

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Elatusvelvoitteet)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 31 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Elatusvelvoitteet) (U 15/2006 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Hanna Rantala, ulkoasiainministeriö
- lakimies Päivi Kemppi, sosiaali- ja terveysministeriö
- elatusturvapäällikkö Tuija Miettälä, Helsingin sosiaaliviraston perheasiaintoimisto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston asetukseksi

Ehdotuksen tavoitteena on poistaa esteet, jotka vaikeuttavat elatusavun perintää Euroopan unionissa. Elatukseen oikeutettujen tulisi voida helposti, nopeasti ja yleisesti ottaen kustannuksitta saada jäsenvaltiossa annettu elatusaputuomio pannuksi täytäntöön koko eurooppalaisella oikeuden alueella. Asetusta sovellettaisiin elatusvastuuseen, joka johtuu perhesuhteesta tai siihen rinnastettavasta suhteesta.

Asetus sisältäisi säännökset jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallasta elatusapuasiassa. Tuomioistuimiin rinnastetaan muut jäsenvaltion viranomaiset, joilla on toimivaltaa elatusvelvoitteita koskevissa asioissa. Pääsäännön mukaan toimivalta olisi sen jäsenvaltion tuomioistuimella, missä vastaajalla tai elatukseen oikeutetulla on asuinpaikka.

Tuomioiden sisällön ennustettavuuden parantamiseksi ehdotetaan elatusapuasiaa koskevien lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamista. Elatusvelvoitteeseen sovellettaisiin pääsäännön mukaan sen valtion lakia, missä elatukseen oikeutetulla on asuinpaikka. Lisäksi ehdotetaan yhteisiä menettelysääntöjä, jotka koskevat lähinnä kutsun toimittamista elatusapua koskevaan oikeudenkäyntiin.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiossa annettu tuomio, joka on alkuperävaltiossaan täytäntöönpanokelpoinen, on tunnustettava ja katsottava täytäntöönpanokelpoiseksi ilman mitään välivaiheen menettelyä. Niin sanottu eksekvaatturimenettely ehdotetaan siten poistettavaksi. Tuomion täytäntöönpano tapahtuisi pääosin kohdevaltion oman lainsäädännön mukaan. Asetuksessa on kuitenkin eräitä täytäntöönpanoa

koskevia säännöksiä, joita olisi sovellettava kohdevaltion oman lainsäädännön estämättä.

Elatusaputuomioiden täytäntöönpanoa pyritään tehostamaan myös keskusviranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten avulla. Kunkin jäsenvaltion olisi nimettävä yksi tai useampi keskusviranomainen huolehtimaan asetuksen soveltamisessa tarpeellisesta yhteistyöstä. Yhteistyövelvoitteet koskevat paitsi yleistä tietojen vaihtoa myös yhteistyötä yksittäisissä tapauksissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston yleinen suhtautuminen asetus-ehdotukseen on myönteinen. Asetuksen avulla voidaan edistää tavoitteeksi asetettua vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen luomista. Eksekvatuurimenettelyn poistaminen parantaa elatusapua koskevien tuomioiden liikkuvuutta yhteisössä. Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä sen tavoitteita ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden omin toimin.

Asetusta koskevissa neuvotteluissa on pyritävä siihen, että asetus ja Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa valmisteltava globaalinen yleissopimus toimivat kitkattomasti yhdessä. Tämä edellyttää sitä, että neuvotteluissa otetaan huomioon ne tulokset, jotka saavutetaan Haagissa. Tämä on erityisen tärkeää lainvalintaa koskevan sääntelyn osalta. Tältä osin on pidettävä tavoitteena, että neuvotteluprosessien tuloksena syntyisivät ainoastaan yhdet lainvalintasäännökset, joita sovelletaan universaalisesti.

Asetusehdotuksen täytäntöönpanoa koskevista säännöksistä eräät ovat Suomen oikeusjärjestyksen kannalta ongelmallisia. Ehdotuksen 34 ja

35 artiklan säännökset suoraveloituksesta ja pankkitilin tilapäisestä jäädyttämisestä saatavat johtaa siihen, ettei velalliselle jää riittävasti varoja omaan elatukseensa. Muitakin ongelmia voi aiheutua sekä velallisille että pankeille. Ehdotuksen 36 artiklan säännös elatusapusääntävien etuoikeudesta merkitsisi puolestaan sitä, että elatusvelkoja olisi etuoikeutetussa asemassa myös sellaiseen muuhun velkojaan nähden, jolla on saatavalleen vakuus. Näiltä osin tulee valtioneuvoston käsityksen mukaan pyrkiä muutoksiin, jotka turvaavat täytäntöönpanon humanisuuden ja velkojan oikeuden saada maksu velalle annetusta vakuudesta.

Kun elatusavun perintää tehostetaan, muodostuu entistä tärkeämmäksi, ettei elatusapu ylitä elatusvelvollisen maksukykyä. Asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa olisi sen vuoksi pyrittävä siihen, että keskusviranomainen on velvollinen antamaan riittävät palvelut paitsi elatusapuun oikeutetulle, myös sellaiselle elatusvelvolliselle, jonka elatusvastuu on esimerkiksi olosuhteiden muuttumisen vuoksi käynyt liialliseksi.

Asetusehdotuksen 49 artiklan mukaan asetuksella olisi soveltamisalallaan etusija suhteessa muihin sopimuksiin, joiden osapuolia jäsenvaltiot ovat. Asetuksella olisi siten etusija muun muassa elatusavun perimistä pakkotoimin koskevaan pohjoismaiseen sopimukseen nähden, silloin kun kysymys on Suomen ja Ruotsin välisistä suhteista. Asiasta ei toistaiseksi ole käyty neuvotteluja Pohjoismaiden välillä. Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että asetusta ja pohjoismaista sopimusta tulisi näissä tapauksissa voida soveltaa rinnakkain.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettua asetusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena keinona helpottaa ja nopeuttaa

elatusapuasioiden käsittelemistä rajat ylittävissä tilanteissa. Valtioneuvoston myönteinen suhtautuminen ehdotukseen on siten perusteltu. Valiokunta yhtyy myös valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin yksityiskohtaisiin kannanottoihin

ehdotuksesta ja esittää lisäksi seuraavat niitä täydentävät huomautukset.

Valtioneuvosto on pitänyt eräitä asetusehdotukseen sisältyviä täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä ongelmallisina ja katsonut, että niiden osalta tulee pyrkiä muutoksiin, jotka turvaavat täytäntöönpanon humanisuuden. Valiokunta pitää kriittistä suhtautumista näihin säännöksiin perusteltuna. Erityisen ongelmallinen on ehdotettu 35 artikla, joka mahdollistaisi elatusvelvollisen pankkitilin tilapäisen jäädyttämisen. Pankkitilin jäädyttäminen saattaisi aiheuttaa elatusvelvolliselle ja hänen kanssaan asuvalle perheelle yllättäviä ja kohtuuttomia taloudellisia vaikeuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetusehdotuksesta neuvoteltaessa turvataan se, että elatusavun perinnässä otetaan riittävästi huomioon myös sellaisten elatusvelvollisen elatuksen varassa olevien henkilöiden elatuksen tarve, jotka asuvat hänen kanssaan.

Elatusapuun oikeutetun kannalta on ongelmallista, jos hänen elatukseensa tarvittavia varoja kuluu merkittävästi perintäkuluihin. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että elatusavun perintä asetuksen mukaisesti olisi mahdollisimman pitkälti maksutonta. Oikeusapua koskeva 29 artikla on tässä suhteessa puutteellinen. Sen mukaan täytäntöönpanon hakijalla olisi täytäntöönpanomenettelyssä oikeus saada oikeusapua tai vapautus kulujen tai maksujen suorittamisesta vain, jos hän on tuomion antaneessa jäsenvaltiossa saanut oikeusapua tai vapautuksen kulujen tai maksujen suorittamisesta. Suomessa valtaosa elatusavuista vahvistetaan osapuolille maksuttomassa menettelyssä sosiaaliviranomaisen vahvistamalla sopimuksella. Näissä tilan-

teissa hakijalla ei asetusehdotuksen mukaan olisi täytäntöönpanomenettelyssä oikeutta oikeusapuun tai maksuvapautukseen. Asetusehdotuksesta neuvoteltaessa on pyrittävä siihen, että asetus turvaisi hakijan oikeuden saada tarvittaessa oikeusapua tai maksuvapautus täytäntöönpanomenettelyssä myös tilanteissa, joissa elatusapu on vahvistettu sopimuksella.

Elatusturvalain (671/1998) 15 §:n 2 momentin mukaan kunnan sosiaaliviranomaisella on oikeus periä elatusvelvolliselta kaikki suorittamatta olevat elatusapuerät viivästyskorkoineen sen jälkeen, kun on päätetty elatustuen maksamisesta elatusavun suorittamisen laiminlyönnin perusteella. Sosiaaliviranomaisen perintävaltuus on siten laaja eikä rajoitu vain kunnan takautumissaatavaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ulkomaanperinnässä sosiaaliviranomainen on lähes kaikissa tapauksissa aloitteentekijä ja sosiaaliviranomaisen laaja perintävaltuus helpottaa perintäasian hoitamista sekä elatusavun saajan että sosiaaliviranomaisen kannalta. Asetusehdotuksen 16 artiklasta näyttää kuitenkin seuraavan, että sosiaaliviranomaisella voisi olla perintävaltuus vain takautumissaatavan osalta. Asetusehdotuksesta neuvoteltaessa on pyrittävä siihen, että sosiaaliviranomaisella voisi olla nykyisenkaltaisen laaja perintävaltuus myös asetukseen perustuvassa perinnässä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

LaVL 8/2006 vp — U 15/2006 vp

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Petri Salo /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Leena Harkimo /kok	Minna Sirnö /vas
	Lasse Hautala /kesk	Juhani Sjöblom /kok
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Lyly Rajala /kok	Astrid Thors /r.
	Jukka Roos /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuomo Antila.