

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vahvistettua elatusapua voidaan muuttaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet elatusavun vahvistamisen jälkeen. Tämän lisäksi muuttamisen edellytyksenä on, että elatusapu on joko *riittämätön lapsen elatukseen* tai *kohtuuton* elatusavun suorittajan *maksukykyyn* nähden. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi

siten, että vahvistettua elatusapua voitaisiin olosuhteissa tapahtuneiden olennaisten muutosten johdosta muuttaa, jos se on *sekä lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman* olot huomioon ottaen *kohtuullista*.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1982 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotettu muutos

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/75) mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Lapsen elatuksesta vastaavat hänen vanhempansa kykynsä mukaan. Elatuksen määräytymisperusteita koskevat säännökset sisältyvät lain 1—3 §:ään. Vanhempi, joka ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta, suorittaa lapselle elatusapua. Elatusavun määrä ja sen suorittamistapa vahvistetaan sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä.

Lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n mukaan vahvistetun elatusavun määrää ja suorittamistapaa voidaan muuttaa uudella sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä, jos niissä olosuhteissa, jotka lain 1—3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että vahvistettu elatusapu ei riitä lapsen elatukseen tai että se on elatusavun suorittajan maksukykyyn nähden kohtuuton. Ennen lapsen elatuksesta annettua lakia säädettiin lapsen elatusta varten suoritettavan elatusavun muuttamisesta avioliittolaissa (234/29) ja avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetussa laissa (173/22). Näiden aikaisempien säännösten mukaan

elatusavun muuttamisperusteina olivat olennaisesti muuttuneet olot. Lapsen elatuksesta annetussa laissa on elatusavun muuttamisen edellytyksiä siten tiukennettu verrattuna aikaisempaan lainsäädäntöön. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että muuttamisedellytysten tiukentamisen katsottiin olevan perusteltua ensiksikin sen vuoksi, että rahan arvon alenemisen ja elinkustannusten nousun vaikutukset vahvistettuihin elatusapuihin oli järjestetty erityissäännöksiin. Toiseksi tiukentamista perusteltiin sillä, että elatusavun muuttamisen tulisi olla mahdollista vain, jos sillä edistetään lapsen elatusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen tavoitetta taata lapselle pysyvä elatus (hallituksen esitys lapsen asemaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta n:o 90/1974 vp.).

Elatusavun muuttamisen sitominen aikaisempaa tiukempiin edellytyksiin ei ole kuitenkaan käytännössä osoittautunut onnistuneeksi. Säännöksessä on painotettu muuttuneiden olosuhteiden vaikutusten arviointia vain joko elatusten *saajan* tai elatuksen *suorittajan* kannalta. Tämän vuoksi säännöksen soveltaminen on myös muodostunut tiukaksi. Kun se vuorostaan on yksittäistapauksessa saattanut johtaa siihen, että määrältään liian korkeaksi koetun elatus-

avun suorittaminen on laiminlyöty, ei tämä lopputulos vastaa sen enempää elatusavun saajan kuin elatusavun maksajankaan etua eikä lain tarkoitus ja tavoite myöskään toteudu.

Toisena tiukentamisperusteena pidettiin sitä, että elatusavut oli lakisääteisesti sidottu elinkustannusindeksiin. Tämä järjestely on kuitenkin jossain määrin aiheuttanut elatusavun suorittajien taholla tarvetta vahvistetun elatusavun muuttamiseen.

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain (660/66) mukaan muun muassa lapselle määrääjain suoritettavaa elatusapua on korotettava tai alennettava elinkustannusindeksin nousua tai laskua vastaavasti. Jos elinkustannusindeksin lokakuun indeksiluku on noussut vähintään viisi prosenttia aikaisemmasta korotuksen perusteena olleesta indeksiluvusta, korotetaan elatusapuja seuraavan kalenterivuoden alusta. Korotus on yhtä monta viittä prosenttia kuin indeksiluku on noussut täysiä viisiä prosentteja.

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain tarkoituksena on rahanarvon muuttuessa säilyttää vahvistetun elatusavun ostoarvo (reaaliarvo) alkuperäisenä. Toisena tarkoituksena on ollut luoda sellainen järjestelmä, joka ei vaadi kultakin elatusavun saajalta erityisiä toimenpiteitä, esimerkiksi elatusavun korottamista koskevan kanteen nostamista elatusavun reaaliarvon säilyttämiseksi, vaan jossa elatusavut automaattisesti seuraavat elinkustannusten muutoksia. Näistä syistä elatusavut on sidottu nimenomaan elinkustannusindeksiin eikä esimerkiksi palkansaajien yleiseen ansiotasoindeksiin. Elatusvelvollisen ansiotason muutos saattaa sen sijaan olla peruste vahvistetun elatusavun muuttamiseen.

Samassa tarkoituksessa kuin annettiin laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin oli jo aikaisemmin kuusi kertaa annettu erillinen laki elatusavustusten korottamisesta vuosina 1945, 1948, 1951, 1956, 1960 sekä 1963. Näissä aikaisemmissa elatusavustusten korottamisesta annetuissa laeissa oli ollut säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi korottaa taikka alentaa mainittujen lakien perusteella laskettuja korotusmääriä. Vastaavaa säännöstä ei enää otettu lakiin eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin, koska aikaisemman säännöksen tarpeellisuus oli jo alun perin ollut kyseenalainen siviilioikeudellisten elatusapujen osalta ottaen huomioon avioliittolain 114 ja 115 §:n sekä avioliiton ulkopuolella syntyneistä

lapsista annetun lain 27 §:n säännökset. Säännöksen poisjättämistä perusteltiin lisäksi sillä että elatusapuihin vastaisuudessa tulevat korotukset ovat määrältään pienempiä kuin aikaisempien lakien nojalla suoritettut korotukset, minkä vuoksi näiden korotuksien tarkistamiseen erikseen elatusvelvollisen tai elatusavun saajan varallisuusolojen tai muiden seikkojen nojalla ei ole aihetta. Lakisääteisesti korotettua elatusapua voidaan siten alentaa tai korottaa samojen edellytysten vallitessa kuin elatusapua voidaan yleensä muuttaa olennaisesti muuttuneiden olosuhteiden perusteella lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n nojalla. Elatusavun lakisääteinen korottaminen ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse olosuhteissa tapahtunutta olennaista muutosta.

Kun rahanarvo on jatkuvasti alentunut ja elinkustannukset ovat sen johdosta nousseet, on edelleenkin tarpeen turvata elatusapujen reaaliarvo sitomalla elatusavut automaattisesti toimivaan järjestelmään. Kokonaislukumäärään nähden harvalukuisissa yksittäistapauksissa saattaa lakisääteisesti korotetun elatusavun määrä kuitenkin olla epäsuhtainen ottaen huomioon sekä elatusavun saajan että elatusavun suorittajan taloudelliset olot. Tällöin elatusavun muuttamisen edellytyksiä tulisi arvioida kokonaistilanteen pohjalta. Lähinnä on kysymys sellaisista tapauksista, joissa olosuhteiden olennainen muutos on aiheutunut siitä, että elatusavun suorittajan ansiotaso on pysynyt samana kuin se oli elatusapua vahvistettaessa tai jopa alentunut siihen verrattuna, kun taas vahvistettu elatusapu on elinkustannusten nousun johdosta lakisääteisesti (automaattisesti) kohonnut useana perättäisenä vuotena.

Elatusapua saavan lapsen edun mukaista on ennen muuta, että vahvistettu elatusapu maksetaan täysimääräisenä säännöllisesti. Myös tätä silmällä pitäen on tärkeää, että elatusavun määrä mahdollisimman hyvin vastaa sekä elatusapua saavan lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman kulloisiakin olosuhteita.

Vahvistettu elatusapu voidaan, sen aikaisemmasta vahvistamistavasta riippumatta, muuttaa joko sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä. Lapsen elatuksesta annetun lain periaatteiden mukaan elatusavun vahvistaminen sopimuksella on kuitenkin tarkoitettu ensisijaiseksi vahvistamistavaksi. Jos oikeuskäytäntö elatusavun muuttamista koskevista asioista on hyvin tiukka, se heijastuu haitallisesti myös elatusapujen sopimuskäytäntöön ja saattaa muodos-

taa esteen joustavan sekä tarkoituksenmukaisen sopimusmenettelyn käyttämiselle elatusapua muutettaessa.

Elatusavun muuttamisen lähtökohta tulisi säilymään muuttumattomana. Vahvistetun elatusavun muuttaminen edellyttää edelleenkin, että niissä olosuhteissa, jotka elatusapua vahvistettaessa on otettava huomioon, on tapahtunut *olennainen* muutos. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siltä osin, että elatusavun muuttamisedellytyksiä arvioitaessa otettaisiin huomioon, samoin kuin elatusapua alun perin vahvistettaessa, sekä elatusapua saavan lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olosuhteet. Elatusapua voitaisiin muuttaa, jos sitä heidän olojensa perusteella olisi pidettävä koh- tuullisena.

Ehdotettu muutos merkitsisi jonkin verran nykyistä lievempiä elatusavun muuttamisedellytyksiä. Tarkoituksena on, että nykyistä joustavammin voitaisiin ottaa huomioon myös olosuhteissa tapahtuneet lyhyempiaikaiset, mutta varsin olennaiset muutokset, kuten työttömyys tai väliaikainen työkyvyttömyys taikka koulutuskustannusten huomattava lisääntyminen lapsen siirtyessä keskiasteen koulutukseen toiselle paikkakunnalle. Kun lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan elatusapua muutettaessa voidaan ottaa huomioon jo muuttamisajankohtaa edeltäneen vuoden aikana vallinneet olosuhteet, on elatusapua mahdollista muuttaa esimerkiksi myös siten, että sen määrää muutetaan vain määräjaksiksi eteenpäin.

Säännökseen ehdotetaan lisäksi otettavaksi nimenomainen maininta siitä, että elatusavun määrä on otettava huomioon sellaisena kuin se on eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain mukaan.

Ehdotetun muutoksen vaikutuksia arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, että säännös tulee yhtäläisesti sovellettavaksi sekä silloin, kun elatusapua vaaditaan alennettavaksi, että myös silloin, kun elatusapua vaaditaan korotettavaksi muuttuneiden olosuhteiden perusteella.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Jos elatusvelvollinen laiminlyö vahvistetun elatusavun maksamisen, suoritetaan lapselle hakemuksesta elatustukea lapsen elatuksen tur-

vaamisesta annetun lain (122/77) mukaisesti yhteiskunnan varoista. Elatusvelvolliselta peritään korvaus suoritetuista elatustukieristä, jollei häntä laissa mainituin erityisin perustein vapauteta niiden korvaamisesta. Jos vahvistettu elatusapu mahdollisimman hyvin vastaa elatusavun suorittajan maksukykyä, on todennäköisempää, ettei hän laiminlyö sen maksamista. Kun lapselle ei tällöin suoriteta elatustukea yhteiskunnan varoista, saattaa valtiolle syntyä elatusavun muuttamisesta joissakin tapauksissa vähäistä säästöä.

Jos elatusavun määrä on vanhemman maksukyvyttömyyden vuoksi vahvistettu elatustuen määrää pienemmäksi taikka vanhempaa ei ole voitu lainkaan velvoittaa suorittamaan elatusapua, lapsen toimeentulo turvataan myös näissä tapauksissa suorittamalla lapselle elatustukea yhteiskunnan varoista. Tätä elatustukea elatusvelvollinen vanhempi ei ole velvollinen korvaamaan yhteiskunnalle.

Mikäli vahvistetun elatusavun määrää alennettaisiin elatusvelvollisen vähentyneen maksukyvyn perusteella tai elatusavun suorittamisvelvollisuus mainitulla perusteella kokonaan poistettaisiin ja lapselle sen johdosta myönnettäisiin elatustukea, lisäisi tämä yhteiskunnan kustannuksia. On todennäköistä, että elatusvelvollinen kuitenkin näissä tapauksissa myös vapautettaisiin korvaamasta lapselle elatusavun suorittamisen laiminlyönnin perusteella maksettua elatustukea.

Kun elatusavun muuttamisperusteisiin ehdotettu muutos saattaa vaikuttaa valtion (80 %) ja kunnan (20 %) varoista maksettavan elatustuen kustannuksiin sekä vähentävästi että jos- sain määrin lisäävästi, ei markkamääräisiä kustannusarvioita voida tehdä. Voidaan kuitenkin arvioida, ettei kustannusten muutos kumpaankaan suuntaan ole merkitsevä.

3. Voimaantulo

Säännösmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1982 alusta. Ennen lainmuutoksen voimaantuloa on siitä hyvissä ajoin tiedotettava muun muassa sosiaalilautakunnille.

Muutettua säännöstä olisi sovellettava myös silloin, kun elatusapu on vahvistettu ennen muutoksen voimaantuloa. Jos elatusavun muuttamista koskeva asia on lain voimaan tullessa vireillä tuomioistuimessa, on asiaan sovellet-

tava uutta säännöstä. Jos asia muutoksenhaun johdosta on vireillä korkeimmassa oikeudessa tai hovioikeudessa, tulee tuomioistuimen, harkitessaan sen olevan aiheellista, varata asianosaiselle tilaisuus antaa lisäselvitys.

Tilaisuus lisäselvityksen antamiseen on aiheellista varata lähinnä silloin, kun asiassa aikaisemmin esitetyn näytön perusteella ei voida arvioida, onko elatusavun muuttamisen

edellytykset riittävästi selvitetty sekä elatusavun saajan että elatusavun suorittajan olosuhteiden kannalta. Lisäselvityksen ja sen johdosta mahdollisesti annetun vastauksen perusteella voidaan ratkaista, olisiko asia palautettava ali-oikeuteen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan lapsen elatuksesta 5 päivänä syyskuuta 1975 annetun lain (704/75) 11 §:n 1 momentti näin kuuluvaksi:

11 §

Vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, mikäli niissä olosuhteissa, jotka 1—3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että elatusavun muuttamista on sekä lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena. Elatusavun muuttamista harkittaessa on vahvistetun elatusavun määrä otettava huomioon sellaisena kuin se on eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain (660/66) mukaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 198 .

Tätä lakia on sovellettava myös silloin, kun elatusapu on vahvistettu ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämän lain säännöksiä on sovellettava lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevaan vahvistetun elatusavun muuttamista koskevaan asiaan. Milloin asia on lain voimaan tullessa muutoksenhaun johdosta vireillä ylempässä tuomioistuimessa, on asianosaisille varattava tilaisuus lisäselvityksen antamiseen, jos sen harkitaan olevan aiheellista.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 1981

Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa

Pääministeri

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

Laki

lapsen elatuksesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan lapsen elatuksesta 5 päivänä syyskuuta 1975 annetun lain (704/75) 11 §:n 1 momentti näin kuuluvaksi:

Voimassa oleva laki

11 §.

Vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, mikäli niissä olosuhteissa, jotka 1—3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että vahvistettu elatusapu ei riitä lapsen elatukseen tai että se on elatusavun suorittajan maksukykyyn nähden kohtuuton.

Ehdotus

11 §

Vahvistetun elatusavun määrää ja sen suorittamistapaa voidaan muuttaa sopimuksella tai tuomiolla, mikäli niissä olosuhteissa, jotka 1—3 §:n mukaan on otettava huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että *elatusavun muuttamista on sekä lapsen että elatusapua suorittavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena. Elatusavun muuttamista tarkkaillessa on vahvistetun elatusavun määrä otettava huomioon sellaisena kuin se on eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain (660/66) mukaan.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 198 .

Tätä lakia on sovellettava myös silloin, kun elatusapu on vahvistettu ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämän lain säännöksiä on sovellettava lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevaan vahvistetun elatusavun muuttamista koskevaan asiaan. Milloin asia on lain voimaan tullessa muutoksenhaun johdosta vireillä ylempässä tuomioistuimessa, on asianosaisille varattava tilaisuus lisäselvityksen antamiseen, jos sen tarkkaillessa olevan aiheellista.
