

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Elatusvelvoitteet)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 10 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 1. OM 07.10.2008 asiassa U 15/2006 vp ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Elatusvelvoitteet).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Lotta Silvennoinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- elatusturvapäällikkö Tuija Miettälä, Helsingin sosiaaliviraston perheoikeudellisten asioiden yksikkö.

Lisäksi ulkoasiainministeriö on antanut kirjallisen lausunnon ja Kansaneläkelaitos on kirjallisesti ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Viitetieto

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 8/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston asetukseksi

Tausta

Euroopan yhteisöjen komissio teki 15.12.2005 ehdotuksen asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (KOM(2005) 649 lopullinen). Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 5.—6.6.2008 päätettiin poliittisten suuntaviivojen antamisesta neuvotteluille. Nykyisen puheenjohtajamaan tavoit-

teena on saavuttaa asetusehdotuksesta poliittinen yhteisymmärrys 24.10.2008 pidettävässä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa.

Neuvottelutavoitteet ja niiden saavuttaminen

Seuraava arvio siitä, miten valtioneuvoston ja lakivaliokunnan asettamat neuvottelutavoitteet on saavutettu, perustuu jatkokirjelmän lähettämisen aikana saatavilla olleeseen asiakirjaan (JUSTCIV 198 13583/08) ja puheenjohtajan päätelmiin yksityisoikeuskomiteassa 3.10.2008.

Yhteensopivuus Haagissa tehtyjen sopimusten kanssa

Tavoitteena on, että asetuksen ja Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa valmistettavan globaalisen yleissopimuksen tulee toimia kitkattomasti yhdessä. Sen sijaan, että asetusehdotus sisältäisi lainvalintaa koskevia säännöksiä, saatetaan voimaan Haagissa hyväksytty pöytäkirja elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista. Lisäksi Haagissa tehty yleissopimus on otettu huomioon myös keskusviranomaisen yhteistyötä ja oikeusapua koskevissa säännöksissä siten, että yhteistyön ja oikeusavun taso vastaa vähintään sitä, mistä on Haagissa sovittu. Mainittujen välineiden yhteensopivuutta koskevat neuvottelutavoitteet on kaikin osin saavutettu.

Elatusapuvélvoitteiden täytäntöönpanoa koskevat tavoitteet

Tavoitteena on, että asetusehdotuksen elatusvelvoitteiden täytäntöönpanoa koskevat säännökset turvaavat täytäntöönpanon humanisuuden ja velkojan oikeuden saada maksu velalle annetusta vakuudesta. Asetusehdotuksessa elatusvelvoitteiden täytäntöönpano jää suuremmassa määrin täytäntöönpanevan valtion kansallisen lain varaan kuin komissio oli ehdottanut. Suomen ongelmallisina pitämät säännökset suora-veloituksesta ja pankkitilin jäädyttämisestä sekä elatusapusaatavan etuoikeudesta on poistettu asetusehdotuksesta. Neuvottelutavoitteet on siten myös tältä osin saavutettu kokonaisuudessaan.

Keskusviranomaisen palvelut elatusvelvolliselle

Tavoitteena on, että asetuksessa tarkoitettun keskusviranomaisen tulee tarjota riittävät palvelut paitsi elatusapuun oikeutetulle myös elatusvelvolliselle, jonka elatusvastuu on esimerkiksi olosuhteiden muuttumisen vuoksi käynyt liialliseksi. Elatusvelvollinen voi asetusehdotuksen mukaan tehdä hakemuksen aikaisemmin tehdyn elatusapupäätöksen muuttamisesta ja hakemuksen sellaisen toisessa valtiossa tehdyn päätöksen tunnustamisesta, jolla lykätään tai rajoi-

tetaan aikaisemmin tehdyn elatusapua koskevan päätöksen täytäntöönpanoa kohdevaltiossa. Hakemuksen vastaanotettuaan kohdevaltion keskusviranomaisen on velvollinen tarjoamaan hakijalle eräitä asetusehdotuksessa täsmennettyjä palveluita (41 artikla). Neuvottelutulos on hyväksyttävä.

Pohjoismaisen, elatusapujen perintää koskevan sopimuksen soveltamisen jatkuminen Suomen ja Ruotsin välillä

Tavoitteena on, että asetuksen voimaantulosta huolimatta pohjoismaisen, elatusapujen perimistä pakkotoimin koskevan sopimuksen soveltamista voitaisiin jatkaa myös Suomen ja Ruotsin välisissä suhteissa rinnakkain asetuksen kanssa. Neuvostolle esitettävään puheenjohtajamaan asiakirjaan on tulossa säännös, jonka mukaan asetus ei estä Suomea ja Ruotsia soveltamasta vuoden 1962 sopimusta, koska se tunnustamisen, täytäntöönpanokelpoisuuden ja täytäntöönpanon osalta sisältää asetusta yksinkertaisemmat ja nopeammat menettelyt sekä turvaa hakijalle paremman oikeusavun.

Elatusapujen perinnän mahdollisimman suuri maksuttomuus

Tavoitteena on, että elatusavun perintä olisi asetuksen mukaan mahdollisimman pitkälti maksutonta. Asetuksen tulisi turvata hakijan oikeus saada tarvittaessa elatusapua myös tilanteissa, joissa elatusapu on vahvistettu sopimuksella.

Asetusehdotuksen mukaan pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion on tarjottava maksuton oikeusapu kaikissa tapauksissa, joissa on kyse alle 21-vuotiaan lapsen oikeudesta saada elatusapua vanhemmaltaan. Muissa tapauksissa oikeusapuun sovelletaan vastaanottavan valtion kansallisia säännöksiä oikeusavusta, kuitenkin niin, että henkilö, joka on alkuperävaltiossa saanut oikeusavun, on siihen ilman muuta oikeutettu myös vastaanottavassa valtiossa vireillä olevassa asiassa, joka koskee päätöksen tunnustamista tai täytäntöönpanoa. Suomi pyrki saamaan asetukseen periaatteen, jonka mukaan oikeusavun automaattinen jatkuvuus täytäntöönpanossa olisi turvattu myös silloin, kun hakija

olisi saanut alkuperävaltiossaan oikeusavun mutta menettelyn maksuttomuuden vuoksi ei ollut oikeusapua tarvinnut. Tämä ehdotus ei tullut hyväksytyksi.

Sosiaaliviranomaisten perintävaltuus

Tavoitteena on pyrkiä siihen, että sosiaaliviranomaisen periessä laiminlyötyä elatusapua sillä olisi asetuksen mukaan yhtä laaja perintävaltuus kuin sillä on kansallisesti elatusturvalain (671/1998) mukaan. Tätä kansallista erityispiirrettä ei ollut mahdollista saada asetukseen. Asetusehdotus lähtee samalla tavoin kuin uusi Haagin yleissopimus ja nykyisin voimassa oleva vuoden 1973 yleissopimuskin siitä, että julkinen viranomainen perii omaa saatavaansa. Tämä ei

kuitenkaan estä sosiaaliviranomaisia perimästä koko saatavaa, mikäli tähän on saatu elatukseen oikeutetulta valtakirja. Asetusehdotus on siten tältäkin osin hyväksyttävissä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelutulos vastaa neuvottelutavoitteita. Vaikka asetusehdotus on neuvottelujen kuluessa huomattavasti muuttunut, muutokset eivät ole nostaneet esille sellaisia uusia kysymyksiä, jotka neuvottelutavoitetta asetettaessa olisivat jääneet huomiotta. Valtioneuvosto katsoo siten, että asetusehdotus on tässä muodossaan hyväksyttävissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että rajat ylittävien elatusapuasioiden käsittelemistä helpotetaan ja nopeutetaan Euroopan unionissa. Viitaten aikaisempaan lausuntoonsa (LaVL 8/2006 vp) valiokunta pitää asetusehdotusta näin ollen tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena.

Valtioneuvoston jatkokirjelmän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että suuri osa valtioneuvoston ja valiokunnan edellä mainitussa lausunnossaan asetusehdotukselle asettamista neuvottelutavoitteista on onnistuttu saavuttamaan erittäin hyvin. Asetusehdotus on täydellisesti yhteensopiva Haagissa tehtyjen sopimusten kanssa, ja siitä on poistettu ongelmallisina pidetyt ehdotukset suoraveloituksesta ja pankkitilin jäädyttämisestä sekä elatusapusaatavan etuoikeudesta. Niin ikään näyttää siltä, ettei asetus tule estämään Suomea ja Ruotsia soveltamasta keskinäisissä suhteissaan vuonna 1962 tehtyä elatusapujen perintää koskevaa pohjoismaista sopimusta. Lisäksi asetusehdotus turvaa keskusviranomaisen palvelut myös elatusvelvolliselle.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotukseen ei ollut mahdollista saada

yhtä laajaa perintävaltuutta kuin sosiaaliviranomaisella on kansallisen lain mukaan. Asetusehdotus lähtee näin ollen siitä, että sosiaaliviranomainen perii vain omaa saatavaansa. Lakivaliokunta pitää neuvottelutulosta tältäkin osin kuitenkin hyväksyttävänä, koska asetusehdotus ei käytännössä estä sosiaaliviranomaista perimästä koko saatavaa, jos tähän on saatu valtakirja elatusapuun oikeutetulta.

Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan asetusehdotukseen ei ollut mahdollista saada periaatetta, jonka mukaan oikeusavun automaattinen jatkuvuus täytäntöönpanossa olisi turvattu myös silloin, kun hakija olisi saanut alkuperävaltiossaan oikeusavun, mutta menettelyn maksuttomuuden vuoksi ei ollut oikeusapua tarvinnut. Asetusehdotuksen sisällöstä käydyt neuvottelut ovat kuitenkin jatkuneet jatkokirjelmän lähettämisen jälkeen. Asetusehdotukseen esitetäänkin uutta säännöstä, jonka mukaan henkilö, jonka elatusapu on vahvistettu hallinnollisessa, maksuttomassa menettelyssä, voisi päätöksen täytäntöönpanovaiheessa saada maksuttoman oikeusavun esittämällä todistuksen siitä, että hän täyttää maksuttoman oikeusavun saamisen edellytykset valtiossa, jossa elatusapu vahvistettiin. Lakivaliokunta pitää uutta säännöstä tärkeänä ja

katsoo, että se on hyvä pyrkiä säilyttämään. Näin mahdollisimman suurta maksuttomuutta koskeva neuvottelutavoite toteutuisi täydellisemmin kuin jatkokirjelmässä on selvitetty. Asetusehdotus voidaan kuitenkin hyväksyä, vaikkei siihen sisältyisikään tällaista säännöstä, koska maksuttomuuden periaate toteutuisi valiokunnan käsityksen mukaan tyydyttävästi ilman sitäkin.

Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi kiinnitetty huomiota keskusviranomaisen tiedonsaantioikeuksiin. Asetusehdotuksen mukaan keskusviranomainen voi elatusapuasiassa pyytää toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselta eräitä tietoja. Sen jäsenvaltion keskusviranomaisella, johon pyyntö kohdistuu, on oikeus saada tällaisia tietoja oman maansa viranomaisilta. Kun kyse on elatusapupäätöksen täytäntöönpanosta, keskusviranomaisella on oikeus saada toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselta muun muassa osoitetta, työnantajaa ja varallisuutta koskevia tietoja. Sen sijaan elatusavun vahvistamista ja muuttamista varten keskusviranomainen voi saada vain osoitetietoja. Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että varallisuustietojen saaminen myös esimerkiksi elatusavun muuttamista varten olisi tarpeellista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskusviranomaisen tiedonsaantioikeus on neuvotteluissa ollut vaikea ja ristiriitainen kysymys. Yhtäältä on pyritty turvaamaan se, että keskusviranomainen saa oman valtionsa viranomaisilta tarvittavia tietoja. Toisaalta on oltu huolis-

saan tietosuojasta ja suhteellisuusperiaatteen kunnioittamisesta. Näiden lähtökohtien huomioon ottamiseksi asetusehdotus lähtee siitä, ettei varallisuustietoja saa elatusavun vahvistamisvaiheessa.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa lakivaliokunnan mielestä siltä, että asetusehdotuksen tiedonsaantioikeuden laajuus on kompromissin tulos, eikä näytä mahdolliselta, että ehdotukseen voitaisiin tältä osin saada muutosta. Valiokunta pitää joka tapauksessa hyvänä, että varallisuustietoja voidaan saada elatusapupäätöksen täytäntöönpanoa varten ottaen huomioon, että valtaosa käytännön tapauksista koskee täytäntöönpanovaihetta. Näin ollen lakivaliokunta pitää asetusehdotusta hyväksyttävänä, vaikkei se mahdollista varallisuustietojen saamista elatusavun vahvistamiseksi tai muuttamiseksi.

Kaiken kaikkiaan lakivaliokunta pitää saavutettua neuvottelutulosta hyvänä ottaen huomioon asetusehdotuksen laajuus samoin kuin se, että neuvoston päätös asiassa edellyttää jäsenvaltioilta yksimielisyyttä. Valiokunta siten katsoo, että asetusehdotus on edellä esitetystä muodossaan hyväksyttävissä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomioon valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Heidi Hautala /vihr	Jari Larikka /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Timo Heinonen /kok	Markku Pakkanen /kesk
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tero Rönni /sd
	Krista Kiuru /sd	Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.