolapsineuvontaa niille ottolapsi-*

neuvontaa pyytävälle perheille, joiden kotikuntalain 2 §:n mukainen kotikunta on [REDACTED] kaupunki ja joiden kohdalla ottolapsineuvonta on Pelastakaa Lapset ry:n arvion mukaan perusteltua aloittaa".

Menettely perustui siis sopimukseen, jonka arvioiminen ei sinänsä kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta kysymys on siitä, onko kunta voinut ottaa tällaisen sopimusehdon ostopalvelusopimukseen, joka koskee sen lakisääteisen tehtävän hoitamista.

Käsitykseni mukaan [REDACTED] kaupunki ei ole voinut sopia sille lain mukaan kuuluvan järjestämismääräyksen siirtämisestä palveluntuottajalle. Sopimuksella on siten voitu sopia vain yksittäisten tähän järjestämismääräykseen kuuluvien palvelujen tuottamisesta ostopalveluna.

Näin ollen nähdäkseni ei ole estettä sille, että ostopalvelusopimukseen sisältyy rajoituksia, jotka eivät lakiin perustuvan järjestämismääräyksen vuoksi voisi koskea kunnan itse järjestämiä palveluita. Sopimusehto ei tämän vuoksi anna minulle aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä [REDACTED] kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan taholta.

3.2.4

Kysymys muutoksenhakuoikeudesta

Kysymyksenasettelu

Toitte kirjeessänne esille myös sen, ettei Teillä mielestänne ole oikeusturvakeinoja tilanteessa, jossa ottolapsineuvonnan antaja päättää lopettaa neuvonnan antamisen. Totesitte myös, että jos kysymys olisi ollut kansainvälisestä adoptiosta, asia olisi ollut mahdollista saattaa kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnan ratkaistavaksi. Lautakunnan päätöksestä olisi puolestaan ollut valitusoikeus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pelastakaa Lapset ry:n antamassa päätöksessä todetaan, että siihen ei voinut hakea muutosta. Valitusoikeus yksityisen palvelunantajan päätökseen edellyttäisikin nähdäkseni erityissäännöstä, jollaista lainsäädännössä ei ole.

Arvioinkin jatkossa sitä, olisitteko voineet saada valituskelpoisen päätöksen asiassa, jos ottolapsineuvonta olisi järjestetty muulla tavoin.

Lupamenettely

Viittasitte itse kirjeessänne kansainvälisissä adoptiotapauksissa sovellettavaan lupamenettelyyn. Menettely kotimaisten adoptioiden kohdalla poikkeaa menettelystä kansainvälisten adoptioiden yhteydessä siinä, että kotimaisia adoptioita varten ei tarvita Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupaa (lapseksiottamislaki 25–27 §). Kansainvälisissä adoptioasioissa lautakunnan lupaa koskevasta päätöksestä hakija voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lupamenettely on säädetty kansainvälisiä adoptioita varten niiden velvoitteiden täyttämiseksi, jotka seuraavat Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta (Haagin yleissopimus vuodelta 1993 lasten suojelusta sekä yhteistyöstä kansainvälisissä lapseksiottamisasioissa, joka on tullut voimaan 1.7.1997). Mielestäni lupamenettelyä ei näistä syistä voida oikeudellisesti rinnastaa menettelyyn, jota noudatetaan kotimaista lapseksiottamista koskevissa tapauksissa. Kysymystä valituskelpoisen päätöksen saamisesta ei voimassa oleva lainsäädännön perusteella siten ole mahdollista ratkaista samalla tavoin kuin kansainvälisissä adoptiotapauksissa.

Sosiaalihuollon järjestämistä koskeva päätös

Edellä mainitussa Sosiaaliturva -lehdessä julkaistussa kirjoituksessaan Rätty katsoi, että kunnan sosiaalihuollon toimielimen ei tule lopettaa ottolapsineuvonnan antamista sillä perusteella, ettei lapseksiottamisen edellytyksiä ole vanhempien ominaisuuksien vuoksi. Rätty viittasi Helsingin hallinto-oikeuden asiasta antamaan ratkaisuun, jonka mukaan kunnan sosiaalihuollon toimielin ei lain mukaan tee päätöstä lapseksiottamisesta, vaan päätösvalta kuuluu tuomioistuimelle.

Tapauksessa oli kysymys kansainvälistä adoptiota koskevasta ottolapsineuvonnasta. Hallinto-oikeuden mukaan sosiaalihuollon toimielimellä ei ollut oikeutta keskeyttää ottolapsineuvontaa ilman asianosaisten suostumusta.

Kirjoituksen valossa kysymys oli sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaisesta päätöksestä. Säännöksen mukaan *sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen* tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Päätös, johon Rätty kirjoituksessaan viittasi, koski siis sitä, järjestetäänkö asiakkaille sosiaalihuollon palveluna ottolapsineuvontaa.

Nähdäkseni kysymys sosiaalihuollon palvelun *järjestämisestä* on oikeudellisesti toinen kuin kysymys siitä, onko lapseksiottamislain 18 §:n mukaan selvitettäviä lapseksiottamisen *edellytyksiä* olemassa. Käsittekseni mukaan sosiaalihuollon järjestämisestä em. sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan päätettäessä ei ole mahdollista ratkaista kysymystä lapseksiottamisen edellytyksistä. Olen siis samaa mieltä siitä, että hallinto-oikeus ei voinut käsitellä kysymystä lapseksiottamisen edellytyksistä ratkaisun yhteydessä.

Kysymystä siitä, onko sosiaalihuollon toimielimellä oikeus keskeyttää ottolapsineuvonnan antaminen, tulee kotimaisten adoptiotapausten osalta kuitenkin mielestäni arvioida toisin.

Sosiaalihuollon viranomaisen lakiin perustuva harkintavalta

Lapseksiottamista koskevan lain 18 §:n mukaan ottolapsineuvontaa annettaessa on selvítettävä, ovatko lain 1 luvussa säädetyt lapseksiottamisen edellytykset olemassa. Käsitykseni mukaan on selvää, että sen arvioiminen, täyttyvätkö lapseksiottamisen edellytykset vai eivät, on viranomaisen harkintavaltaan kuuluva asia. Ottolapsineuvonnassa voidaan näin ollen päätyä tulokseen, jonka mukaan edellytyksiä lapseksiottamiselle ei ole.

Mielestäni ei ole estettä sille, että ottolapsineuvonnan antaja laatii erillisen päätöksen, jossa selostetaan, miksi lapseksiottamisen edellytykset eivät hakijoiden kohdalla täyty. Käsitykseni mukaan tällöin *ei kuitenkaan ole kysymys senkaltaisesta ratkaisusta, joka voisi olla valituskelpoinen*. Valituskelpoisuus määräytyy hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla.

Tuomioistuimen päätös

Lapseksiottamista koskevassa laissa ei ole säädetty myöskään sellaisesta menettelystä, jossa hakija voisi pyytää *tuomioistuinta* vahvistamaan pelkästään sen, että hänellä on kotimaiseen lapseksiottamiseen tarvittava kelpoisuus. Lapseksiottamisen vahvistamista haettaessa tuomioistuimelle on nimittäin esitettävä selvitys mm. siitä, että lapsi on lapseksiottajan hoidettavana tai että tämä muutoin huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta (2 §). Jotta hakijat saisivat asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, tarvitaan myös adoptoitavaksi luovutettu lapsi, josta hakijat huolehtivat. Tämän edellytyksen täytyminen lienee käytännössä mahdotonta ehkä joitain esimerkiksi sukulaisten kesken järjestettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta, jos ottolapsineuvonnassa on hakijoiden kohdalla päädytty siihen, ettei lapseksiottamisen edellytyksiä ole.

Tuomioistuimen tehtävänä näyttäisi lapseksiottamislain perusteella olevan siten ainoastaan yksittäisen adoption vahvistaminen tai vahvistamatta jättäminen. Adoptio voidaan vahvistaa lapseksiottajan ja hänen hoidossaan ja kasvatuksessaan olevan lapsen välillä tuomioistuimelle esitettävän selvityksen perusteella (2 §).

Yhteenveto

Totean yhteenvetona, että nähdäkseni voimassaolevan lainsäädännön mukaan *kotimaista adoptiota hakeva ei voi saada valituskelpoista päätöstä* siitä, että lapseksiottamisen edellytysten ei hänen kohdallaan katsota täyttyvän. Näin on siis siinäkin tapauksessa, että ottolapsineuvontaa antaa kunnan sosiaalihuollon viranomainen eikä yksityinen palvelunantaja ostopalvelusopimukseen perustuen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan on ostopalveluina tuotettavien palveluiden osalta varmistuttava siitä, että yksityiset palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Näin ollen Teidän asemanne ei käsitykseni mukaan olisi muuttunut, vaikka ottolapsineuvontaa olisi antanut [REDACTED] kaupungin sosiaali- huollon viranomainen eikä Pelastakaa Lapset ry. Yksityinen palvelu vastasi siis käsitykseni mukaan tältä osin sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Asiassa ei ole aihetta epäillä [REDACTED] kaupungin taholta lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista annetun lain 4 §:n 3 momentin perusteella.

Muut oikeusturvatie

Totean lopuksi, että ottolapsineuvonnan tulokseen tyytymätön voi luonnollisesti saattaa sosiaalihuollon viranomaisen tai luvansaaneen ottolapsitoimiston menettelyn myöhemmin tutkittavaksi valtioneuvoston oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa, kuten Te olettekin tehnyt. Kunnan sosiaalihuollon toimielimen menettelystä on mahdollista tehdä hallintokantelu myös asianomaiselle lääninhallitukselle.

Kuten edellä totesin, [REDACTED] kaupunki ei ole voinut siirtää lakiin perustuvaa järjestämismvastuutaan ostopalvelusopimuksella yksityiselle palvelunantajalle. Pelastakaa Lapset ry:n tekemä päätös olla antamatta ottolapsineuvontaa Teille ei käsitykseni mukaan siten merkitse, että asia olisi tämän päätöksen perusteella ratkaistu myös [REDACTED] kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan osalta. Lautakunta voi nähdäkseni edelleen järjestää Teille ottolapsineuvontaa oman järjestämismvastuunsa perusteella joko itse tai ostopalveluna esimerkiksi toiselta kunnalta. Jos palvelua ei pyynnöstänne huolimatta anneta, on Teille käsitykseni mukaan annettava edellä selostettu sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös.

Oikeusministeriössä on vireillä lapseksiottamista koskevan lain uudistaminen. Ministeriön verkkosivuilla on julkaistu arviomuistio lain uudistamistarpeista (Tuomo Antila 25.10.2007). Muistiossa esitetään kotimaisen lapseksiottamisen kohdalla muutoksenhakuoikeutta päätökseen ottolapsineuvonnan epäamisestä edellytysten puuttumisen vuoksi (s. 10–11). Siinä ehdotetaan myös lupamenettelyn ulottamista kotimaisiin adoptioihin (s. 11–12).

3.3

Johtopäätökset

Käytettävissä olevan selvityksen valossa minulla ei siis ole aihetta epäillä, että Pelastakaa Lapset ry olisi menetellyt lainvastaisesti, ylittänyt harkintavaltansa tai väärinkäyttänyt sitä arvioidessaan soveltuvuuttanne adoptiovanhemmiksi adoptoitavan lapsen edun kannalta.

Minulla ei myöskään ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä sen vuoksi, että Pelastakaa Lapset ry ei jatkanut ottolapsineuvonnan antamista Teille.

Asia ei näistä syistä anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Tämä vastaus lähetetään oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tiedoksi ja otettavaksi huomioon lapseksiottamislain uudistamisessa. Ministeriölle lähetettävästä vastauksesta poistetaan Teitä koskevat henkilötiedot.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri

Kirsti Kurki-Suonio