

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (*Elatusvelvoitteet*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 15 päivänä joulukuuta 2005 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta,

sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2006

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Lainsäädäntöneuvos Markku Helin

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI ELATUSVELVOITTEISTA**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio teki 15.12.2005 ehdotuksen asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa. Ehdotus, joka annettiin asiakirjassa KOM(2005) 649 lopullinen, perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 61 artiklan c alakohtaan ja 67 artiklan 2 kohtaan, ja liittyy tavoitteeseen luoda yhteisöön vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Tavoitteeseen pyritään muun muassa poistamalla välivaiheen menettelyitä, jotka ovat tarpeen jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi toisessa jäsenvaltiossa.

Vastavuoroista tunnustamista koskevan, 30.10.2000 hyväksytyn ohjelman mukaan tavoitteeseen pyrittäessä saattaa olla tarpeen muun muassa tietyssä määrin yhdenmukaistaa menettelysääntöjä ja harmonisoida lainvalintasääntöjä. Nämä tavoitteet vahvistettiin uudelleen marraskuussa 2004 Haagin toimintaohjelmassa, jossa komissiota muun muassa pyydettiin antamaan vuonna 2005 ehdotus säädökseksi elatusvelvollisuutta koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, mukaan lukien turvaamistoimenpiteet ja väliaikainen täytäntöönpano.

Asetusehdotuksen valmistelemiseksi komissio julkaisi 15.4.2004 vihreän kirjan elatusvelvollisuudesta asiakirjassa KOM(2004) 254 lopullinen. Tästä vihreästä kirjasta on informoitu eduskuntaa kirjeellä E 51/2004.

Asetusehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston siviilioikeuskomiteassa helmikuussa 2006. Asetusehdotuksen mukaan asetukset tulisi voimaan 1.1.2008, mutta sen soveltaminen alkaisi varsinaisesti 1.1.2009.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1. Ehdotuksen tarkoitus ja soveltamisala**

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

Päätösten sisällön ennustettavuuden parantamiseksi ehdotetaan elatusapuasiaa koskevien lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamista. Lisäksi ehdotetaan yhteisiä menettelysääntöjä, jotka koskevat lähinnä kutsun toimittamista elatusapua koskevaan oikeudenkäyntiin. Päätösten täytäntöönpanoa pyritään tehostamaan keskusviranomaisten yhteistyötä ja eräiden täytäntöönpanomenettelyä koskevien säännösten avulla.

2.2. Toimivalta

Säännökset jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallasta ovat ehdotuksen II luvussa. Tuomioistuimiin rinnastetaan muut jäsenvaltion viranomaiset, joilla on toimivaltaa elatusvelvoitteita koskevissa asioissa.

Pääsäännön mukaan toimivalta on sen jäsenvaltion tuomioistuimella, missä vastaajalla tai elatukseen oikeutetulla on asuinpaikka. Myös tuomioistuin, joka käyttää toimivaltaa henkilön oikeudellista asemaa tai vanhempainvastuuta koskevassa asiassa, on toimivaltainen, jos elatusasia on liitännäinen siihen

nähden (3 artikla).

Toimivalta voisi eräin poikkeuksin perustaa myös osapuolten tekemään sopimukseen sekä vastaajan hiljaiseen hyväksyntään (4 ja 5 artikla). Lisäksi ehdotuksessa on säännös niin sanotusta jäännöstoimivallasta, toisin sanoen toimivallasta silloin, kun minkään jäsenvaltion tuomioistuimella ei ole edellä selostettujen säännösten nojalla toimivaltaa (6 artikla).

2.3. Sovellettava laki

Elatusvelvoitteeseen sovellettaisiin pääsäännön mukaan sen valtion lakia, missä elatukseen oikeutetulla on asuinpaikka. Tietyissä tapauksissa voitaisiin kuitenkin soveltaa tuomioistuinvaltion omaa lakia (13 artikla). Osapuolet voisivat tietyin rajoituksin sopia elatusvelvoitteeseen sovellettavasta laista. Eräät tilanteet, muun muassa alle 18-vuotiaan lapsen elatukseen sovellettava laki, jäisivät kuitenkin sopimismahdollisuuden ulkopuolelle (14 artikla).

Viittaus vieraan valtion lakiin ei erästä poikkeusta lukuun ottamatta käsitä tuon valtion kansainvälis-yksityisoikeudellisia säännöksiä, joten niin sanottua *renvoi*-periaatetta ei sovelleta (19 artikla). Lakia, jonka asetus osoittaa sovellettavaksi, olisi sovellettava siitä riippumatta, onko kysymyksessä jäsenvaltion vai muun valtion laki (18 artikla). Toisin sanoen lainvalintaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin universaalisesti.

Asetuksen 20 artiklan mukaan asetuksessa osoitetun lain soveltamisesta voitaisiin kieltäytyä ainoastaan, jos sen soveltaminen olisi ilmeisesti vastoin kohdevaltion oikeusjärjestyksen perusteita. Tätä niin sanottua *ordre public* -periaatetta ei kuitenkaan voitaisi soveltaa, jos kysymyksessä on jäsenvaltion laki.

2.4. Yhteiset menettelysäännöt

Asetusehdotuksen IV luvussa on prosessioikeudellisia säännöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi tuomioistuinmenettelyssä silloin, kun asia kuuluu asetuksen soveltamisalaa. Ehdotuksen 22 artikla koskee sitä, miten oikeudenkäyntiasiakirjat on annettava vastajalle tiedoksi. Säännös näyttää sanamuotonsa mukaan koskevan myös puhtaasti maan si-

säisiä tapauksia, toisin sanoen tilanteita, joissa kantaja ja vastaaja asuvat samassa valtiossa.

Luvun muut artiklat koskevat kysymystä, miten tuomioistuimen on meneteltävä tapauksissa, joissa vastaaja ei vastaa.

2.5. Täytäntöönpanokelpoisuus ja täytäntöönpano

Asetusehdotuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltiossa annettu päätös, joka on alkupe-rävaltiossaan täytäntöönpanokelpoinen, on tunnustettava ja katsottava täytäntöönpanokelpoiseksi ilman mitään välivaiheen menettelyä. Niin sanottu eksekvaturimenettely ehdotetaan siten poistettavaksi. Päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen siitä huolimatta, että siitä on valitettu (26 artikla).

Myös niin sanotut viralliset asiakirjat (*actes authentiques*) ja osapuolten väliset sopimukset olisivat täytäntöönpanokelpoisia samoin edellytyksin kuin päätökset (37 ja 38 artikla).

Päätöksen täytäntöönpano tapahtuisi pääosin kohdevaltion oman lainsäädännön mukaan (27 artikla). Asetuksessa on kuitenkin eräitä täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, joita olisi sovellettava kohdevaltion oman lainsäädännön estämättä. Nämä säännökset koskevat muun muassa täytäntöönpanoasiakirjoja (28 artikla), oikeusapua (29 artikla), kieltoa vaatia täytäntöönpanon hakijalta vakuutta (30 artikla) sekä kieltoa tutkia asiaky-symystä uudelleen (32 artikla).

Asetuksessa on myös säännös edellytyksistä, joilla päätöksen täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä tai lykätä sitä (33 artikla). Säännös syrjäyttää kansalliset säännökset. Lisäksi ehdotetaan, että tuomioistuin, jossa päätös elatuksesta on annettu, voisi antaa velallisen toisessa jäsenvaltiossa olevalle työnantajalle tai pankille määräyksen tietyn summan kuukausittaisesta suorittamisesta velallisen palkasta tai tililtä (34 artikla). Tuomioistuin, jossa elatusapuasias on vireillä, voisi myös antaa määräyksen velallisen toisessa jäsenvaltiossa olevan pankkitilin väliaikaisesta jäädyttämisestä (35 artikla).

Ehdotukseen sisältyy myös säännös elatusapuvelan etuoikeudesta (36 artikla). Sen mukaan elatusapuvelka on maksettava ennen kaikkia muita velallisen velkoja mukaan lukien velat, jotka johtuvat elatusapupäätösten

täytäntöönpanosta.

2.6. Yhteistyö

Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi keskusviranomaisen huolehtimaan asetuksen soveltamisessa tarpeellisesta yhteistyöstä (39 artikla). Yhteistyövelvoitteet koskevat paitsi yleistä tietojen vaihtoa (40 artikla) myös yhteistyötä yksittäisissä tapauksissa. Viimeksi mainittu yhteistyö sisältää muun muassa tietojen vaihtamista elatusvelallisen olinpaikasta sekä hänen työpaikastaan, tuloistaan, varallisuudestaan ja pankkitileistään. Lisäksi keskusviranomaisen on elatusapuun oikeutetun pyynnöstä velvollinen edustamaan tätä elatusta tai elatusavun täytäntöönpanoa koskevassa asiassa, jos elatusapuun oikeutetulla on asuinpaikka jossakin jäsenvaltiossa (41 artiklan 2 kohta).

Asetusehdotuksessa on säännöksiä myös tietojen toimittamisesta (45 artikla) sekä käyttämisestä ja hävittämisestä (46 artikla).

2.7. Asetuksen suhde muihin välineisiin

Asetus korvaisi elatusavun osalta asetukset 44/2001 (nk. Bryssel I –asetus) ja 805/2004 (nk. asetus eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta). Lisäksi asetuksen 1348/2000 (nk. tiedoksiantoasetus) 19 §:ää ei sovellettaisi elatusapuun (48 artikla).

Asetuksella olisi jäsenvaltioiden välisissä suhteissa etusija sellaisiin yleissopimuksiin ja muihin sopimuksiin nähden, joissa jäsenvaltioita on osapuolina ja jotka koskevat asetuksen piiriin kuuluvia asioita (49 artikla).

3. Vaikutukset Suomen kannalta

Suomi osallistuu nykyisinkin monin eri tavoin elatusapujen kansainväliseen perintään. Suomi on osapuolena New Yorkissa vuonna 1956 tehdystä yleissopimuksessa elatusavun perimisestä ulkomailla (SopS 37/1962) ja Haagissa vuonna 1973 tehdystä yleissopimuksessa elatusapua koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (SopS 35 /1983). Nämä yleissopimukset ovat parhaillaan uudistettavina Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa käytävissä neuvotteluissa. Pohjoismaiden kesken on lisäksi solmittu sopimus elatusavun peri-

misestä pakkotoimin (SopS 8/1963). Eräistä elatusapua koskevista kansainvälis-yksityisoikeudellisista kysymyksistä on lisäksi säädetty Bryssel I –asetuksessa ja laissa eräistä kansainvälisluontoisista perheoikeudellisista suhteista (379/1929).

Asetuksen voimaantulo muuttaisi edellä mainittujen valtiosopimusten soveltamisjärjestystä siten, että asetus saisi etusijan jäsenvaltioiden välisissä suhteissa. Nykyisin sopimuksia on sovellettu rinnakkain.

Tarkasteltavasta kysymyksestä riippuu, missä määrin asetuksessa omaksutut sisällölliset ratkaisut muuttaisivat voimassa olevaa oikeuttamme. Kansainvälisen toimivallan sääntelyssä muutokset ovat melko vähäisiä, sillä asetuksen keskeiset toimivaltaperusteet ovat jo nykyisin Bryssel I –asetuksessa. Mahdollisuus sopia asianosaisten kesken toimivallasta on kuitenkin uutuus. Myös jäännöstoimivaltaa koskeva 6 artikla laajentaisi Suomen tuomioistuimen toimivaltaa siitä, mikä se on nykyisin.

Elatusta koskevassa asiassa sovellettavaa lakia koskevat periaatteet muuttuisivat asetuksen myötä huomattavasti. Lapsen elatusta koskevat Suomen lain nykyiset säännökset osoittavat sovellettavaksi joko tuomioistuinvaltion lain (*lex fori*) tai lapsen kansalaisuusvaltion lain. Puolison elatuksen osalta Suomen laissa käytetään liittymänä puolisoiden yhteistä tai viimeistä yhteistä kotipaikkaa. Asetusehdotuksen mukaan tärkein liittymä olisi puolestaan elatukseen oikeutetun asuinpaikka. Myös mahdollisuus sopia elatukseen sovellettavasta laista joko oikeudenkäynnin vireillepanon yhteydessä tai etukäteen olisi uutuus, jota nykyisessä laissamme ei tunneta.

Ehdotus parantaisi elatusapua koskevien, toisessa jäsenvaltiossa annettujen päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoisuutta, sillä asetukseen ei tulisi perusteita, joiden avulla päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta voitaisiin kieltäytyä. Myös niin sanottu eksekvatuuri eli menettely, jolla ulkomainen päätös on vahvistettu täällä täytäntöönpanokelpoiseksi, jäisi näissä tapauksissa pois.

Elatusapupäätöksen täytäntöönpanomenettely on nykyisissä säännöksissä jätetty kokonaan täytäntöönpanovaltion oman lainsäädännön varaan. Tämä olisi pääsääntö myös asetusehdotuksen mukaan (27 artikla). Ase-

tusehdotus sisältää kuitenkin säännöksiä, joita on sovellettava kansallisen lainsäädännön estämättä ja jotka muuttavat nykyistä oikeustilaa. Näistä jo edellä selostetuista säännöksistä nykytilaa muuttaisivat eniten 34 artiklassa tarkoitettu elatusmaksujen kuukausittaista suoraveloitusta koskeva määräys, 35 artiklassa tarkoitettu määräys pankkitilin väliaikaisesta jäädyttämisestä ja 36 artiklan säännös elatusapusaatavan etusijasta.

Asetuksen säännökset viranomaisten kansainvälisestä yhteistyöstä eivät olennaisesti muuttaisi nykyisiä käytäntöjä. Ulkoasiainministeriö hoitaa New Yorkin yleissopimuksessa tarkoitettuna välittävänä elimenä samantyyppisiä tehtäviä, joita keskusviranomaisella on asetusehdotuksen mukaan. New Yorkin yleissopimusta on kuitenkin Suomessa tulkitu siten, että myös elatusvelvolliset ovat saaneet palvelua. Asetusehdotus sitä vastoin rajaisi eräät palvelut pelkästään elatukseen oikeutetulle.

4. Valtioneuvoston kanta

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

Asetusta koskevissa neuvotteluissa on pyrittävä 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 tavoit-

teena, 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 saattavat johtaa siihen, ettei velalliselle jää riittävästi varoja omaan elatukseensa. Muitakin ongelmia voi aiheutua sekä velallisille että pankeille. Ehdotuksen 36 artiklan säännös elatusapusaatavien 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 muutokseen, jotka turvaavat täytäntöönpanon humanisuuden ja velkojan oikeuden saada maksu velalle annetusta vakuudesta.

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

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