



20.9.2021

AD/192/2021

Sosiaali- ja terveysministeriölle

**Adoptiolautakunnan täysistunnon lausunto**

## Taustaa

Monessa eurooppalaisessa adoptiolapsia vastaanottavassa maassa on viime aikoina käyty keskustelua kansainvälisistä adoptioista. Eurooppalaisessa mediassa on nostettu esiin epäilyjä muun muassa lapsikaupasta, korruptiosta ja epäeettisistä menettelytavoista. Keskustelut ovat ajankoh-  
taistuneet eri maissa, kun vanhoissa adoptioprosesseissa on paljastunut  
väärinkäytöksiä. Ruotsissa on ollut adoptiokriittistä keskustelua jo vuosikymmenien ajan, etenkin aikuisten adoptoitujen taholta. Keskustelua on käyty muun muassa laajamittaisten Chile-adoptioihin liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Hollanti on keskeyttänyt kansainväliset adoptiot toistaiseksi Hollannissa julkaistun adoptioselvityksen johtopäätöksenä. Myös Sveitsissä toiminta on keskeytetty toistaiseksi.

Selvitysten taustalla on ollut huoli kansainvälisten adoptioiden eettisyydestä ja väärinkäytöksistä. Edellä mainituissa tilanteissa kyse on kuitenkin ollut aikaisemmilla vuosikymmenillä (1960–90-luvuilla) tapahtuneista adoptioista, eikä niistä voi suoraan vetää johtopäätöksiä nykyisten adoptiojärjestelmien toimivuudesta. Statskontoret tutki vuonna 2020 kansainvälisen adoption käytäntöjä ja järjestämistapaa Ruotsissa ja totesi nykymallin toimivaksi. Tanska puolestaan keskeytti toiminnan vuonna 2019 siksi aikaa, kun maassa selvitettiin adoptiotoiminnan uudelleen organisoimista ja eettisyyttä. Adoptiotoimintaa jatkettiin Tanskassa vuonna 2020 lisäämällä toiminnan valtionrahoitettavuutta mutta säilyttämällä adoptiopalvelun tuottaminen yksityisen palvelunantajan kautta.

Adoptiolautakunta on käsitellyt eri maiden tilanteita peilaten uutta tietoa Suomen adoptiotoiminnan lähtökohtiin muun muassa säännöllisissä kansainvälisissä keskusviranomaistapaamisissaan. Adoptiolautakunta on käsitellyt Suomen tilannetta Suomen adoptiokeskusviranomaistehtäviä hoitavassa kansainvälisten asioiden jaostossa useassa kokouksessa ja adoptiolautakunnan täysistunnon kokouksessa 20.9.2021. Adoptiolautakunnan täysistunnon tehtävänä on adoptiolain (22/2012) mukaisesti seurata kehitystä adoptioasioissa sekä tehdä tarvittaessa aloitteita adoptioita koskevissa kysymyksissä.

## Kansainvälisten vieraslapsiadoptioiden juridinen kehitys Suomessa

Suomessa kansainvälisten adoptioiden historia on varsin tuore. Alkuaikoina adoptiot ovat olleet pääasiassa kotimaan adoptioita sekä adoptioita Suomesta ulkomaille. Lainvalmisteluaineiston mukaan vielä vuosina 1968–1974, jolloin useissa Euroopan maissa kansainvälinen adoptiotoiminta Eurooppaan käynnistyi, Suomi luovutti itse adoptioon lähes 400 suomalaislasta muihin Pohjoismaihin. Adoptioiminen ulkomailta Suomeen oli 1980-luvun alkupuolelle asti melko harvinaista.

Ensimmäiset kansainvälisesti adoptoidut lapset ovat saapuneet Suomeen 1970-luvulla. Vuonna 1979 voimaan tulleen lapseksiottamislain (32/1979) lainvalmisteluaineistossa (HE 147/1978 vp) on todettu adoptioneuvonnan kehittämisen yhteydessä, että ”Suomessa on lisääntynyt kiinnostus hankkia lapsia kehitysmaista suomalaisiin perheisiin ottolapsiksi. Käytännössä ovat nämä tapaukset kuitenkin jääneet harvalukuisiksi.” Jo tällöin kiinnitettiin huomiota adoptoitavan lapsen asemaan ja esityksessä todettiin, että ”erityisesti kansainvälisissä ottolapsisuhteissa olisi tärkeä merkitys sillä, että lapsen etua voitaisiin valvoa ennen kuin lapsi sijoitetaan toiseen maahan”. Adoptioneuvonnalla ja laittoman ottolasten välittämisen kriminalisoinnilla pyrittiin lapsen oikeussuojan tehostamiseen ja valvonnan kehittämiseen.

Vuoden 1985 lapseksiottamislain muutoksissa (153/1985) adoptiolainsäädäntöön lisättiin säännökset kansainvälisestä lapseksiottamispalvelusta ja lupamenettelystä. Lisäksi lakiin siirrettiin adoptioita koskevia kansainvälisyksityisoikeudellisia säännöksiä eräistä kansainvälisluontoisista perheoikeudellisista suhteista annetusta laista (379/1929). Ottolapsilain esitöissä (HE 107/1984 vp) todetaan, että aiempaa ”ottolapsilakia tulkittiin siten, että ainoastaan ottolapsineuvontaa antaneet tahot (kuntien sosiaalilautakunnat ja luvan saaneena ottolapsitoimistona Pelastakaa Lapset ry) voivat laillisesti välittää lapsia lapseksiottamisen tarkoituksessa ulkomailta Suomeen.” Pyrkimyksenä on siis jo tuolloin ollut luotettavien kanavien käyttäminen. Toisaalta esityksessä todetaan kuitenkin, että ”ottolapsilakia säädettäessä tarkoituksena ei ole ollut, että ottolapsineuvonnan varsinaisena tehtävänä olisi välittää ulkomaalaisia lapsia ottolapsiksi Suomeen” ja todetaan, että ”niissä tapauksissa, joissa ulkomaalaisen lapsen lapseksiottaminen on vahvistettu Suomessa, lapset ovat paria poikkeusta lukuun ottamatta saapuneet Suomeen lapseksiottajien omasta toimesta yksityistä tietä.” Lisäämällä säännökset kansainvälisistä lapseksiottamispalveluista ja ottolapsivälityksellä tavoiteltiin parempaa oikeusturvaa kaikille adoption osapuolille.



Jo tuolloin on hallituksen esityksessä todettu, että kun adoptiolasten kysyntä on ollut suurta ja adoptiopalvelu monessa valtiossa järjestämättä, ”on tarjoutunut mahdollisuus hankkia ja välittää lapsia ottolapsiksi myös laittomin keinoin”. Esityksessä todetaan, että yhä useampi valtio, joista lapsia muuttaa ottolapsiksi ulkomaille, on alkanut asettaa edellytykseksi, että lapseksiottajien välittäminen tapahtuu viranomaisten tai erityisesti tähän tehtävään valtuutettujen elimien välillä. Vuonna 1985 voimaan tullessa laissa perustettiin adoptiolautakunta (tuolloin lapseksiottamisasioiden lautakunta) hoitamaan sille laissa määriteltyjä tehtäviä. Adoptiolautakunta on myöntänyt adoptiotoimintaan tarvittavat toimiluvat sekä seurannut ja valvonut kansainvälistä adoptiotoimintaa tästä lähtien sekä myöntänyt adoptioluvat Suomessa asuville adoptionhakijoille.

1990-luvusta lähtien Suomi on sitoutunut useaan kansainväliseen adoptiointia koskevaan sopimukseen. Suomi on liittynyt YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 60/1991), jossa sopijapuolet sitoutuvat siihen, että kaikessa lapseksiottamisessa ensisijainen huomio kiinnitetään lapsen etuun ja että kansainvälistä lapseksiottamista voidaan harkita vaihtoehtoisena hoitomuotona, jos lasta ei voida adoptoida tai muulla sopivalla tavalla hoitaa lapsen omassa maassa. Haagissa tehtiin vuonna 1993 yleissopimus lasten suojelusta sekä yhteistyöstä kansainvälisissä lapseksiottamisasioissa (nk. Haagin sopimus, SopS 29/1997). Suomi saattoi tämän yleissopimuksen voimaan adoptiolain muutoksilla vuonna 1997 (175/1997). Tässä sopimuksessa on osoitettu kansainvälisen lapseksiottamisen välttämättömät edellytykset, joita Suomi soveltaa kaikessa kansainvälisessä adoptiotoiminnassaan. Suomen liittyminen Haagin sopimukseen ei edellyttänyt paljon muutoksia lainsäädäntöömme, sillä adoptioajattelu Suomessa oli tuolloin jo varsin yhteensopivaa Haagin sopimuksen periaatteiden kanssa.

Vuonna 2012 voimaan tullessa adoptiolain kokonaisuudistuksessa (22/2012) saatettiin voimaan Strasbourgissa 27.11.2008 tehty lapsen adoptiosta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 39/2012). Lain keskeisenä tavoitteena oli entisestään vahvistaa lapsen etua adoptioprosessissa. Lisäksi tavoitteena oli ehkäistä ennalta niin kutsuttuihin itsenäisiin adoptioihin liittyviä riskejä, kuten lapsikauppaa. Tämä toteutettiin säättämällä lupaedellytys ilman palvelunantajaa tapahtuviin adoptioihin ja rajattiin nämä adoptiot koskemaan vain sukulaisadoptioita ja adoptionhakijoiden hoidossa olleen lapsen adoptioita. Lisäksi pyrkimyksenä on ollut lupasäännösten kiertämisen estäminen säättämällä, ettei tuomioistuin voi vahvistaa päteväksi adoptiota, johon olisi tullut hakea adoptiolautakunnan lupa.



## Nykytilanne ja toiminnan luotettavuutta turvaavia elementtejä

Vuodesta 1985 alkaen ylläpidetyn adoptiolautakunnan tilaston mukaan vuosina 1985–2020 Suomeen on saapunut noin 5 000 kansainvälisesti adoptoitua lasta. Kansainväliset adoptiot ulkomailta Suomeen ovat olleet ennen 1980-lukua harvalukuisia. Edellä kuvatun juridisen kehyksen sekä kansainvälisten adoptioiden määrän yleistymisen ajallisesta yhteydestä ilmenee, että samanaikaisesti kansainvälisten adoptioiden määrän kasvaessa 1980-luvulle siirryttäessä, on adoptioita koskevaa lainsäädäntöä kehitetty Suomessa jatkuvasti tietoisena kansainvälisen adoption haasteista. Voimassa oleva adoptiolaki vuodelta 2012 on suhteellisen uusi ja sitä säädettäessä on voitu ottaa täysimääräisesti huomioon kansainväliset adoptiosopimukset. Laissa on myös voitu huomioida lapsioikeudessa tapahtunut kehitys.

Kansainvälisiä adoptioita varten on luotu yhteistyörakenteita sekä vahvistettu lapsen oikeuksien valvontaa moniviranomaisprosessissa, jossa osasta prosessia vastaa lapsen lähtömaan viranomaiset ja osasta lasta vastaanottavan maan viranomaiset. Adoptiolainsäädäntömme ja kansainvälisten adoptiosopimusten peruslähtökohta on turvata lapsen oikeuksia adoptioprosessissa. Sekä Haagin sopimus, että Suomen voimassa oleva adoptiolainsäädäntö velvoittavat Suomen adoptioviranomaisia puuttumaan, mikäli he havaitsevat, että adoptioprosessi ei olisi lapsen edun mukainen toimenpide. Adoptiolapsia luovuttavat maat vastaavat puolestaan omissa valtioissaan ilman perhettä jäävien lasten adoptiotarpeen arvioinnista ja lapsen vapauttamisesta adoptioon, samoin kuin perheen valinnasta ja useimmiten adoption vahvistamisesta tai luvan antamisesta tälle vahvistamiselle lapsen uudessa kotimaassa. Lähtökohtaisesti toisen maan viranomaisten työhön luotetaan kansainvälisissä adoptioissa.

Adoptiolain 85 §:n mukaan kansainvälisen adoptiopalvelun yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Adoptiolain 86 §:n mukaisesti adoptiolautakunta toimii adoptioasioissa erityisenä asiantuntija- lupa ja valvontaviranomaisena.

Adoptiolautakunta myöntää luvat ja valvoo adoptiopalvelunantajien kansainvälistä adoptioyhteistyötä keskusviranomaistehtäviä hoitavassa kansainvälisten asioiden jaostossa. Määräaikaista yhteistyölupaa myönnettäessä arvioidaan, täyttyvätkö adoptiolaisissa määritellyt adoptioyhteistyön edellytykset. Arviointia kohdemaan soveltuvuudesta kansainvälisen adoption yhteistyömaaksi tehdään siinä vaiheessa, kun palvelunantaja hakee ensi kertaa yhteistyölle lupaa ja aina kun toimiluvan voimassaoloaika



halutaan jatkaa. Adoptiolain 91 §:n mukaan palvelunantajalla on velvollisuus ilmoittaa lautakunnalle sen tietoon tulleista seikoista, jotka voivat aiheuttaa luvan peruuttamisen. Suomessa palvelunantajat arvioivat vastuullisesti omalta osaltaan sitä, mitkä maat ovat sellaisia, joiden kanssa tehtävä adoptioyhteistyö täyttää kansainvälisten sopimusten mukaiset edellytykset.

## Arviointia ja jatkotoimia

Adoptiolautakunta on seurannut aktiivisesti eurooppalaista ja pohjoismaista tilannetta ja on pitänyt lisäksi koko ajan adoptiotoiminnan yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä tietoisena selvityksistä ja käydystä keskustelusta.

Adoptiolautakunnan kansainvälisten asioiden jaosto, jolle kuuluvat adoptiolain mukaisesti adoptiokeskusviranomaisen tehtävät sekä adoptiopalvelunantajien ja kansainvälisen adoptioyhteistyön valvonta on todennut, että valvontakäytännöissä tai yleisessä keskustelussa Suomessa ei ole noussut esiin vastaavanlaisia laajamittaisia väärinkäyttösepäilyjä, kuten esimerkiksi Ruotsissa tai Hollannissa. Palvelunantajilta saadun tiedon mukaan asiakastyössä adoptioiden eettisyys ei ole noussut viimeaikaisen julkisen keskustelun jälkeenkään laajamittaisesti esiin.

Toisin kuin joissakin toisissa kansainvälisen adoption vastaanottavissa maissa Suomessa ei ole nähtävissä jaksoa, jolloin Suomeen olisi tuotu laajamittaisesti lapsia adoptiotarkoituksessa ilman tätä koskevaa järjestelmää ja oikeudellista kehystä. Tänäkin päivänä merkittävin riski lapsille ovat itsenäiset adoptiot ilman palvelunantajaa sellaisissa maissa, joissa adoptioyhteistyölle ei ole todellisia edellytyksiä.

Adoptiolautakunta on tuonut lehdistölle ja erilaisissa keskustelufoorumeissa esille, että Suomen kansainvälistä adoptiotoimintaa ei voida suoraan ja yksi yhteen rinnastaa nyt selvityksiä laatineiden maiden adoptiotoiminnan kanssa. Sekä Hollannissa että Ruotsissa adoptiotoiminta on alkanut 1960-luvulla vahvasti adoptionhakijavetoisena ja jatkunut myös pitkään yksityisten perheiden yksityisinä adoptioprosesseina – toisin kuin Suomessa. Toimintaa ei myöskään sen ensimmäisinä vuosikymmeninä ohjannut näissä maissa Haagin adoptiosopimus ja lainsäädännöllinen pohja puuttui aluksi kokonaan – toisin kuin Suomessa. Näiden maiden yhteistyötahoina on ollut lisäksi sellaisia maita, joiden kanssa Suomi ei ole tehnyt yhteistyötä. Lisäksi adoptiovolyymit näissä maissa ovat moninkertaiset Suomeen nähden. Raportoidut epäselvyydet ovat koskettaneet erityisesti vuosia, jolloin Suomi ei ole ollut mukana kansainvälisissä adoptioissa, yksityisiä adoptioita, jollaisia Suomeen on tehty hyvin vähän ja osin maita, joiden kanssa Suomella ei ole ollut yhteistyötä.



Kansainvälisissä raporteissa on nostettu esille huolta siitä, että kaikkia adoptiotoiminnan riskejä ja mahdollisia laittomuuksia ei ole tänäkään päivänä saatu korjattua. Tämä edellyttää jatkossakin kaikkien adoptiotoimijoiden yhteistä valppautta ja matalaa kynnystä ilmoitta esimerkiksi jälkipalvelussa esiin nousseita huolenaiheita. Adoptiolautakunnan kansainvälisten asioiden jaosto pitää tärkeänä, että jos Suomessa aikuisten adoptoitujen jälkipalvelutyössä ilmenisi epäselvyyksiä taustatietojen paikkansapitävyydestä, näitä käsitellään matalalla kynnyksellä lapsia lähettäneen maan adoptiokeskusviranomaisen kanssa, joka on oikea viranomainen vastamaan mahdollisista selvityksistä.

Suomessa adoption jälkipalvelutyö on kasvamassa vasta nyt, johtuen kansainvälisten adoptioiden myöhäisemmästä aloituksesta. Suomen valtio tukee adoptiopalvelunantajien jälkipalvelutyötä rahoittamalla toimintaa valtion budjetista. Adoptiolautakunta valvoo määrärahan käyttöä ja seuraa tätä kautta myös sitä, minkälaisia kokemuksia ja palautetta jälkipalvelutyöstä saadaan aikuisilta adoptoiduilta.

Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin puitteissa työskennellään väärinkäytösten estämiseksi kansainvälisissä adoptioissa. Haagin sopimuksen seurantaan varten järjestetään joka viides vuosi Special Commission -kokous. Seuraava kokous järjestetään heinäkuussa 2022 ja sen yhtenä aiheena on adoption laittomuuksien ennaltaehkäisy ja toimenpiteet niihin puuttumiseen. Tämä osaltaan kuvastaa sitä, että kansainvälinen adoptiotoiminta ei mitenkään voi lähteä siitä oletuksesta, että mitään riskejä ei olisi olemassa, vaan riskitietoisuus on ollut ja tulee jatkossakin olemaan elimellinen osa adoptiotoiminnan hallintoa, valvontaa, toimilupamenettelyä sekä palvelunantajien omaa valvontaa.

## Suomessa laadittavasta selvityksestä

Päätös selvityksen tekemisestä ja selvityksen laatimiseen liittyvät yksityiskohdat edellyttävät poliittista päätöksentekoa. Adoptiolautakunta on keskeisessä roolissa adoptiolain mukaisessa kansainvälisessä ja kotimaisessa adoptioprosessissa. Tästä syystä adoptiotoimintaa selvittäessä myös lautakunta ja sen toiminta on osana järjestelmän arviointia. Tästä syystä adoptiolautakunta ei voi olla aktiivisessa roolissa selvityksen suhteen, mutta se, kuten kaikki muutkin adoptioprosessin tehtäviä hoitavat tahot, voi omalta osaltaan tuottaa tietoa selvitystä varten.

Suomessa adoptiotoimijatahot ja muun muassa aikuisten adoptoitujen yksittäiset edustajat ovat tuoneet esille, että Euroopan adoptiokeskustelu on herättänyt hämmennystä ja huolta adoptioperheiden, hakijoiden ja



adoptoitujen keskuudessa, samoin kuin tuoneet esiin näkemyksiä, että jonkinlainen selvitys olisi hyvä myös toteuttaa Suomessa.

Adoptiolautakunnan näkemyksen mukaan mahdollinen selvityksen tarve ja tarkastelunäkökulma ja ajallinen perspektiivi tulisi arvioida huolellisesti huomioiden edellä kerrotut Suomen erityisyyksiä kansainvälisissä adoptioissa. Selvityksen suunnittelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen miksi, mitä ja millä menetelmillä asiaa selvitetään ja mitkä ovat selvityksen tavoitteet, jotta selvitys tuottaisi aidosti uutta ja hyödynnettävää tietoa adoptiotoiminnan kehittämisen pohjaksi. Selvityksen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on hyvä huomioida, että Hollannissa on jo käynnistynyt keskustelu tehdyn selvityksen puutteista erityisesti suhteessa selvityksen perusteella tehtyihin laajakantoisiin ratkaisuihin koko adoptiotoiminnan keskeyttämisestä.

Puheenjohtaja

Irene Pärssinen-Hentula

Sihteeri



Johanna Huovinen