

LAKIALOITE 85/2012 vp

Laki yleisestä ryhmäkanneoikeudesta siviiliriita-asioissa

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa on kyse ryhmäkanneoikeuden laajentamisesta koskemaan kaikkia siviilioikeudellisia riita-asioita. Yleinen ryhmäkanne tulisi mahdolliseksi jokaiselle yleisessä ryhmäkanteessa erikseen määritellyn ryhmän jäsenelle sekä rekisteröidyille yhdistyksille, kuten esimerkiksi ammattiliitoille. Kanneoikeus olisi yksittäisen kantajan tahdonilmaisusta riippumaton eikä kannemuotoa olisi rajattu. Yleinen kanneoikeus siviiliprosesseissa soveltuisi siten kaikkiin eri kannelajeihin: niin suoritus-, vahvistus-, muotoamis- kuin kieltokanteisiin. Yleisen ryh-

mäkanteen pääasiallinen soveltamisala keskittyisi todennäköisimmin työlainsäädännön soveltamisalaan kattaen esimerkiksi irtisanomis- ja lomautustilanteita, liikkeen luovutusta, määrä- ja osa-aikaisten työsopimusten perusteiden lailisuutta, vuokratyövoiman käyttöä, työsuhde-etuja, työsuojelua, työterveyshuoltoa sekä syrjintää ja tasa-arvoista kohtelua työelämässä. Toinen hyvin mahdollinen yleisen ryhmäkanneoikeuden soveltamisala on laajamittaiset ympäristöoikeudelliset siviiliriita-asiat.

PERUSTELUT

1 Lakialoitteen tausta

Ryhmäkannelaki (444/2007) tuli Suomessa voimaan 1.10.2007. Ennen lain voimaantuloa ryhmäkannelainsäädäntöä on vuosina 1992—2006 pohdittu useissa eri oikeusministeriön työryhmissä ja selonteissa. Niissä käsiteltiin myös ryhmäkannemahdollisuuden ulottamista muihin erilaisiin siviiliriita-asioihin. Lain säätämisvaiheessa päädyttiin sen soveltamisala rajaamaan kuitenkin koskemaan vain varsin suppeasti eräitä kuluttajaoikeudellisia riita-asioita. Rajauksen taustalla vaikutti erityisesti elinkeinoelämän voimakas ryhmäkanneoikeuden vastustus.

Rajauksesta johtuen voimassa olevan ryhmäkannelain ensimmäisen pykälän mukaan lakia voidaan soveltaa vain kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisissä riita-asioissa. Lisäksi kuluttaja-asiamies on ainut osapuoli, joka voi nostaa kanteen ja edustaa kuluttajaryhmää oikeudessa. Kolmanneksi kuluttajan on jätettävä kuluttaja-asiamiehelle kirjallinen kuittaus, mikäli haluaa liittyä kanteen osapuoleksi. Näiden rajaavien ehtojen vuoksi kanneoikeus ei ole täyttänyt oikeuspoliittista tehtäväänsä käytännössä heikkomman markkina-aseman omaavan osapuolen suojaajana elinkeinonharjoittajia vastaan, vaan

on pikemminkin kääntynyt ylösalaisin suojaten pitkälti yksityisiä elinkeinonharjoittajia kanneoikeuden soveltamiselta.

Nykyinen oikeudenkäyntimenettely ja voimakkaasti rajattu ryhmäkanneoikeus eivät tarjoa riittävästi keinoja kollektiivisten, hajaantuvien tai pirstoutuneiden siviilioikeudellisten oikeussuojatarpeiden tyydyttämiseen. Yhteiskunnan kehittyminen, muun muassa entistä suurempien taloudellisten yksiköiden muodostuminen, vastuusuhteiden monimutkaistuminen ja sääntelyn lisääntyminen osaltaan lisäävät tarvetta uusien oikeussuojakeinojen käyttöönottoon.

Järjestöjen kanneoikeutta on Suomessa käsitelty esimerkiksi yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista pohtineessa toimikunnassa (KM 2009:4). Toimikunta ei kuitenkaan ottanut kantaa asiaan, vaikka moni toimikunnan jäsen ja työhön osallistunut yhdistys ilmoitti kannattavansa kanneoikeutta. Useat kansalaisjärjestöt vaativat 28.3.2011 ennen eduskuntavaaleja antamassaan kannanotossa järjestöjen kanneoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelun aloittamista. Viimeksi ihmiskaupan vastaisia toimia pohtinut työryhmä esitti 6.4.2011 antamassaan raportissa selvitettäväksi, miten järjestöille luotaisiin paremmat keinot auttaa ihmiskaupan uhreja. Järjestöjen ryhmäkanneoikeuden laajentaminen on siten ollut viime vuosina kasvavassa määrin esillä kotimaisessa lainsäädäntöpoliittisessa keskustelussa. Nyt käsillä oleva esitys yleiseksi ryhmäkannelaiksi sisältäisi kanneoikeuden sekä rekisteröidyille yhdistyksille että kanteessa määritellyn ryhmän jäsenille.

2 Kansainvälinen kehitys

Ryhmäkanne on varsin tavallinen oikeuksien ajomuoto angloamerikkalaisissa maissa, ja joukkokannejärjestelmä on laajassa muodossa käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, Englannissa, Kanadassa ja Australiassa. Näissä maissa on voimassa ryhmäkannejärjestelmän soveltamisalaltaan yleinen malli, joka mahdollistaa hyvin erilaisten siviilioikeudellisten kanteiden ajamisen ryhmän puolesta. Anglosaksisten maiden ulkopuolisessa Euroopassa yleinen ryhmäkannejärjestelmä on voimassa esimerkiksi Ruotsissa.

Rajatummista ryhmäkanneoikeuksista eurooppalaisittain selvästi yleisin on kuluttajaoikeuteen liittyvä ryhmäkanneoikeus. Samalla kollektiivisen kanneoikeuden alati yleistyvää soveltamisalaa on erilaiset työelämän syrjintätilanteet. Esimerkiksi Saksassa työpaikan henkilöstöllä on oikeus nostaa kanne tasa-arvoasioissa. Monessa Euroopan unionin direktiivissä kannustetaan jäsenvaltioita tehostamaan järjestöjen mahdollisuutta puolustaa syrjinnän uhreja. Tällaisia suosituksia on esimerkiksi direktiivissä 2000/43/EY (ns. rasismidirektiivi), direktiivissä 2000/78/EY (ns. työsyrintädirektiivi) ja direktiivissä 2009/52/EY (ns. työnantajasanktiodirektiivi). Suomessa on kuitenkin perinteisesti päädytty katsomaan, että työntekijöiden oikeudet ovat tältä osin turvatut eikä kansainvälisestä kehityksestä huolimatta ole ryhdytty mihinkään lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, vaikka esimerkiksi Olkiluodossa on jatkuvasti laajamittaisia työsuhteongelmia.

Tällä hetkellä Euroopan unionissa on käsiteltävänä lähetettyjä työntekijöitä koskeva täytäntöpanodirektiivi. Siinä esitetään, että mm. ammattiliitoilla olisi oikeus asianomaisen suostumuksella nostaa kanne direktiivissä tarkoitettujen oikeuksien toteutumiseksi. Vastaavantyyllisen esityksen komissio on antanut työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksessa 492/2011 tarkoitettujen oikeuksien toteutumiseksi. Oikeus kanteen nostamiseen olisi riippumaton asianomaisen suostumuksesta.

3 Lakialoitteen tavoitteet

Ryhmäkanneoikeuden laajentamisen keskeinen tavoite on siviilioikeudellisesta oikeudenloukkauksesta kärsineiden oikeusturvan lisääminen ja oikeusjärjestelmän preventiivisen, väärinkäytöksiä ehkäisevän voiman lisääminen sekä prosessiekonomisten etujen saavuttaminen korvaamalla useita potentiaalisia erillisiä oikeudenkäyntejä yhdellä kollektiivisella oikeudenkäynnillä. Mahdollisuus ryhmäkanteen ajamiseen parantaa oikeussuojan saatavuutta etenkin pirstoutuneissa asioissa tasapainottamalla oikeudenkäyntiin liittyvien riskien, kuten oikeudenkäyn-

tikukuriskin, ja siinä saavutettavissa olevien etujen suhdetta.

Tilanteissa, joissa oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneen passiivisuus johtuu esimerkiksi varallisuuteen liittyvistä, tiedollisista, taidollisista, terveydellisistä tai muista vastaavista esteistä tai joissa oikeudenloukkauksen kohteeksi joutunut on muista syistä toiseen nähden selvästi alistetussa asemassa, loukatun yksilön oikeus suojaa on ryhmäkanteen avulla perusteltua parantaa. Tällainen alisteinen asema voi ilmetä esimerkiksi työsuhteessa, luotonantosuhteessa tai muussa sopimussuhteessa. Lakialoitteella tavoiteltavana seurauksena myös ryhmäkannelain tuomioistuinten oikeuskäytäntöä ja osapuolten käyttäytymistä ohjaavilla ns. preventiivisillä vaikutuksilla olisi keskeinen merkitys oikeuden kehittämisessä.

4 Yksityiskohtaiset perustelut

Tilanteissa, jossa henkilöillä on samanlaisia tai -kaltaisia oikeudellisia vaatimuksia samalta osapuolelta, on perusteltua, että kaikkien ryhmään kuuluvien asiaa voidaan ajaa samassa oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäyntiin liittyvä vaiva ja kukuriski saattavat tosiasiallisesti ehkäistä asianomaisia vaatimasta oikeuksiensa toteuttamista tuomioistuimessa. Tähän saattaa vaikuttaa myös oikeudenloukkauksen kokeneiden tiedon taso, puutteellinen koulutus, elämäntilanne tai muu alisteinen asema. Kun yksi ryhmän jäsen tai yhteisö nostaa ryhmän puolesta kanteen, hyötyvät siitä kaikki ryhmän jäsenet, myös ryhmässä keskimääräistä heikommassa asemassa olevat.

Ryhmäkanteella saavutetaan myös prosessuaalisia etuja: on järkevämpää ajaa samanlaisiin perusteisiin nojautuvaa asiaa samaa vastaajaa vastaan ryhmäkanteella, kun oikeudenkäynti voi pohjautua samaan todistelu- ym. oikeudenkäyntiaineistoon. On huomattava, että tämä prosessiekonominen hyöty tulee myös vastaajan hyväksi.

Aivan erityistä tarvetta ryhmäkanteelle ilmenee tilanteissa, joissa lukuisilla henkilöillä on samankaltainen vaatimus, joka on kuitenkin taloudelliselta arvoltaan niin vähäinen, ettei kenkään kannata yksin nostaa asiassa kannetta

oikeudenkäyntikukuriskin noustessa vaatimusta korkeammaksi. Tämä on tyypillistä esimerkiksi ympäristövahingoille, joissa laajakin vahinko voi pirstoutua vahinkoa kärsineiden näkökulmasta hyvin pieniksi osiksi. Tällöin voi kuitenkin oikeudenloukkausten yhteenlaskettu intressi olla merkittävä.

Ryhmäkanteen mahdollistaisi sen, että myös tällaiset asiat, jotka aikaisemmin ovat yleensä jääneet kokonaan oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolelle, voitaisiin saattaa tuomioistuimeen. Tavoitteena ei ole tällöin pelkästään yksittäisen oikeudenloukkauksen hyvittäminen vaan pikemminkin sen turvaaminen, että laissa asetettuja aineellisia velvoitteita noudatetaan myös silloin, kun niiden taloudellinen arvo on jyvitettyinä vähäisempi.

Vastaavasti työelämään liittyvissä asioissa työnantajan saattaa nykyisellään olla jopa kannattavampaa rikkoa lakia ja työehtosopimusta, koska kaikki eivät välttämättä tiedä oikeuksistaan tai eivät eri syistä uskalla niitä ajaa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ammattiliiton on saatava jokaiselta työntekijältä valtakirja ennen kuin se voi viedä jutun oikeuteen. Menettely on hidasta ja vaivalloista. Työntekijältä vaaditaan myös rohkeutta esiintyä oikeudessa omis- sa nimissään, eivätkä kaikki loukkausten kohteeksi joutuneet edes löydä tietään ammattiliiton tarjoaman avun pariin. Samalla työsuojeluviranomaisten mahdollisuudet valvoa työehtoja ovat resurssi- ja rakennesyistä jatkuvasti heikentyneet. Yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä ryhmäkanteita voisi tuki nousta myös muilta oikeudenaloilta kuin työoikeudesta.

Järjestöjen ja muiden yksilöityjen ryhmien kanneoikeus mahdollistaisi lainsäädännön tehokkaamman täytäntöönpanon ja sen tarkoituksen paremman toteutumisen. Kanneoikeus täydentäisi viranomaisvalvontaa ja tehostaisi sitä. Kanteen nostamismahdollisuus jo sinällään hylitsisi esimerkiksi ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen polkemista. Tällöin työntekijöiden suoja heikompana sopimuspuolena paranisi. Useasti esimerkiksi ulkomaalainen työntekijä ei välttämättä edes tunne suomalaisia työehtoja ja oikeuksiaan täysimääräisesti. Voidaan myös aja-

tella, että syrjimättömyys on niin tärkeä ihmis- ja perusoikeus, ettei yksilö voi siitä tehokkaasti luopua. Siitä syystä kanneoikeus on perusteltua rakentaa ns. opt-out-järjestelyn varaan, jossa ryhmän jäsen tulee automaattisesti tuomion oikeusvaikutusten piiriin, ellei hän nimenomaisesti siitä erikseen irtaudu.

Ryhmäkanneoikeus on sikäli myös elinkeinoelämän etu, että se ehkäisee epäasiallista kilpailua esimerkiksi työntekijöiden työehtoja polkemalla, kun uhkana on vaikkapa ammattiliiton nostama ryhmäkanne. Näin ollen se ehkäisee epäasianmukaista toimintaa ja luo tilaa terveelle kilpailulle.

5 Asian käsittely ryhmäkanteena

Esitetyn lain mukaan asian käsittely ryhmäkanteena olisi mahdollista, kun usealla henkilöllä on vaatimuksia, jotka perustuvat samaan tai samankaltaiseen perusteeseen. Lisäksi edellytetään, että asian käsitteleminen ryhmäkanteena on taroituksenmukaista. Hakemuksen asian käsittelemiseksi ryhmäkanteena voi tehdä ryhmään kuuluva jäsen tai esimerkiksi työoikeudellisissa kanteissa ryhmän jäsenen puolesta rekisteröity yhdistys. Viranomaisen, tässä tapauksessa ku-

luttaja-asiamiehen, mahdollisuudesta tehdä ryhmäkannehakemus on säädetty erikseen.

Hyväksyessään asian käsiteltäväksi ryhmäkanteena tuomioistuimella määrää ryhmälle asiamiehen. Ryhmän asiamies edustaisi oikeudenkäynnissä itsenäisesti ja tasapuolisesti ryhmän jäsenten etuja. Asiamiehen tulisi ilmoittaa kanteessa määrittelemänsä ryhmän jäsenille siitä, että asia on vireillä.

Oikeudenkäynnin aikana ennen jutun siirtymistä pääkäsittelyyn ryhmän jäsen voisi ilmoittaa tuomioistuimelle, että hän irrottautuu ryhmästä. Asiassa annettava tuomio ei tällöin sitois ryhmästä irrottautunutta jäsentä (ns. opt-out-järjestely).

Koko ryhmän oikeudenkäyntikuluista vastaisi se taho, joka oli hakenut asian käsittelemistä ryhmäkanteena. Hakijalla olisi kuitenkin mahdollisuus pyytää, että valtio ottaisi vastattavakseen hakijan omista oikeudenkäyntikuluista sekä niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka hakija voittaisiin tuomita korvaamaan vastaajalle.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

yleisestä ryhmäkanneoikeudesta siviiliriita-asioissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kaikkiin ryhmäkanteisiin siviilioikeudellisissa prosesseissa yleisissä tuomioistuimissa, lukuun ottamatta kuluttaja-asiamiehen ajamia ryhmäkanteita, joista säädetään erikseen ryhmäkannelaissa (444/2007). Tä-

män lain tarkoittamaa yleisen ryhmäkanneoikeuden kannemuotoa ei ole laissa rajattu.

Tässä laissa *yleisellä ryhmäkanteella* tarkoitetaan sellaista siviilioikeudellista kannetta, jossa muu kantaja kuin kuluttaja-asiamies käy oikeutta kanteessa määritellyn ryhmän eduksi ilman nimenomaista valtuutusta ryhmän jäseniltä siten, että asiassa annettava tuomio tulee ryhmän jäseniä sitovaksi, ellei ryhmän jäsen nimenomaisesti määrääjässä toisin ilmaise.

2 §

Yleisen ryhmäkanteen edellytykset

Asia voidaan käsitellä yleisenä ryhmäkanteena, jos:

1) useilla henkilöillä on samaa vastaajaa vastaan vaatimuksia, jotka perustuvat samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin;

2) asian käsittely yleisenä ryhmäkanteena on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon ryhmän koko, asiassa esitettävien vaatimusten sisältö ja asiassa esitettävä todistelu; sekä

3) ryhmä on riittävän täsmällisesti määritelty.

3 §

Kanneoikeus

Kanneoikeus on jokaisella yleisessä ryhmäkanteessa erikseen määritellyn ryhmän jäsenellä sekä rekisteröidyllä yhdistyksellä. Kanneoikeus on yksittäisen kantajan tahdonilmaisusta riippumaton.

4 §

Toimivaltainen tuomioistuin

Yleisiä ryhmäkanteita käsittelevät toimivaltaiset tuomioistuimet ovat yleiset alioikeudet sekä erityistuomioistuimet oman toimialansa mukaisesti.

5 §

Yleisen ryhmäkanteen vireillepano

Yleistä ryhmäkannetta koskevassa haastehakemuksessa on ilmoitettava:

1) ryhmä, jota kanne koskee;

2) tiedossa olevat vaatimukset;

3) seikat, joihin vaatimukset perustuvat;

4) millä perusteella asia voidaan käsitellä ryhmäkanteena;

5) kantajan tiedossa olevat seikat, joilla on merkitystä vain joidenkin ryhmän jäsenten vaatimusten tutkimiselle;

6) mahdollisuuksien mukaan ne todisteet, jotka kantaja aikoo kanteensa tueksi esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen;

7) oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus, jos kantaja pitää sitä aiheellisena; sekä

8) millä perusteella tuomioistuin on toimivaltainen.

Haastehakemuksessa on ilmoitettava myös oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut tiedot. Haastehakemus on kantajan tai, jollei hän ole sitä itse laatinut, sen laatijan allekirjoitettava. Laatijan on samalla ilmoitettava ammattinsa ja asuinpaikkansa.

Kantajan on viipymättä ilmoitettava tiedossa oleville ryhmän jäsenille asian tulosta vireille. Ilmoitus on toimitettava postitse tai sähköisesti. Jos ilmoitusta ei mainituin tavoin voida toimittaa kaikille määritelmän mukaisille ryhmän jäsenille, yleisestä ryhmäkanteesta voidaan ilmoittaa yhdessä tai useammassa sanomalehdessä taikka muulla asianmukaisella tavalla. Kantajan on toimitettava ilmoitus myös vastaajalle.

7 §

Ryhmän jäsenyys

Kanteen sisältämän määritelmän mukainen ryhmän jäsen, joka ei ole ennen asian siirtämistä tuomioistuimen pääkäsittelyyn erikseen ilmaissut halukkuuttaan irtautua ryhmästä ja osallistua ryhmäkanteeseen, kuuluu ryhmään.

Ryhmän jäsen voi siten ennen asian siirtämistä pääkäsittelyyn irrottautua ryhmästä ilmoittamalla siitä kirjallisesti tuomioistuimelle tai sen kansliaan. Kanne jätetään tällöin ryhmästä irrottautuneen osalta sillensä.

8 §

Tuomion oikeusvoima

Tuomioistuimen ratkaisu sitoo kaikkia niitä ryhmän jäseniä, joita tuomioistuin on ratkaisusaan ilmoittanut sen koskevan.

9 §

Oikeudenkäyntikulujen jakautuminen

Koko ryhmän oikeudenkäyntikuluista vastaa se taho, joka on hakenut asian käsittelyä ryhmäkanteena. Jos hakijoita on useita, he vastaavat oikeudenkäyntikuluista yhdessä.

Hakijalla on kuitenkin mahdollisuus pyytää, että valtio ottaa vastattavakseen hakijan omista oikeudenkäyntikuluista sekä niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka hakija voidaan tuomita kor-

vaamaan vastaajalle. Muilta osin oikeudenkäyntikuluista on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvussa säädetään.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2013.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2012

Jukka Kärnä /sd
Kari Rajamäki /sd
Raimo Piirainen /sd
Jari Lindström /ps
Martti Mölsä /ps
Martti Korhonen /vas
Mika Kari /sd
Tuula Peltonen /sd
Sirpa Paatero /sd
Päivi Lipponen /sd
Suna Kymäläinen /sd
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Kristiina Salonen /sd
Hanna Tainio /sd
Merja Kuusisto /sd

Tuula Väättäinen /sd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Ilkka Kantola /sd
Riitta Myller /sd
Johannes Koskinen /sd
Tytti Tuppurainen /sd
Antti Lindtman /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Pia Viitanen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kari Uotila /vas
Saara Karhu /sd
Jari Myllykoski /vas
Anneli Kiljunen /sd