

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/1998 vp

Hallituksen esitys lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 128/1997 vp lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt hallituksen esityksen yhteydessä lakialoitteen 15/1997 vp (Leena Luhtanen /sd ym.) laiksi korkolain 1 §:n 3 kohdan kumoamisesta, jonka eduskunta on 29 päivänä huhtikuuta 1998 siirtänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnasta lakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (PeVL 9/1998 vp ja StVL 5/1998 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna ja erityisasiantuntija Kari Vesanen, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö
- kärjäjätuomari Anna-Kaisa Aaltonen, Helsingin kärjäoikeus
- johtava kihlakunnanvouti Heikki Merenheimo, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto
- kehittämisspäällikkö Sirpa Taskinen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes

- johtava lastenvalvoja Esa Huotari, Turun kaupungin sosiaalikeskus
- kanslisti-virkaholhooja Anne Lähteenmäki, Uuraisten kunta
- lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- järjestösihteeri Arto Marjomäki ja asianajaja Janne Kangas, Elatusvelvollisten Liitto ry
- kihlakunnanvouti Pauli Eino, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- puheenjohtaja Mauno Laaninen, Suomen Ulosottoapulaisten yhdistys
- puheenjohtaja, kihlakunnanvouti Pekka Louekoski, Suomen Kihlakunnanvoudit ry
- erikoissuunnittelija Auli Paavola, Lastensuojelun keskusliitto ry
- puheenjohtaja, avustava ulosottomies Heikki Pesonen, Avustavat ulosottomiehet ja haastemiehet ry
- toiminnanjohtaja Heljä Sairisalo ja aluesihteeri Piia Rantala, Yksinhuoltajien ja yhteishuoltajien liitto ry
- asianajaja Marja-Liisa Starckjohann, Suomen Asianajajaliitto
- johtava yleinen oikeusavustaja Liisa Vehmas-Turunen, Yleiset Oikeusavustajat ry.

Viitetieto

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (HE 128/1997 vp) liittyy hallituksen esitykseen laiksi lapsen elatusurvaan koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/1996 vp), josta sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut mietintönsä (StVM 8/1998 vp). Mietintö on ollut lakivaliokunnan käytettävissä.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsen elatuksesta annettua lakia ja neljää muuta lakia elatusapua koskevan ulosotto-perinnän tehostamiseksi ja perintäjärjestelmän yksinkertaistamiseksi.

Elatusapusaatavan vanhentumisaika lyhenisi viiteen vuoteen eikä vanhentumista voitaisi katkaista. Kaikki saman kalenterivuoden aikana erääntyneet elatusapuerät vanhentuisivat yhdessä erässä ja vanhentumisaika alkaisi erääntymistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Kertamaksuna suoritettava elatusapu vanhentuisi eräpäivästä ja viimeistään viidessä vuodessa siitä, kun lapsi on tullut täysi-ikäiseksi.

Määräajoin suoritettavan elatusavun perimistä palkan ulosmittauksella ja elatusavun etuoikeutta ulosmittauksessa koskevat aikarajat yhdenmukaistettaisiin vanhentumisajan kanssa. Elatusapusaatava voitaisi siten periä myös palkan ulosmittauksella koko viiden vuoden vanhentumisajan ja saatavalla olisi tältä ajalta etuoikeus. Vapaaehtoisen suorituksen perusteella tai ulosottotoimin kertyneet varat olisi aina kohdennettava vanhimmalta perittävissä olevalta kalenterivuodelta olevan elatusapusaatavan suorituksiksi. Kertamaksuna suoritettavalla elatusavulla ei olisi etuoikeutta.

Määräajoin suoritettavaan elatusapuun perustuva saatava ehdotetaan säädettäväksi korkolaissa tarkoitettulla tavalla korolliseksi. Viivästyskorko laskettaisiin kunkin kalenterivuoden osalta erik-

seen. Viivästyskorko laskettaisiin määrälle, jonka elatusvelvollinen kyseisenä vuonna on kuukausittain keskimäärin ollut velkaa elatusavun saajalle.

Myös viivästyskorkosaatava vanhentuisi viidessä vuodessa eikä vanhentumista voitaisi katkaista. Elatusvelvolliselta kertyvä suoritus olisi kohdennettava ensin erääntyneen elatusavun suorituksiksi ja vasta sen tultua maksetuksi viivästyskoron suorituksiksi. Kertyvä viivästyskorko ei olisi saajalleen verotettavaa tuloa. Kunnan suorittamaan elatustukseen perustuvalla takautumissaatavalle ei kertyisi viivästyskorkoa.

Lapsen elatuksesta annettua lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi niin, että tuomiota, jolla on määrätty elatusvelvollisuus päättymään tai jolla on alennettu elatusavun määrää, olisi heti noudatettava, vaikka se ei ole saanut lainvoimaa, jollei tuomioistuimien toisin määrää.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti vuoden 1999 alusta kuin eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen lapsen elatusturvaa koskevaksi lainsäädännöksi sisältyvä elatusturvalakiehdotus.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan kumottavaksi korkolain 1 §:n 3 kohta, joka estää korkolain soveltamisen määräajoin maksettavien elatusapujen laiminlyönnistä syntyneisiin velkoihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esityksen lähtökohdista

Korkolain voimaan tullessa 1.1.1983 lasten elatusavut tulivat viivästyskorollisiksi. Jo vuoden kuluttua, 1.1.1984, viivästyskorosta oli luovuttava, koska korkolain säännösten toteuttaminen määräajoin maksettavien elatusapujen osalta oli käytännössä osoittautunut lähes mahdottomaksi. Lakivaliokunnan asiaa koskevassa mietinnössä (LaVM 3/1983 vp) todettiin, että tämä johtui usei-

den tekijöiden yhteisvaikutuksesta, mm. seuraavista:

- elatusavun maksutavasta: elatusapu ei läheskään aina makseta velvoitteen mukaisesti oikeana eräpäivänä oikean suuruisena,
- etuoikeusasetuksen 20 §:n 3 momentin säännöksestä: ulosotossa on etuoikeus sellaisella elatusapumaksulla, jonka erääntymisestä ulosmittausta haettaessa on kulunut enintään vuosi,
- palkan ulosmittausta koskevista säännöksistä: palkkaa ei saa ulosmitata sellaisen elatusavun perimiseksi, jonka erääntymisestä on kulunut enemmän kuin kolme vuotta,
- kauppakaaren 9 luvun 5 §:stä: maksu lasketaan ensisijassa koron maksuksi, sekä
- elatustukea koskevista säännöksistä: mikäli elatusvelvollinen laiminlyö elatusavun maksamisen, voidaan yhteiskunnan varoista maksaa elatustukea. Elatustuen määrä ja maksuaika eivät ole samat kuin elatusavun. Lisäksi elatustuen saaminen vaikeuttaa pääoman ja koron laskemista. - Mainituista säännöksistä johtuu, että elatusapujen korollisuus vaarantaa pääomavelan perimisen.

Lakivaliokunnan kannan mukaisesti eduskunta edellytti, että hallitus viivyttämättä ja viimeistään vuoden 1984 loppuun mennessä antaa eduskunnalle esityksen lasten elatusapumaksujen perinnän uudistamiseksi ja tehostamiseksi niin, että elatusapujen saattaminen jälleen korolliseksi voidaan ottaa uudelleen harkittavaksi.

Lapsen elatusavun perintää koskevat muutosehdotukset

Useiden turhiksi osoittautuneiden säädöshankkeiden jälkeen eduskunnan edellyttämä elatusapumaksujen perinnän uudistamisesitys on vihdoin saatu eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden arviot esityksestä ovat jakaantuneet kahtaalle: osa asiantuntijoista on pitänyt esitystä hyvänä, osa taas on katsonut, että esityksellä heikennetään lapsen oikeuksia ja suositaan elatusvelvollisia. Lisäksi

esitettyä viivästyskorkomallia on pidetty liian monimutkaisena.

Valiokunta pitää käsiteltävänä olevaa esitystä yhdessä siihen kiinteästi liittyvän hallituksen esityksen 73/1996 vp kanssa tasapainoisena kokonaisuutena, jonka osat eivät ole toisistaan erotettavissa. Perinnän tehostaminen on viety esityksessä niin pitkälle kuin sitä voidaan elatusvelvollisen muiden velkojien ja elatusvelvollisen itsensä kannalta pitää kohtuullisena. Tähän valiokunnan käsitykseen ovat vaikuttaneet mm. seuraavat seikat:

Vanhentumisaika. Elatusapujen vanhentumisaika lyhennetään 10 vuodesta runsaaseen viiteen vuoteen. Tästä huolimatta elatusvelvollisen palkka ja muu ulosmittauskelpoinen omaisuus on silloin, kun kysymyksessä on yksi lapsi ja elatusmaksut laiminlyödään lapsen syntymästä asti, yhtäjaksoisesti 23 vuoden ajan ulosoton kohteena. Vanhentumisajalla yli sen, mitä voidaan tehokkaasti periä, ei ole lapsen edun kannalta käytännön merkitystä.

Vanhentumisajan lyhentämisen vastapainoksi elatusapu, joka nykyisin on etuoikeutettu saatava yhden vuoden ajan, muuttuu etuoikeutetuksi saatavaksi koko viiden vuoden vanhentumisajaksi. Elatusapuun voidaan kohdistaa ns. ankara palkan ulosmittaus, jossa ulosmitataan normaalia suurempi määrä eikä vapaakuukausia myönnetä (laki ulosottolain muuttamisesta 171/1997).

Elatusvelvollisen oikeus määrätä, minkä saatavan suoritukseksi velan lyhennys kohdennetaan, poistetaan.

Viivästyskorko. Samalla elatusapu muuttuu viivästyskorolliseksi. Viivästyskorko edesauttaa sitä, että elatusapu maksetaan eikä se syrjäydy korkoa kasvavan laskun maksamisen takia.

Viivästyskorkosäännökset on kirjoitettu niin, että viivästysseuraamus määräytyy viivästymän keston mukaisesti, viivästyskoron laskeminen ei edellytä eräkohtaista tarkastelua ja korko juoksee siitä riippumatta, onko saatava ulosotossa. Korkoprosentti on sama kuin muissakin viivästyskoroissa eli korkolain mukainen, vuosittain tarkistettava normaali korko. Korkoprosentti, joka on tällä hetkellä 10, kompensoituu sillä, että korkoa kasvava

pääoma on käytettävissä olevien tilastotietojen mukaan valtaosassa tapauksista olematon tai erittäin pieni.

Viivästyskorkomalli perustuu monimutkaisilta näyttävistä säännöksistä huolimatta yksinkertaiseen korkolaskuun, joka on asianmukaisen ohjauksen perusteella vaikeuksista opittavissa. Malli toimii sekä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla että manuaalisesti. Keskimääräinen kuukausikorko tuottaa lähes saman lopputuloksen kuin ns. päivä-korkomalli.

Siirtymäsäännökset ja lainsäädännön voimaantulo

Siirtymäjärjestely. Hallituksen esitykseen sisältyy siirtymäjärjestely, jonka mukaan nykyiset rästissä olevat saamiset, joita ei ole tähänkään mennessä saatu perityiksi, vanhentuvat kerralla vuoden 2004 lopussa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan siirtymäjärjestely on asianmukainen eikä siihen liity perusoikeus- tai perustuslakiongelmia. Lakivaliokunta toteaa, että uudistuksen voimaantumisen jälkeen on kuusi vuotta aikaa periä vanhoja rästejä ulosoton uusia tehostamiskeinoja hyväksi käyttäen. Ellei vanhoja rästejä siinä ajassa saada perityiksi, ei niitä todennäköisesti saada perityiksi senkään jälkeen.

Kuntien elatustukisaatavat. Kuntien elatusturvain mukaiset elatustukisaatavat ovat määrältään yli kaksi miljardia markkaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnat uuden lainsäädännön voimaan tullessa ryhtyvät tehokkaisiin perintätoimiin näiden saatavien perimiseksi.

Koulutus ja seuranta. Valiokunta on edellä todennut, että viivästyskorkomallia koskevat säännökset eivät pelkästään lukemalla aukea helposti. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että ao. ministeriöt tiedottavat uudistuksesta riittävästi ja huolehtivat siitä, että kuntien henkilöstö saa asianmukaisen koulutuksen uusien säännösten käyttöön. Lisäksi on tarpeen, että ministeriöt seuraavat viivästyskorkosäännösten toimivuutta käytännössä ja epäkohtia havaitessaan ryhtyvät toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Seuranta on tarpeen myös sen

sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunnossa ilmoitettua huolen varalta, että korkotaso nousee oleellisesti ja viivästyskorko muodostuu kohtuuttomaksi.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

13 §. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on esittänyt lausunnossaan, että lakivaliokunta sisällyttäisi nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen hallituksen esitykseen 73/1996 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen (laki lapsen elatuksesta) 13 §:n 3 momentin sellaiseenaan.

Esitys on lakivaliokunnan mielestä asianmukainen, koska tällöin samaa lakia koskevat muutosehdotukset saadaan yhdistetyiksi yhteen lakiin. Siten valiokunta ehdottaa 13 §:n 3 momentin liittämistä nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen.

16 a ja 16 b §. Pykälissä on säännökset elatusvelvolliselta kertyvien varojen kohdentamisesta rästitiin jääneen elatusavun suorittamiseksi sekä korkolain säännöksiä täydentävät korollisuutta tarkentavat säännökset.

Pykäläehdotukset on muotoiltu sitä taustaa vasten, että kun kunnan toimiin hakee elatusavun ulosottoa elatusturvain nojalla, ulosottomiehellä on oikeus luottaa kunnan viranomaisen ilmoittamiin tietoihin saataville kertyneen viivästyskoron määrästä.

Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että pykälän säännöksissä on tarkistamisen varaa niitä tapauksia varten, jolloin hakijana on yksityinen henkilö ja ulosottomies joutuu tarvittaessa laskemaan viivästyskoron. Valiokunta ehdottaakin säännösten täydentämistä niin, että esityksen perusteluissa esitetyt lähtökohdat kirjoitetaan lakitekstiin. Täydennettyjen säännösten mukaan ulosottomies toimii hakemuksen ja sen liitteiden pohjalta, hakijan esittämien käytettävissä olevien tietojen perusteella ja suoritukset kohdennetaan kultakin kalenterivuodelta olevalle elatusavulle ja sille kertyneelle viivästyskorolle aikajärjestyksessä

siten, että myös viivästyskorko tulee katetuksi ennen kuin suorituksia aletaan kohdentaa seuraavalta kalenterivuodelta oleville saataville. Epäselväksi jäävässä tilanteessa viivästyskorkoa laskettaessa otetaan huomioon vain vanhentumattomien vuosien saatavat eli koronlaskun alkusaldoksi merkitään tällöin nolla markkaa.

Luvun otsikko. Voimassa olevan lain mukaan 6 luvun otsikko on 'Oikeudenkäyntimenettely ja tuomion täytäntöönpano'. Nyt tehtävien muutosten johdosta täytäntöönpano voi perustua muuhunkin kuin tuomioon. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että otsikosta poistetaan sana 'tuomio'.

Johtolause. Valiokunnan lisäämän 13 §:n johdosta myös johtolauseetta on tarkistettava.

Valiokunnan muutosehdotus

1.

Laki

lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsen elatuksesta 5 päivänä syyskuuta 1975 annetun lain (704/1975) 6 luvun otsikko, 13 §:n 3 momentti ja 16 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 16 a - 16 c § seuraavasti:

6 luku

16 a §

Oikeudenkäyntimenettely ja (poist.) täytäntöönpano

13 § (Uusi)

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikeudesta ajaa elatusavun vahvistamista tai muuttamista koskevaa kannetta säädetään erikseen.

16 §

(Kuten HE)

Lakialoite

Koska valiokunta ehdottaa korkolain muuttamista hallituksen esityksen mukaisena, on aloite hylättävä.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 2. - 5. lakiehdotus hyväksytään sellaisenaan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että lakialoite 15/1997 vp hylätään.

Jos elatusapua on erääntynyt yhdeltä tai useammalta kuluvalta vuodelta edeltävältä kalenterivuodelta, kunkin kalenterivuoden aikana erääntyneen elatusavun kokonaismäärää käsitellään yhtenä eränä elatusvelvollisen suorituksia kohdennettaessa. Elatusvelvollisen myöhemmin suorittamat tai häneltä ulosottotoimin perityt varat kohdennetaan vanhimmalta perittävässä olevalta kalenterivuodelta olevan elatusavun ja sille kertyneen viivästyskoron suorituksiksi. Vastaavasti menetellään, jos jää epäselväksi, miten elatusavun saaja on kohdentanut jo saamansa suoritukset. Jos aikaisempien kalenterivuosien aikana erääntynyt elatusapu ja sille kertynyt viivästyskorko on tullut kokonaisuudessaan suoritetuksi, kertyvät varat kohdennetaan kuluvalta vuoden aikana erääntyneiden maksamatta

olevien erien suorituksiksi aikajärjestyksessä ja tämän jälkeen kuluvan vuoden viivästyskorolle.

(2 mom. kuten HE)

16 b §

Viivästyskorko määräajoin suoritettavalle elatusavulle lasketaan kalenterivuositain määrälle, joka saadaan laskemalla yhteen kunkin kuukauden viimeisenä päivänä suorittamatta olevat elatusavun määrät ja jakamalla summa niiden kalenterikuukausien lukumäärällä, joiden viimeisenä päivänä elatusapua on ollut suorittamatta. Viivästyskorko lasketaan näille kalenterikuukausille. Viivästyskorkoa laskettaessa otetaan huomioon vain täydet kalenterikuukaudet. Jos elatusapu suoritetaan sen kalenterikuukauden loppuun mennessä, jonka aikana se on erääntynyt maksettavaksi, kyseiseltä kuukaudelta ei lasketa viivästyskorkoa. *Perittäessä elatusapua ulosottoteitse viivästyskoron laskee elatusurvalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin, jolle oikeus elatusavun perimiseen on siirtynyt, ja*

muussa tapauksessa ulosottomies. Viivästyskoron periminen edellyttää, että asiassa esitetään selvitys, jonka perusteella viivästyskorko voidaan laskea. Elatusapu, joka oli suorittamatta viimeksi vanhentuneen vuoden lopussa, otetaan huomioon viivästyskorkoa laskettaessa, jos sen määrästä voidaan esittää luotettava selvitys. Muutoin määräajoin suoritettavan elatusavun viivästyskorosta samoin kuin kertamaksuna suoritettavan elatusavun viivästyskorosta on voimassa, mitä korkolaisa (633/1982) säädetään.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

16 c §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäsen. Sulo Aittoniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk
Janina Andersson /vihr
Toimi Kankaanniemi /skl
Anne Knaapi /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Markku Pohjola /sd
Heikki Rinne /sd
Pekka Saarnio /vas
Säde Tahvanainen /sd
Jukka Tarkka /nuors.

VASTALAUSE

Perustelut

Elatusapurästien määrä on noin 2,5 mrd mk. Määrään ei sisälly korkoja, koska näille rästeille ei korkea kerry. Summa on erittäin suuri ja se on kasvanut jatkuvasti. Sillä on huomattava merkitys kuntien taloudessa. Perinnän tehostaminen on välttämätöntä. Lakivaliokunta yhtyykin hallituksen esitykseen lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Perintä tehostuu, kun mm. saatavan etuoikeutta parannetaan ja viivästyskorko otetaan käyttöön.

Elatusavun ja sille laskettavan viivästyskoron vanhenemisaika lyhenee uuden 16 c §:n mukaan hallituksen esityksen ja lakivaliokunnan enemmistön hyväksymän mallin mukaan 10 vuodesta viiteen vuoteen. Viisi vuotta on niin lyhyt aika, että sen kiertäminen maksuhaluttomuustapauksessa ei tuota suuria vaikeuksia. Näin ollen saatavia uhkaa jäädä erittäin paljon kokonaan perimättä.

Saatavien yleinen vanhenemisaika on 10 vuotta. Ottaen huomioon elatusapurästien erittäin suuren määrän ja perinnän välttämisen mahdollisuudet on perusteltua, että vanhenemisaika säilytetään edelleen kymmenenä vuotena. On huomattava, että maksukyvyttömyystapauksissa elatusvelvollisilla on aina mahdollisuus ja oikeus hakea ja saada maksun alennusta tai poistamista kokonaan. Näin ollen 10 vuoden vanhentumisaika ei ole kohtuuton.

Viivästyskoron laskentamalli on erittäin monimutkainen ja aiheuttaa kaikille osapuolille työtä ja ongelmia. Lisäksi se, että kunnan takaussaatavalle ei peritä viivästyskorkoa lainkaan, aiheuttaa kunnille huomattavia taloudellisia menetyksiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotuksen 16 c § hyväksytään muutettuna seuraavasti:

16 c §

Määräajoin suoritettava elatusapu ja sille laskettava viivästyskorko on perittävä elatusvelvollisilta *kymmenen* vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona elatusapu on erääntynyt. Muutoin oikeus maksun saamiseen on menetetty. Kertamaksuna suoritettava elatusapu ja sille laskettava viivästyskorko on perittävä vastaavasti *kymmenen* vuoden kuluessa siitä, kun elatusapu on erääntynyt maksettavaksi ja viimeistään *kymmenessä* vuodessa siitä, kun elatusavun saaja on tullut täysi-ikäiseksi.

(2 ja 3 mom. kuten LaVM)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/1998 vp

Hallituksen esitys lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 1997 lähettäessään hallituksen esityksen 128/1997 vp lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna ja erityisasiantuntija Kari Vesanen, oikeusministeriö
- professori Erkki Havansi
- professori Antero Jyränki
- dosentti Sami Mahkonen
- dosentti Liisa Nieminen
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tarkoituksena on tehostaa elatusapua koskevaa ulosottoperintää niin, ettei elatusvelvollisen asema muodostu kohtuuttomaksi, sekä yksinkertaistaa perintäjärjestelmää. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään elatusapusaatavan vanhentumisajan lyhentämistä ja sitä, että vanhentuminen olisi lo-

pullista. Uusia säännöksiä on tarpeen soveltaa myös erääntyneisiin elatusapuihin. Esityksen mukaan jo erääntyneiden elatusapujen määrään ei puututa, vaan lain voimaan tullessa erääntyneenä oleva elatusapu vanhenee viidessä vuodessa lain voimaantulovuoden jälkeen. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan ilmeisesti säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu siitä, että elatusapusaatava on sellainen varallisuusarvoinen etuus, jota koskevat hallitusmuodon 12 §:n säännökset omaisuudensuojasta.

Säännöksiä elatusapusaatavan vanhentumisesta, palkan ulosmittauksesta elatusavun suorittamiseksi, elatusavun etuoikeudesta, kertyneiden suoritusten kohdentamisesta ja viivästyskorosta voidaan pitää täytäntöönpano-oikeudellisina

normeina. Tällaiset säännökset voidaan vakiintuneen käsityksen mukaan saattaa omaisuuteen kohdistuvinkin pääsääntöisesti voimaan tavalisella lailla (PeVL 23/1992 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että elatusapusaatavan vanhentumisaikaa lyhennetään ja että saatavan vanhentuminen on lopullista. Nämä uudistukset koskevat pääsääntöisesti vain lain voimaantulon jälkeen erääntyviä elatusapuja, mikä on edellä mainitun yleisen lähtökohdan valossa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä todetaan, että ennen lain voimaantuloa erääntyneeseen elatusapuun ja sitä koskevaan viivästyskorkoon sovelletaan aikaisempia säännöksiä. Tällaisen saatavan vanhentumisaika, joka nykyisin on pääsääntöisesti kymmenen vuotta ja jonka kuluminen voidaan katkaista, kuitenkin muutuu suoraan lain perusteella siten, että saatava vanhentuu lopullisesti vuoden 2004 päättyessä.

Ehdotus merkitsee sitä, että osassa tapauksista vanhentumisaika lyhenee, osassa tapauksista se pitenee. Esityksen mukainen kohdentumissääntely puolestaan johtaa siihen, että elatusvelvollinen joutuu ensin täyttämään eniten vanhentumisan alaista maksuvelvoitetta. Elatusavun saajan kannalta tämä lieventää oleellisesti vanhentumisan lyhentymisen vaikutusta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen siirtymävaiheen järjestely kaiken kaikkiaan on elatussuhteen osapuolten kannalta kokonaisuutena arvioiden kohtuullinen ja muutoinkin oikeusjärjestykseen sopiva, minkä vuoksi ei ole estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

2. lakiehdotuksen tarkoituksena on puuttua etuoikeusjärjestykseen elatusapusaatavan ja kunnan takautumissaatavan hyväksi. Uudistus ei vaikuta vakuusoikeuksien asemaan, mutta sellaisten velkojien asema heikentyisi suhteellisesti, joiden saatavien vakuutena ei ole pantti- tai pidätysoikeutta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin käsitellyt kysymystä saatavien etuoikeusjärjestyksen muuttamisen ja perustuslain omaisuudensuojasäännösten suhteesta (PeVL 1/1972 vp). Tuon valiokunnan kannanoton mukaan konkurssin alkamisajankohta on sillä tavoin ratkaiseva, että perustuslain voi sanoa suojaavan konkurssin alkamisaikaan voimassa olutta etuoikeusjärjestyttä.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukainen pääsääntö vastaa tätä käsitystä. Siirtymäkauden järjestelynä olisi lisäksi voimassa sääntely, jonka mukaan viimeisen vuoden aikana ennen lain voimaantuloa erääntynyttä elatusapua pidetään lain voimaantulon jälkeen etuoikeutettuna vuoden 1999 loppuun saakka. Nykyiset palkan ulosmittaussäännökset ja menettelyn tarkoituksenmukaisuutta koskevat seikat huomioon ottaen tällä siirtymäkauden järjestelyllä ei ole vaikutusta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-aho /kesk
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok
Johannes Leppänen /kesk
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
vjäs. Juhani Alaranta /kesk
Jouko Jääskeläinen /skl.

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 128/1997 vp lapsen elatusavun perintää koskevan lainsäädännön uudistamisesta lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- lainsäädäntöneuvos Tuula Linna ja erityisasiantuntija Kari Vesanen, oikeusministeriö

- hallitussihteeri Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Suomen Kuntaliitolta, Elatusvelvollisten Liitto ry:ltä sekä Yksinhuoltajien ja yhteishuoltajien liitto ry:ltä.

Vuotetiedot

Hallituksen esitys liittyy sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laiksi lapsen elatusapua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/1996 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsen elatuksesta annettua lakia, velkojen maksusaantijärjestyksestä annettua lakia, korkolakia ja tuloverolakia sekä säädettäväksi laki ulosottolain 4 luvun 6 §:n 4 momentin kumoamisesta. Esityksen tarkoituksena on tehostaa elatusapua koskevaa ulosottoperintää niin, ettei elatusvelvollisen asema muodostu kohtuuttomaksi, sekä yksinkertaistaa perintäjärjestelmää.

Elatusapusaatavan vanhentumisaika lyhenisi viiteen vuoteen eikä vanhentumista voitaisi katkaista. Kaikki saman kalenterivuoden aikana erääntyneet elatusapuerät vanhentuisivat yhdes-

sä erässä ja vanhentumisaika alkaisi erääntymistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Kertamaksuna suoritettava elatusapu vanhentuisi eräpäivästä ja viimeistään viidessä vuodessa siitä, kun lapsi on tullut täysi-ikäiseksi.

Määräajoin suoritettavan elatusavun perimistä palkan ulosmittauksella ja elatusavun etuoikeutta ulosmittauksessa koskevat aikarajat yhdenmukaistettaisiin vanhentumisaikojen kanssa. Elatusapusaatava voitaisiin siten periä myös palkan ulosmittauksella koko viiden vuoden vanhentumisaikojen ja saatavalla olisi tältä ajalta etuoikeus. Vapaaehtoisen suorituksen perusteella tai ulosottoin kertyneet varat olisi aina kohden-

nettava vanhimmalta perittävässä olevalta kalenterivuodelta olevan elatusapusaatavan suorituksiksi. Kertamaksuna suoritettavalla elatusavulla ei olisi etuoikeutta.

Määräajoin suoritettavaan elatusapuun perustuva saatava ehdotetaan säädettäväksi korkolaissa tarkoitettulla tavalla korolliseksi. Viivästyskorko laskettaisiin kunkin kalenterivuoden osalta erikseen. Viivästyskorko laskettaisiin määrälle, jonka elatusvelvollinen kyseisenä vuonna on kuukausittain keskimäärin ollut velkaa elatusavun saajalle. Myös viivästyskorkosaatava vanhentuisi viidessä vuodessa eikä vanhentumista voitaisi katkaista. Elatusvelvolliselta kertyvä suoritus olisi kohdennettava ensin eräännyneen elatusavun ja vasta sen tultua maksetuksi

viivästyskoron suorituksiksi. Kertyvä viivästyskorko ei olisi saajalleen verotettavaa tuloa. Kunnan suorittamaan elatustukeen perustuvalla takautumissaatavalle ei kertyisi viivästyskorkoa.

Lapsen elatuksesta annettua lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi niin, että tuomiota, jolla on määrätty elatusvelvollisuus päättymään tai jolla on alennettu elatusavun määrää, olisi heti noudatettava, vaikka se ei ole saanut lainvoimaa, jollei tuomioistuin toisin määrää.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen lapsen elatusturvaa koskevaksi lainsäädännöksi sisältyvän elatusturvalakiehdotuksen kanssa samanaikaisesti vuoden 1999 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa osalta ja siten, että esitys muodostaa kokonaisuuden lapsen elatusturvaa koskevan hallituksen esityksen kanssa (HE 73/1996 vp).

Elatusturvaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 10.5.1996. Valiokunta aloitti esityksen käsittelyn syyskuussa 1996. Valiokuntakäsittelyssä esille tullut arvostelu johti siihen, että valiokunta lähetti 29.10.1996 sosiaali- ja terveysministeriölle ja oikeusministeriölle kirjeen, jossa pyydettiin ministeriöitä valmistelemaan yhdessä uudet elatusturvan perintää koskevat säännökset. Valiokunnan aloite johti kokonaisuuden valmisteluun, joka kattaa sekä elaturvaa että elatusapujen perinnän tehostamista koskevat esitykset. Aikaisemmin annettua elatusturvalakiehdotusta joudutaan yhdenmukaistamaan elatusapujen perintää koskevaan esitykseen sisältyvien lakiehdotusten kanssa. Valiokunta korostaa, että esityksiin sisältyvät lakiehdotukset ovat monin keskeisin osin riippuvaisia toisistaan ja että niiden käsittely tulisi tapahtua yhteistyössä siten, että voidaan varmistaa kaikkien osa-

puolten ja erityisesti lapsen edun kannalta toimivan kokonaisuuden muodostuminen.

Elatusapujen perintää koskevan esityksen tavoitteena on toisaalta yksinkertaistaa ja toisaalta tehostaa elatusavun ulosottooperintää siten, että säännöstö turvaisi lapsen edun toteutumisen ja ettei elatusvelvollisen asema kuitenkaan muodostuisi kohtuuttomaksi. Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten mukaan elatusapu muuttuisi jälleen viivästyskorolliseksi (viivästyskorko on vuonna 1998 10 %), palkan ulosmittauksen niin kutsuttu kolmen vuoden rajoitus poistettaisiin ja palkan ulosmittaus olisi käytettävissä koko vanhentumisajan, elatusavun ja elatustuen maksamisen kautta syntyvän kunnan takautumissaatavan etuoikeus paranisi huomattavasti nykytilanteeseen verrattuna, ja niin kutsuttu velkojan valintaoikeus poistettaisiin ja suoritukset olisi aina kohdennettava vanhimman perittävässä olevan vuoden elatusapusaatavan suorituksiksi. Esityksessä ehdotetaan elatusavun vanhentumisajan lyhentämistä kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Lisäksi ehdotetaan, ettei vanhentumista enää voitaisi katkaista. Elatusturvalakiehdotuk-

sessä kunnan takautumissaatavan vanhentumisajaksi esitetään vastaavasti viittä vuotta.

Valiokunta katsoo, että elatusavun vanhentumisajan lyhentämistä koskeva ehdotus on kytkettävä kiinteästi esitykseen sisältyviin perintäkeinojen tehostamisedotuksiin. Valiokunta painottaa, että lapsen edun toteutumisen kannalta elatusavun vanhentumisajan lyhentäminen on hyväksyttävissä vain, mikäli ehdotetut perintäkeinojen tehostamistoimet toteutuvat vähintään esitetyn tasoisina.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vanhentumisajan pituudella ei yksin ole ratkaisevaa vaikutusta lapsen edun toteutumiselle. Perintäkeinojen todellinen tehokkuus luo edellytykset toteuttaa perintää tuloksellisella tavalla. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että tässä esityksessä ehdotetut muutokset mahdollistavat muun muassa palkan ulosmittauksen koko vanhentumisajan siten, että kerrallaan voitaisiin periä lähes kuuden vuoden elatusapurästä nykyisen kolmen vuoden rästin sijaan. Käytännössä palkan ulosmittaus voisi jatkua yhtäjaksoisesti kunnes lapsi täyttää 24 vuotta, mikäli elatusvelvollinen jatkuvasti laiminlyö elatusavun suorittamisen. Lisäksi elatusapu muuttuisi viivästyskorolliseksi. Tehokkaamilla perintäkeinoilla tehostetaan perintää nimenomaan niissä tilanteissa, joissa elatusapujen laiminlyönti johtuu velallisen maksuhaluttomuudesta. Toisaalta kokonaisuus ei saa muodostua liian ankaraksi sellaisten elatusvelvollisten kannalta, joille elatusapu, esimerkiksi työttömyyden tai muun syyn vuoksi, on muodostunut todellinen maksukyky huomioon ottaen liian korkeaksi. Lisäksi on huomioitava, että ehdotettu kokonaisuus luo paremmat edellytykset myös kuntien omien elatustukisaatavien perinnälle ja sitä kautta kunnat todennäköisesti tehostavat myös lapselle tulevan elatusavun perintää. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa, että jo toteutuilla ulosottomiesten aikaisempaa laajemmilla toimivaltuuksilla (esimerkiksi oikeus saada pankista tilitietoja) on vaikutusta myös nyt käsitellyssä olevan kokonaisuuden kannalta ottaen huomioon niin lapsen edun toteuttaminen kuin kuntien saatavien perintä.

Elatusavun viivästyskorollisuuden osalta valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että mikäli korkotaso oleellisesti nousisi tulevaisuudessa, se johtaisi käytännössä siihen, että elatusavun viivästyskorollisuuteen tai koron määrään tulisi todennäköisesti puuttua.

Lisäksi valiokunta korostaa, että tähän hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset mahdollistavat myös hallituksen esitykseen HE 73/1996 vp sisältyvien säännösehdotusten osittaisen selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen, jolloin kokonaisuudesta muodostuu myös elatusturvalakiehdotuksen osalta aikaisemmin esitettyä selkeämpi.

1. Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitykseen HE 128/1997 vp sisältyy lakiehdotus lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta, johon sisältyvät ehdotukset lain 16 §:n muuttamisesta ja uusista 16 a—c §:stä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa käsitellyssä olevaan hallituksen esitykseen HE 73/1996 vp sisältyy lakiehdotus lapsen elatuksesta annetun lain 13 §:n 3 momentin muuttamisesta. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaa elatusturvalakiehdotuksen 24 §:n 2 momenttia. Sen mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä olisi oikeus ajaa kanna elatusavun vahvistamiseksi tai muuttamiseksi. Lisäksi momenttiin ehdotetaan tehtäväksi käsitteitä koskevia täsmennyksiä.

Lain käytännön soveltamisen yksinkertaistamiseksi ja lakiteknisistä syistä valiokunta katsoo, että edellä mainitut lakiehdotukset on syytä yhdistää yhdeksi lakiehdotukseksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan yhdistäminen tapahtuu luontevimmin lakivaliokunnassa siten, että lakivaliokunta täydentää tämän hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta hallituksen esitykseen HE 73/1996 vp sisältyvällä 2. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentilla. Tällöin sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta voi omassa mietinnössään ehdottaa esitykseen HE 73/1996 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kunnioittavasti esittää lakivaliokunnalle lausuntonaan,

että lakivaliokunta sisällyttää tämän hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen halli-

tuksen esitykseen HE 73/1996 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentin sellaisenaan ja

että lakivaliokunta mietintöönsä laatiesaan muutoinkin ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd
vpj. Maija Perho /kok
jäsen. Liisa Hyssälä /kesk
Timo Ihamäki /kok
Kari Kantalainen /kok
Paula Kokkonen /kok
Mikko Kuoppa /va-r

Eero Lämsä /kesk
Hannes Manninen /kesk
Margareta Pietikäinen /r
Maija Rask /sd
Juha Rehula /kesk
Marjatta Vehkaoja /sd
vjäs. Anne Knaapi /kok.

