

Uusi ryhmäkannelaki – eräs lainsäädäntöpoliittinen seikkailu

Mikko Välimäki

Hakusanat: ryhmäkanne, lainvalmistelu, oikeustaloustiede.

1. Johdanto

Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2007 uuden ryhmäkannelain, joka tuli voimaan 1.10.2007.¹ Lainsäädäntöprosessi oli harvinaisen pitkä. Ryhmäkannelakia on valmisteltu 1990-luvun alkupuolelta alkaen ja – riippuen laskentatavasta – vasta neljäs yritys toi tulosta. Vielä viisitoista vuotta sitten ajatus ryhmäkanteesta oli uutta koko Euroopassa. Aika kuitenkin rientää nopeasti eikä nyt hyväksyttyä lakia voi kuvata ”radikaaliksi” kuin lähinnä sen soveltamisalan suppeuden näkökulmasta. Useissa Euroopan maissa on viime vuosina tehty lakimuutoksia ja hyväksytty uusia lakeja, jotta ryhmäkanteet olisivat mahdollisia.

Suomen ryhmäkannelaki poikkeaa valtavirrasta siten, että sen soveltamisala on tiukasti rajattu kuluttajansuojaan. Vaikka lain nimi viittaa yleisesti ryhmäkanteisiin, lakia sovelletaan vain kuluttajansuoja-asioissa, ja silloinkin vain kun kuluttaja-asiamies on ajamassa kannetta. Aiemmat lakiehdotukset eivät olleet näin rajattuja. Kun mahdollisten kantajien (kuluttajajärjestöt ja viranomaiset) ja vastaajien (teollisuus) välinen lobbaus polarisoitui, vaihtoehtoisiksi jäivät lain säätämättä jättäminen tai kompromissi.

Tämä artikkeli tarkastelee Suomen lainsäädäntöprosessia vertailevasta ja oikeuspoliittisesta näkökulmasta. Ensiksi selvitetään miten lainsäädäntöprosessissa päädyttiin tiettyyn lopputulokseen. Artikkelissa tarkastellaan kriittisesti lainvalmisteluprosessin aikana esitettyjä taloustieteellisiä ja empiirisiä argumentteja. Näyttää siltä, että lain lobbauksessa nousivat keskeiseksi vahvasti väritetyt näkemykset ryhmäkanneoikeudenkäynneistä Yhdysvalloissa ja niiden mahdollisista vaikutuksista yrityksiin. Lainvalmisteluaineiston perusteella tähän argumenttiin ei voinut kunnolla vastata, koska empiiristä tietoa ryhmäkanteiden käytöstä ja vaikutuksista oli kerätty lähinnä Ruotsista.

Toiseksi artikkelissa verrataan lainsäädäntöprosessissa esitettyjä argumentteja muissa maissa tehtyihin tutkimuksiin ja lainsäädäntöaineistoon. Erityisesti tarkastellaan ryhmäkanteista tehtyjä tutkimuksia Yhdysvalloissa sekä lainsäädäntöprosessia muissa Pohjoismaissa.² Näihin perustuen kysytään, avaavatko ryhmäkanteet oven kiusaamis- tai haittaamistarkoituksessa aloitetuille oikeudenkäynneille kuten lobbausprosessissa väitettiin? Ovatko ryhmäkanteet täysin vieras prosessimuoto Euroopassa? Artikkelin johtopäätös

¹ Ryhmäkannelaki 13.2.2007 ja HE 154/2006.

² Vertaileva jakso ei ole missään nimessä tyhjentävä. Tämän artikkelin tavoitteen kannalta on tarpeellista ainoastaan esittää, että lainsäädäntövalmistelussa voitaisiin hyödyntää kattavammin muualla tehtyjä tutkimuksia, jos sellaisia on olemassa.

on, että vertailevan aineiston perusteella on vaikea tukea lobbauksessa esitettyjä väitteitä ryhmäkanteita vastaan. – Toisaalta ei voida myöskään esittää ehdottoman varmoja väitteitä ryhmäkanteita puolesta. Uudet ryhmäkannelait muissa Pohjoismaissa ovat joka tapauksessa esimerkki siitä, että ryhmäkanteiden käyttöönossa ei pitäisi olla mitään omituista, jota oikeusjärjestelmämme ei sulattaisi. Kanteiden väärinkäyttö ei pitäisi olla mahdollista johtuen muun muassa merkittävistä eroista aineellisessa vahingonkorvausoikeudessa ja oikeudenkäyntikulujen korvaussäännöissä verrattuna Yhdysvaltoihin.

Kolmanneksi artikkelissa esitetään, että pääasiallinen syy sille, miksi Suomen ryhmäkannelaki ”epäonnistui”, on lainsäädäntöprosessin dynamiikka. Prosessi ei tähtää välttämättä yhteiskunnan kannalta parhaimpaan lopputulokseen vaan julkisen valinnan teorian mukaisesti seurauksena on usein eri intressitahojen välinen kompromissi. Tällöin paremmin organisoituneet intressitahot voivat voittaa heikompien kustannuksella intressien sisällöstä riippumatta.³ Ryhmäkannelain tapauksessa teollisuutta edustaneet intressitahot pystyivät vastustamaan lakia esitettyjen väitteiden perusteltavuudesta riippumatta. Niinpä tuntematon määrä kanteita jää nostamatta, koska lain soveltamisala on tiukasti rajattu. Viranomaissääntely ei kykene ennaltaehkäisemään vahinkotilanteita yhtä tehokkaasti ja laajasti kuin sääntelyä tukeva yksityinen mekanismi.

2. Ryhmäkannelain tausta

2.1 Minimalistinen lähestymistapa

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.⁴ Ensimmäisessä pykälässä täsmennetään vielä, että lakia ei sovelleta arvopapereiden ammattimaisessa kaupassa.⁵ Jos kanne nostetaan, kuluttaja-asiamiehen on annettava tästä tietoa kaikille niille, joiden voidaan katsoa kuuluvan kantajaryhmään. Jokaisen, joka haluaa liittyä ryhmään, on vielä kuitattava ryhmään liittyminen kuluttaja-asiamiehelle. Tätä menettelyä kutsutaan termillä *opt-in*.

Ryhmäkannelain soveltamisalaa on rajattu toisin sanoen ainakin kolmella eri tavalla:

- Osapuolina täytyy olla kuluttajaryhmä ja elinkeinonharjoittaja; sijoittajat eivät kuitenkaan kelpaa kantajaryhmäksi.

³ Julkisen valinnan teoriasta ks. esim. Nicholas Mercurio ja Steven G. Medema (2006): *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism and Beyond*. 2nd edition. Princeton University Press. s. 156 ss. ja erityisesti intressitahoteoriasta ss. 191-195.

⁴ Käytännössä kuluttaja-asiamies voi delegoida kanteen toiselle lakimiehelle kuluttajavirastossa ja lain mukaan jopa palkata ulkopuolisen lakimiehen avustajaksi.

⁵ On epäselvää, missä määrin rajausta voidaan soveltaa eri tyyppisiin moderneihin sijoitusinstrumentteihin.

- Ainut osapuoli, joka voi nostaa kanteen, ja toimia ryhmän asiamiehenä, on kuluttaja-asiamies.
- Kuluttajien on lähetettävä kirjallinen kuittaus kuluttaja-asiamiehelle, mikäli he haluavat liittyä kantajaryhmään (opt-in).

Nämä rajoitukset johtavat siihen, että lain vaikutus on vahinkotapahtumien ennaltaehkäisyyn sijaan jo syntyneiden vahinkojen *kompensaatio*. Rajoituksia voi pitää perusteltuina, jos lain tarkoituksena on puolustaa yksilöiden subjektiivisia intressejä. Näillä rajoituksilla lain ei voida sanoa edistävän ”yhteiskunnan etua” yksityisoikeudellisin keinoin.⁶ Toisin sanoen Suomi luottaa edelleen ennemmin *viranomaisvalvontaan ja regulaatioon* kuin yksityisoikeudelliseen intressien valvontaan. Tässä tapauksessa oletuksena on, että Suomen valtio ja sen virastot kykenevät edelleen valvomaan riittävästi yrityksiä ja niiden toimintaa. Seuraavaksi selvitetään, miten ja miksi lainsäädäntöprosessissa päädyttiin tähän lopputulokseen.

2.2 Ensimmäiset lakiehdotukset kattavalla soveltamisalalla eivät menestyneet

Suomi ja Ruotsi olivat ensimmäiset Pohjoismaat, joissa alettiin valmistella ryhmäkannelakia 1990-luvun alkupuolella.⁷ Suomen ensimmäinen selvitys julkaistiin 1992, jonka johtopäätöksenä todettiin, että ryhmäkanteet voitaisiin tuoda Suomeen pääpiirteissään Yhdysvaltojen mallin mukaisesti.⁸ Oikeusministeriö asetti valmistelutyöryhmän, joka julkaisi 1995 lakiehdotuksen ilman rajoituksia lain soveltamisalaan.⁹ Valmistelutyöryhmän kokoonpanoon kuului ministeriön virkamiehiä, tuomioistuinlaitoksen ja kuluttajaviranomaisten edustajia sekä yksi oikeustieteen professori, mutta huomionarvoisesti ei ketään teollisuudesta.

Työryhmän ehdotus olisi tehnyt ryhmäkanteiden nostamisen mahdolliseksi minkäläisessä riita-asiassa tahansa. Kuka tahansa olisi voinut olla kantaja eikä kantajan asiamiehelle oltu asetettu rajoitteita. Ryhmän jäsenyys noudatti opt-out periaatetta (ryhmän jäsenen pitää ilmoittaa, jos hän haluaa pois ryhmästä, johon automaattisesti kuuluu). Teollisuuden kritiikin johdosta tämä ensimmäinen luonnos ei kuitenkaan edennyt. Sen sijaan uusi työryhmä, johon tällä kertaa kuului myös teollisuuden edustajia, julkaisi uuden lakiehdotuksen 1997. Tähän sisältyi jo jonkin verran rajoituksia soveltamisalaan.¹⁰ Teollisuuden intensiivisen

⁶ Ennaltaehkäisyyn merkityksestä voidaan toki kiistellä. Esim. Sampo Mielityinen (2006): *Vahingonkorvausoikeuden periaatteet*. Edita. tunnistaa s. 300 kolme vahingonkorvausoikeuden vaikutusta: hyvitys (reparaatio), ennaltaehkäisy (preventio) ja vahinkokustannusten hajautus (pulverisointi). Ennaltaehkäisyllä on Mielityisen mukaan vähäisempi merkitys muiden rinnalla ja ”tältä osin tutkimukseni liittyy pohjoismaisen vahingonkorvausajattelun valtavirtaan.” (s. 304)

⁷ Voidaan sanoa, että aloite tuli Ruotsista. Ks. jakso 4 jäljempänä.

⁸ Antti-Juhani Wihuri (1992): *Ryhmäkanne. Perusselvitys käyttömahdollisuuksista Suomessa*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1992.

⁹ Ehdotus ryhmäkannelaiksi. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1995.

¹⁰ Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1997. Tämän ehdotuksen mukaan yksityiset järjestöt kuten ammattiliitot eivät

lobbauksen seurauksena rajoitettu lakiehdotukseen ei päässyt ministeriötä pidemmälle.

Tällä välin Ruotsissa hyväksyttiin laki ryhmäkanteista, joka tuli voimaan 2003. Ruotsin lakiin ei tullut soveltamisalarajoituksia opt-in -periaatetta lukuun ottamatta. Norja ja Tanska, jotka eivät olleet yhtä aktiivisia lainvalmistelussa 1990-luvulla, seurasivat pian omilla kansallisilla Ruotsin mallia seuraavilla lakiehdotuksilla.¹¹

Lainvalmistelu jatkui myös Suomessa – mutta aivan eri lähtökohdista. Oikeusministeriö asetti seuraavan työryhmän vuonna 2004, joka julkaisi mietintönsä 2005.¹² Tähän työryhmään kuului ministeriön virkamiesten ja tuomioistuineläimien edustajien lisäksi kaksi teollisuuden edustajaa, kaksi kuluttajansuojan edustajaa, yksi ympäristönsuojelun edustaja, yksi ammattiliittojen edustaja, ja yksi asianajaja. Huolimatta teollisuuden edustajien vastustavista kommentteista tuloksena oli lopulta hallituksen esitys eduskunnalle seuraavana vuonna.¹³ Vuoden 2005 työryhmä ei ottanut lähtökohdaksi esimerkiksi Yhdysvaltojen, Ruotsin tai muiden Pohjoismaiden lakeja tai lakiehdotuksia. Sen sijaan työtä jatkettiin siitä umpikujasta, mihin se 1990-luvulla oli jäänyt. Teollisuuden edustajien huolia pyrittiin ottamaan huomioon rajaamalla lain soveltamisalaa entisestään. Tästä alkaen kysymys oli siitä, säädetäänkö ryhmäkannelakia ollenkaan vai tuleeko sen soveltamisalasta minimalistinen.

2.3 Tarpeiden tunnistaminen ”a priori”

Vuoden 2005 työryhmämietinnön suurin ongelma oli, että se *ei empiirisesti tunnistanut tarpeita ryhmäkanteelle*. Mietinnössä ei esitetty lainkaan tilastoja eri tyyppisistä ryhmäkanteista Yhdysvalloissa tai muissa maista, joissa järjestelmä on ollut käytössä vuosia. Ainut empiirinen aineisto oli Ruotsista, jossa ryhmäkanteet oli vasta otettu käyttöön. Ymmärrettävästi tietojoukko ei ollut edustava vaikkakin sitä voi pitää johdattelevana. Ensimmäisen kolmen vuoden aikana Ruotsissa nostettiin kuusi ryhmäkannetta, ja kuluttaja-asiamies oli nostanut näistä vain yhden. Yksikään kanteista ei koskenut ympäristöasioita.¹⁴ Jostain syystä Suomen työryhmä ei kuitenkaan millään tavoin kommentoinut näitä havaintoja tai nähnyt syytä tehdä sen perusteellisempaa selvitystä ryhmäkanteen todellisista tarpeista. Vain kuluttajansuoja-asioita ja ympäristönsuojeluasioita käsiteltiin lähemmin mahdollisina soveltamisalueina.

olisi voineet toimia kantajina, ryhmän jäsenyys olisi perustunut opt-in -periaatteelle, eikä kanteita olisi voinut nostaa tietyistä erikseen mainituista kysymyksistä kuten sopimusrikkomuksesta.

¹¹ Ks. jakso 4 jäljempänä.

¹² Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:3. Selvitys ryhmäkanteesta.

¹³ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:4. Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta. Tämä lähetettiin pienin muutoksin eduskuntaan hallituksen esityksenä 154/2006.

¹⁴ Ks. jakso 4 jäljempänä.

Argumentit, joilla lain soveltamisalaa rajattiin, olivat varsin muodollisia ja teoreettisia. Kuluttajansuojaa pidettiin pääasiallisena soveltamiskohteena seuraavin perustein:¹⁵

- Sellaisten kuluttajaryhmien määrä mahdollisesti lisääntyy, joilla on paljon yhtenäisiä pieniä vaateita.
- Vahinkotapahtumien ennaltaehkäisy on alati kehittyvän kuluttajansuojajärjestelmän tärkeitä tavoitteita.
- Kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisala on selvästi rajattu.
- Kuluttajansuojajärjestelmässä ovat jo kuluttaja-asiamies, kuluttajavirasto ja vapaaehtoisia riitojenratkaisumenetelmiä, joten mahdolliset oikeudenkäynnit olisivat vasta viimesijainen keino, kun muut keinot ovat epäonnistuneet.¹⁶

Lakiehdotus perusteli kuluttajansuojan kuulumista lain soveltamisalaan kuvaamalla siirtymistä ”globaaliin kuluttajayhteiskuntaan”. Lisäksi viitattiin aiempaan lainvalmisteluasiakirjaan 1990-luvulta, jossa oli esitetty muutama oikeustapaus: ”...oikeustapausesimerkeistä on mahdollista tehdä sellainen johtopäätös, että ryhmäkanteen nostaminen voisi tulla ajankohtaiseksi ensisijaisesti vakiosopimusehtojen tulkintaa sekä harhaanjohtavaa markkinointia koskevissa asioissa...”. Viitattut oikeustapaukset eivät kuitenkaan edustaneet mitään tilastollisesti merkittävää joukkoa – oikeudenalat oli valittu ennen esimerkkitapausten seulomista.¹⁷ Myös ympäristönsuojeluasioita puolustettiin vaikkakin lyhyemmin perusteluin. Koska työryhmä oli valinnut sektorikohtaisen lähestymistavan, muiden oikeudenalojen kuin kuluttajansuojan ja ympäristönsuojelun puolesta tai vastaan ei esitetty argumentteja.¹⁸

Oikeusministeriö sai yli 40 kommenttia lakiehdotuksesta.¹⁹ Ainoat kommentoijat, jotka argumentoivat rajoittamattoman soveltamisalan puolesta olivat kolme prosessioikeuden professoria sekä kuluttajajärjestö. Professorit viittasivat muodollisiin syihin ja muiden Pohjoismaiden esimerkkiin. Kuluttajajärjestö oli samoilla linjoilla. Kaksi ammattiliittoa yritti argumentoida sen puolesta, että työsuhteisiin liittyvät riidat tulisivat lain soveltamisalaan.²⁰ Suurin osa kommentoijista kuitenkin hyväksyi soveltamisalan rajoituksen

¹⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:3, p. 54-55.

¹⁶ Maaliskuusta 2007 kuluttaja-asiamiehellä on ollut mahdollisuus panna vireille ryhmävalitus kuluttajariitalautakunnassa. Ryhmävalituksen rajaukset ovat pitkälti ryhmäkannelain mukaiset. Ks. Laki kuluttajariitalautakunnasta 12.1.2007, 4 §.

¹⁷ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:4, s. 39, joka viittasi vuoden 1997 lakiehdotukseen. Vuoden 1997 lakiehdotuksen mukaan tapausten valinta oli ”esimerkinomainen” ja lisäksi tähdennettiin, että ”oikeuskäytäntöä ei ole tutkittu laajamittaisesti eikä järjestelmällisesti.” Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö, s. 17.

¹⁸ Kiinnostavasti vuoden 1992 selvitykseen sisältyi jonkun verran dataa Yhdysvalloista (viitattuna ruotsalaisista tutkimuksista) joista saattoi päätellä, että suurin osa ryhmäkanteista Yhdysvalloissa perustui kansalaisoikeuksiin. Ks. Wihuri (1992).

¹⁹ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:14. Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta. Lausuntotiivistelmä.

²⁰ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:14, s. 11.

kuluttajansuoja-asioihin ja oli varovaisempia ympäristönsuojeluasioissa. Teollisuuden edustajat jatkoivat tuttua linjaa, jonka mukaan ryhmäkanteita ei Suomeen tarvita missään muodossa. Oikeusministeriö päätti saadun palautteen perusteella jättää ympäristönsuojeluasiat lain soveltamisalan ulkopuolelle ennen kuin hallituksen esitys annettiin eduskunnalle.²¹ Lain soveltamisalan rajaukset eivät enää muuttuneet eduskunnassa.

2.4 Taloudellisten vaikutusten tunnistaminen "a priori"

Vuoden 2005 työryhmämietinnön toinen merkittävä ongelma oli, että mietinnön mukaan *työryhmän käytössä ei ollut taloustieteellistä analyysiä lain vaikutuksista.*²² Tästä huolimatta työryhmä toisti lukuisia väitteitä ryhmäkanteiden negatiivisista taloudellisista vaikutuksista. Ainoa dokumentoitu lähde oli Nokian edustajan kirjallinen lausunto ja suullinen esitys, joka koski ryhmäkanteiden taloudellisia vaikutuksia Yhdysvalloissa.²³ Talouselämä-lehden mukaan:²⁴

“Ryhmäkanteen vastainen taistelu huipentui, kun Nokian johtaja Rick Stimson kävi antamassa lausunnon oikeusministeriön työryhmälle. Amerikkalainen juristi kertoi, miten Suomen tulisi lakinsa järjestää. Esityksensä viimeisten minuuttien aikana Stimson toisti kuusi kertaa, ettei nykykäytännön muuttamiselle ole tarvetta tai perusteita... Stimson kertoi oikeusministeriön työryhmälle useita esimerkkejä ryhmäkanteen hyväksikäytöstä. Hänen mukaansa useimmiten hyötyjiä ovat kantajien asianajajat, jotka jakavat keskenään miljoonien dollareiden palkkiot. Kantajat ovat sen sijaan saaneet vain vähäisiä määriä rahaa tai muita etuja.”

On vaikea arvioida, mikä merkitys yksittäisellä Nokian lausunnolla oli lainsäädäntöprosessin lopputuloksen kannalta. Lausunto on joka tapauksessa kiinnostava, sillä siinä kootaan lähes kaikki negatiiviset väitteet ryhmäkanteiden vaikutuksista Yhdysvalloissa. Lausunnon mukaan:²⁵

“Yhdysvaltain kauppakamarin arvion mukaan yhdysvaltalaisyrietykset käyttävät asiattomia kanteita vastaan puolustautumiseen vuosittain kymmeniä miljoonia dollareita ja siviilioikeudenkäynteihin kuluu

²¹ HE 154/2006, kohta 5.2 "Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen".

Ympäristönsuojelu päätettiin rajata pois, koska ensinnäkin näiden kanteiden ajaminen edellyttäisi "uudelleenharkintaa toimivaltaisen viranomaisen ja toissijaisen kanneoikeuden osalta" ja toisekseen "...ottaen lisäksi huomioon, että ryhmäkanteen olisi uusi oikeudenkäyntimuoto, olisi perusteltua rajata menettelyn soveltamisala aluksi vain kuluttajariitoihin."

²² Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:3, s. 47. Työryhmä kuuli kuitenkin kansantaloustieteen professoria, joka mietinnön mukaan lähinnä luetteli lain mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.

²³ Richard W. Stimson: "Ryhmäkanteet Yhdysvalloissa." Käännös ja alkuperäinen englanninkielinen teksti ("The Class Action in the US") saatu Sakari Laukkaselta oikeusministeriöstä. Viittaukset on tehty suomenkieliseen käännökseen.

²⁴ Terho Puustinen: "Ei sarvia eikä hampaita". Talouselämä, February 8, 2007.

²⁵ Stimsonin lausunto.

elinkeinoelämältä kaikkiaan yli 129 miljardia dollaria vuodessa. Ryhmäkanteiden aiheuttamia kokonaiskustannuksia ei ole erikseen arvioitu, mutta vastaajana oleminen ryhmäkanteisiin perustuvissa oikeudenkäynneissä ja niissä tuomittujen korvausten maksaminen käy kaikkein kalleimmaksi, vaikka tuotevirhettä tai vahinkoa ei olisi sattunutkaan tai sellaista ei olisi pystytty näyttämään toteen.”

Toisin sanoen lausunnossa sekoitettiin prosessioikeuden ja aineellisen vahingonkorvausoikeuden rajat. Lausunnossa annettiin ymmärtää, että prosessioikeudellinen ryhmäkannelaki voisi vaikuttaa myös vahingonkorvauksen määräämisen perusteisiin tai korvausmäärien laskentatapoihin. Lisäksi Nokian lausunnon mukaan:²⁶

”...[kun väitetään, että] ryhmäkanteita tarvitaan säätämään elinkeinoelämän käyttäytymistä, oletetaan, että a) elinkeinoelämän käyttäytymisessä tällä hetkellä olisi korjaamista kaipaavia puutteita, että b) vaihtoehtoiset mekanismit elinkeinoelämän käyttäytymisen hallitsemiseksi toimisivat huonosti tai tyystin puuttuisivat, että c) ryhmäkanteet toimisivat tehokkaana pelotteena ja että d) ryhmäkanteiden johdosta käytävät oikeudenkäynnit olisivat yhteiskunnalle koituviiin hyötyihin verrattuna jollakin tavalla kustannustehokkaita. Nämä neljä perustelua eivät kestä lähempää tarkastelua Suomen tai Euroopan unionin oloissa.”

Lausunnossa argumentoitiin, että Suomessa teollisuudella on korkea moraalinen (vähän korruptiota), markkinoilla on jo paljon regulaatiota ja valtion rooli on vahva, sekä että kansalaisilla on hyvät mahdollisuudet toteuttaa oikeutensa (“access to justice”) oikeudenkäyntikulusääntöjen takia. Muut teollisuuden edustajat jatkoivat muun muassa väitteillä, joiden mukaan rajoittamattoman ryhmäkannelain myötä Suomi menettäisi ulkomaisia sijoituksia. Teollisuuden edustajien argumentit eivät olleet muuttuneet sitten 1990-luvun.

Oikeusministeriö vastasi lakiehdotuksessa huomauttaen, että väitteet negatiivisista taloudellisista vaikutuksista olivat teoreettisia. Ei ollut näyttöä siitä, että Ruotsin uusi ryhmäkannelaki olisi vaikuttanut ulkomaisten sijoituksiin ruotsalaisiin yrityksiin. Yhtään uutta vakuutuslaitosta ei ollut tuotu markkinoille, eivätkä vakuutusmaksut olleet nousseet. Ei ollut näyttöä siitä, että Suomen monikansalliset yritykset olisivat pyrkineet välttämään Ruotsin tai Yhdysvaltojen markkinoita ryhmäkanteiden takia. Lopuksi oikeusministeriö huomautti, että haitta- tai kiusaamistarkoituksessa nostetut kanteet eivät olisi mahdollisia, koska ainoastaan kuluttaja-asiamies saattoi nostaa lakiehdotuksen mukaan kanteen.²⁷ Vaikka nämä argumentit saattavat kuulostaa yleisiltä argumenteilta ryhmäkanteiden puolesta, ne oli suunnattu vain soveltamisalaltaan tiukasti rajatun lakiehdotuksen puolustamiseksi, jotta

²⁶ Stimsonin lausunto. Max-Oker Blom (2006): ”Behovet av grupptalan – en argumentativ övning”, *JFT*, rakentaa ryhmäkanteelle kriittisen artikkelinsa pitkälti näiden väitteiden varaan.

²⁷ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:14, ss. 74-78.

lopputuloksena olisi vihdoin edes jonkinlainen ryhmäkannemenettelyn sisältävä laki.

Lakiehdotus siis keräsi yli 40 kommenttia. Ehkä kiinnostavin taloudellisten vaikutusten näkökulmasta oli Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen (VATT) kirjallinen lausunto.²⁸ Tämä lyhyt lausunto oli ainut kommentti tutkimuslaitokselta ja ainut – lukuun ottamatta teollisuuden lausuntoja – jossa keskityttiin pelkästään lain taloudellisiin vaikutuksiin. VATT:n lausunnossa huomautettiin ensiksi, että *suurin osa väitteistä ryhmäkanteiden taloudellisten vaikutusten puolesta ja vastaan oli täysin teoreettisia tai arvausten tasolla*. Valitettavasti VATT:n lausunnossa syyllistyttiin samoihin rikkeisiin. Lausunnossa ei esitetty empiiristä tai taloudellista tutkimustietoa ryhmäkanteista, tai edes viitteitä tutkimuksiin. Lausunnossa oltiin hyvin kriittisiä ryhmäkanteita kohtaan muun muassa seuraavin sanakääntein:

“Jos mahdollisissa jutuissa olisivat kyseessä pienten vahinkojen hyvittäminen, on epäselvää mitä hyötyä ryhmäkanteesta on. Tällöin ryhmäkanteen merkittävimmäksi yritysvaikutukseksi muodostuisi lakiasiaintoimistojen liikevaihdon kasvu.”

VATT:n lausunto argumentoi edelleen ympäristönsuojelua koskevia ryhmäkanteita vastaan vedoten kiusaamis- tai haittaamistarkoituksessa nostettujen kanteiden kustannuksiin:

“...On helppo kuvitella tilanteita, joissa hyvin resurssoidut järjestöt (esim. Greenpeace) voisivat ryhtyä heikoin perustein käräjoimään suomalaisia metsä- tai energia-alan yrityksiä vastaan. Kanteet eivät välttämättä menisi lopulta läpi, mutta ne sitoisivat suurempia yrityksiä pitkiin oikeudenkäynteihin ja voisivat samalla vahingoittaa näiden yritysten pienempiä alihankkijayrityksiä.”

Hallituksen esityksessä ei kommentoitu VATT:n väitteitä vaikkakin ympäristönsuojeluasiat jätettiin soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehkä vahvin argumentti VATT:in lausunnossa esitettyjä kiusaamis- tai haittaamistarkoituksessa nostettuja kanteita vastaan on oikeudenkäyntikulujen jakosääntö: hävinneen osapuolen on maksettava pääsääntöisesti myös voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut toisin kuin vaikkapa Yhdysvalloissa. Jos esimerkiksi kuluttaja-asiamies häviää kanteen, jossa asiamies on ajanut yksittäisen kuluttajan etua suuryritystä vastaan, ei ole mahdotonta että käräjäoikeus määrää jopa yli 100 000 euron oikeudenkäyntikulut valtion maksettavaksi. Näissä olosuhteissa ei olisi yllättävää, jos Suomessa ei nähtäisi ainuttakaan ryhmäkannetta ellei kantajan voitto ole jokseenkin varma.²⁹

²⁸ Jaakko Kiander: “Lausunto ryhmäkannetyöryhmän mietinnössä suoritetusta yritysvaikutusten arvioinnista.” Saatavilla valtioneuvoston hankerekisteristä.

²⁹ Puhelinkeskustelu kuluttajaviraston lakimiehen Jari Suurlan kanssa, 25.6.2007.

Kuluttaja-asiamies on varannut vain 20 000 euroa mahdollisille ryhmäkanteille vuonna

3. Yhdysvallat: regulaatioskeptisyys

3.1 Kehittyvä järjestelmä

Modernia ryhmäkannetta voi pitää yhdysvaltalaisena oikeudellisena innovaationa.³⁰ 1937 ryhmäkanteista säädettiin ensimmäisen kerran kirjoitetussa laissa (Federal Rules of Civil Procedure). Ryhmäkanteiden moderni versio Rule 23 säädettiin 1966. Sen viimeisin merkittävä muutos oli vuonna 2005 säädetty Class Action Fairness Act.

Vasta modernin Rule 23:n säätämisen jälkeen ryhmäkanteita on pidetty yhteiskuntapoliittisena työkaluna.³¹ On huomautettu, että ryhmäkanteiden moderni versio säädettiin 1960-luvun poliittisessa ilmapiirissä ennen kaikkea perusoikeuksien loukkauksia ja muita yksityishenkilöiden vahinkoja ennaltaehkäiseväksi välineeksi.³² Yksityisoikeudellinen oikeuksien valvonta sopi Yhdysvaltoihin hyvin, sillä valtion rooli oli vanhastaan ollut heikko. Ajatuksena oli, että tuomioistuimet pitävät huolen lakien noudattamisesta ja tekevät viime kädessä poliittisia ratkaisuja.³³

Kun myöhemmin ryhmäkannenoikeudenkäyntien määrä alkoi kasvaa, myös niitä kohtaan esitetty kritiikki alkoi voimistua. Huomio kiinnitettiin yritteliäisiin kantajien asiamiehiin kutsumalla näitä muun muassa ”yksityisiksi oikeusministereiksi” tai ”palkkiometsästäjiksi”. Havaittiin, että kanteet nostavat asiamiehet voittivat oikeudenkäyntien avulla huomattavia summia verrattuna siihen, että varsinaiset kantajat eivät saaneet juuri mitään.³⁴ Väitettiin myös, että ryhmäkanteet johtivat omalta osaltaan oikeudenkäyntien ”räjähdysmäiseen kasvuun”. Kritiikki ei kuitenkaan mennyt niin pitkälle, että olisi ehdotettu koko

2008. Näin ollen on hyvin mahdollista, että kanteita ei tulla nostamaan ainakaan lähitulevaisuudessa.

³⁰ Ryhmäkanteiden edeltäjästä on tosin esimerkkejä englantilaisista oikeudenkäynneistä jo 1600-luvulta. Ks. Stephen C. Yeazell (1987): *From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action*. Yale University Press. ja Oker-Blom (2006), s. 91.

³¹ Vanhat ryhmäkanteet olivat vaikeasti ennustettavia ja niitä käytettiin jopa nousevien yhteiskuntaryhmien painostamiseksi. Ks. Yeazell (1987).

³² Ks. esim. Myriam Gilles ja Gary B. Freidman (2006): ”Exploding the Class Action Agency Costs Myth: The Social Utility of Entrepreneurial Lawyers”, 155 *University of Pennsylvania Law Review* 103. Ks. myös Benjamin Kaplan: (1969): ”A Prefatory Note”, 10 *Boston College Industrial & Commercial Law Review* 497. Kaplan oli yksi lain kirjoittajista.

³³ Esimerkiksi Stephen B. Burbank (2006): ”Aggregation on the Couch: The Strategic Uses of Ambiguity and Hypocrisy”, 106 *Columbia Law Review* 1924, tukee näkökantaa, jonka mukaan prosessinormit vaikuttavat aineelliseen oikeuteen ja se onkin itse asiassa eräs niiden tarkoituksista.

³⁴ Esim. John C. Coffee (1986): ”Understanding the Plaintiff’s Attorney: The Implications of Economic Theory for Private Enforcement of Law through Class and Derivative Actions.”, 86 *Columbia Law Review* 669 tunnisti tämän ongelman ja ehdotti tiukkaa tulospalkkiosääntöä, jonka perusteena olisi todelliset vahingot. Tämän toteutti sittemmin Class Action Fairness Act vuonna 2005.

ryhmäkannejärjestelmän hylkäämistä. Sen sijaan järjestelmään ehdotettiin lukuisia muutoksia.³⁵

Voidaan sanoa, että Yhdysvaltojen ryhmäkannejärjestelmä on ollut jatkuvassa kehityksessä. Uudistuksia on tullut sekä lainsäätäjältä että tuomioistuimilta. Tässä voidaan esimerkkinä mainita vetoomustuomioistuimen tekemä päätös 1995, jolla se hylkäsi erään ryhmän vahvistamisen. Päätöksen perusteluina oli, että jos yksittäiset vaateet ovat liian suuria (tapauksessa ihmishenget), tällöin seuraus väärästä päätöksestä on myös kestävä (ilmeinen vararikko) kun taas ryhmäkanteiden pääasiallisia hyötyjä ei ole (pienien vaateiden yhdistäminen).³⁶ Vuonna 2005 kongressi säätöi Class Action Fairness Actin, jonka tavoitteena on muun muassa oikeuspaikalla pelaamisen vähentäminen ("forum shopping") ja asiamiesten palkkioiden kontrollointi sovintotilanteissa.³⁷

Nykyään on vaikea löytää kommentteja, jotka olisivat erittäin kriittisiä ryhmäkannejärjestelmää kohtaan. Lähinnä konservatiivit suhtautuvat ryhmäkanteisiin varoen mutta heidän eivät ehdota yleensä järjestelmän hylkäämistä kuten edellä todettiin.³⁸ Tunnistettuja ongelmia on pyritty korjailemaan lakimuutoksilla ja kritiikki on siirtynyt uusiin väitteisiin.³⁹

3.2 Kattava lähestymistapa

Ryhmäkanteiden soveltamisalaa ei ole rajattu Yhdysvalloissa kuluttajansuoja-asioihin. Eri tapausyppien suosio riippuu muun muassa viimeaikaisista lakimuutoksista ja yksittäisten oikeudenkäyntien julkisuudesta. Useimmat ryhmäkanteita koskevat tutkimukset tunnistavat seuraavat kategoriat:⁴⁰

³⁵ Uudistusehdotuksia koottuna, ks. esim. John C. Coffee (1995): "Class Wars: The Dilemma of Mass Tort Class Action", 95 *Columbia Law Review* 1343.

³⁶ *In re Rhone-Poulenc Rorer, Inc.*, 51 F.3d 1293 (7th Cir. 1995). Päätöksen teki tuomari Richard A. Posner, joka on myös eräs oikeustaloustieteen pioneereja.

³⁷ Ks. tästä lyhyesti esim. Oker-Blom (2006), ss. 94-95.

³⁸ Tunnetuimmista konservatiivitutkijoista ks. esim. Richard A. Epstein (2003): "Class Actions. Aggregation, Amplification and Distortion". John M. Olin Law & Economics Working paper no. 182. University of Chicago. Epsteinin mukaan (s. 36-37) on keskeistä erottaa prosessinormisto aineellisesta oikeudesta: "...in dealing with the soundness of class actions, however, it will not do to complain about the substantive law..."

³⁹ Ks. esim. Allan Kanner and Tibor Nagy (2005): "Exploding the Blackmail Myth: A New Perspective on Class Action Settlements", 57 *Baylor Law Review* 681. Ajatus sovintoon pakottamisesta oli esitetty edellä mainitussa tapauksessa *In re Rhone-Poulenc Rorer*.

⁴⁰ Esim. Deborah R. Hensler et al. (2000): *Class Action Dilemmas. Pursuing Public Goals for Private Gain*, RAND Institute for Civil Justice, erityisesti jakso 3, josta prosentit on otettu. Ks. myös Thomas E. Willging ja Emery G. Lee III (2007): *The Impact of the Class Action Fairness Act of 2005 on the Federal Courts*, Third Interim Report to the Judicial, Conference Advisory Committee on Civil Rules. Federal Judicial Center, April 2007. Ks. myös http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf hakusanalla "Class action litigation".

1. *Kuluttajansuoja*. Tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi vakuutukset ja muut kuluttajasopimukset. Noin 25-30% kaikista ryhmäkanteista on tässä kategoriassa.
2. *Osakkeet*. Tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi ryhmäkanteet listattuja yrityksiä vastaan tiedonantovirheistä ja kirjanpitohuijauksista. Noin 15-20% kaikista ryhmäkanteista on tässä kategoriassa.
3. *Työsuhteet*. Tähän kategoriaan kuuluvat erilaiset työsuhde-edut, työntekijöiden syrjintä ja työympäristöön liittyvät ryhmäkanteet. Noin 15-20% kaikista ryhmäkanteista on tässä kategoriassa.
4. *Perusoikeudet*. Tähän kategoriaan kuuluu rotusyrjintä, yksityisyyden suoja ja sananvapaus. Vielä 1970-luvulla tämä oli yleisin ryhmäkannetyyppi mutta nykyään noin 15% kaikista ryhmäkanteista on tässä kategoriassa.
5. *Henkilö- ja omaisuusvahingot*. Tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi asbesti- ja tupakkakanteet sekä erilaiset tuotevahingot. Noin 10% kaikista ryhmäkanteista on tässä kategoriassa.
6. *Lakiin perustuvat ryhmäkanteet*. Tähän kategoriaan kuuluu muun muassa kilpailuoikeus, verotus ja valtionavut.

Yhdysvalloissa *ei ole erityisiä ryhmäkanteita koskevia rajoituksia asiamiehille*. Ryhmäkanteet voidaan vahvistaa *opt-out* periaatteen mukaisesti. Suomeen verrattuna lain soveltamisala on rajaton. Suomen lainsäädäntöprosessissa esitettyjen väitteiden perusteella voidaan kysyä, mitkä ovat yhdysvaltalaisen järjestelmän taloudelliset vaikutukset.

3.3 Taloudelliset vaikutukset

Ryhmäkanteiden taloudellisista vaikutuksista on tehty paljon tutkimusta.⁴¹ Richard Posner huomautti jo vuonna 1972 ilmestyneessä teoksen *Economic Analysis of Law* ensimmäisessä painoksessa, että ryhmäkanteiden ensisijainen (ja hyvin perusteltu) taloudellinen päämäärä on kustannusten tehokas kohdentuminen:⁴²

“To be sure, the most important point, on an economic analysis, is that the violator be confronted with the costs of his violation – this achieves the allocative purpose of the suit – not that he pay them to his victims.”

Tämän mukaisesti on tavattu argumentoida, että kritiikki yritteliäitä asiamiehiä vastaan ei osu maaliin. Järjestelmän toiminta ja päämäärän saavuttaminen eivät riipu sen jakovaikutuksista kuten asiamiesten palkkioista.⁴³ Itse asiassa voidaan väittää, että hyvin suunnitellut kannustimet kantajaryhmien asiamiehille tehostavat ryhmäkanejärjestelmän toimintaa. Taloustieteellisin perustein

⁴¹ Kuten tämän artikkelin johdannossa todettiin, tässä ei pyritä tehdyn tutkimuksen kattavaan referointiin. Tarkoitus on lähinnä esittää, että ryhmäkanteiden taloudellisista vaikutuksista on ylipäänsä olemassa tutkimusta, jota olisi voitu hyödyntää laajemmin Suomen lainvalmistelussa.

⁴² Richard A. Posner (1972): *Economic Analysis of Law*. Little, Brown & Company. ss. 349-350.

⁴³ Gilles ja Freidman (2006).

voidaankin argumentoida esimerkiksi tulokseen sidottujen palkkioiden puolesta.⁴⁴

Taloustieteellinen analyysi asettaa tiukat ehdot oletukselle, jonka mukaan valtion viranomaisvalvonta voisi yksin korvata ryhmäkanteet. Informaation epätasainen jakautuminen on ehkä keskeisin taloudellinen tekijä, joka tukee yksityistä oikeuksien valvontaa valtion kontrollin sijaan. Yksityisoikeudellinen valvonta on järkevämpi vaihtoehto, jos vahingonkärsijöillä on parempaa tietoa vahingotapahtumista kuin valtiolla ja ennaltaehkäisevä vaikutus säilyy riippumatta siitä, kykeneekö vahingonaiheuttaja maksamaan tai muuten välttämään oikeudenkäynnin.⁴⁵ Voidaankin väittää, että valtaosa ryhmäkanteista täyttää nämä kriteerit.

Näistä lähtökohdista voidaan kysyä miksi ryhmäkanteita ei voitaisi käyttää täydentämässä viranomaisvalvontaa niissä maissa, joissa valtion rooli on ollut vanhastaan vahva. Epäilemättä ryhmäkanteet eivät ole aina optimaalinen tapa suojata kantajien intressejä, jos yritteliäillä asiamiehillä on esimerkiksi kannustin sopia riita siten, että kantajille jää vähemmän käteen kuin jos kanne olisi viety loppuun asti. Ryhmäkanteet voivat kuitenkin antaa kantajille *jotakin* ja niistä voi seurata edes *jonkin verran* vahinkojen ennaltaehkäisyä, kun markkinoilla tapahtuu jotakin ei-toivottua, jonka tunnistamiseksi tai valvomiseksi viranomaisilla ei ole resursseja.

4. Muut Pohjoismaat: Yhdysvaltojen mallin sovittaminen

Keskustelu ryhmäkanteista alkoi Pohjoismaissa toden teolla kun ruotsalainen professori Per Henrik Lindblom julkaisi aiheetta käsittelevän merkittävän monografian 1989.⁴⁶ Lindblom esitti ja tyrmäsi lukuisia myyttejä ryhmäkanteiden käytöstä Yhdysvalloissa ja päätyi johtopäätöksessään siihen, ettei ollut mitään ylitsepääsemätöntä estettä ryhmäkanteiden käyttöönotolle Ruotsissa.⁴⁷ Pian kirjan julkaisemisen jälkeen ensimmäinen yhteispohjoismainen komitea kokoontui keskustelemaan aiheesta. Tapaamisraportin mukaan oli "lähes täysi yksimielisyys" siitä, että ryhmäkanteen vaatii erityistä huomiota *de lege ferenda*.⁴⁸

⁴⁴ Ks. esim. Eric Helland ja Alexander Tabarrok (2006): *Judge and Jury. American Tort Law on Trial*. The Independent Institute. Tekijät esittävät ss. 95-124 perusteellisen analyysin tulospalkkioiden rajoittamisen ongelmallisista vaikutuksista hoitovirheoikeudenkäynneissä.

⁴⁵ Ks. esim. Steven Shavell (1987): *Economic Analysis of Accident Law*. Harvard University Press. ss. 283-284 ja s. 298.

⁴⁶ Per Henrik Lindblom (1989): *Grupptalan. Det anglo-amerikanska class actioninstitutet ur svenskt perspektiv*. Nosteds. Perusteellisessa teoksessa on lähes 800 sivua. Oker-Blom (2006), s. 96, kuvaa Lindblomin merkitystä lainsäädäntöprosessissa seuraavasti: "utan hans insats före och under själva beredningen skulle lagstiftningsläget beträffande grupptalan i Sverige sannolikt se rätt annorlunda ut".

⁴⁷ Ibid. s. 729.

⁴⁸ Tapaamisessa keskityttiin ryhmäkanteen mahdollisuuksiin kuluttajansuoja-asioissa. Per Henrik Lindblom (red.) (1990): *Grupptalan i konsumentmål*. NEK-rapport 1990:7.

Ruotsissa perustettiin työryhmä, joka julkaisi perusteellisen kolmiosaisen selvityksen ryhmäkanteista.⁴⁹ Professori Lindblom oli työryhmän vetäjä ja sen jäsenet tulivat tuomioistuinlaitoksesta, viranomaisista, yksi oli asianajaja, yksi ammattiliitosta ja yksi edusti teollisuutta. Teollisuuden edustaja vastusti yksittäisiä kysymyksiä kuten yksityistä ryhmäkannetta ja opt-out periaatetta.⁵⁰ Tämä oli vasta alkua voimakkaalle kritiikille, joka alkoi selvityksen julkaisemisen jälkeen. Kritiikki oli vähintäänkin yhtä voimakasta kuin Suomessa. Lindblom kuitenkin vastasi teollisuuden väitteisiin ja puolusti aloitettaan. Hänen johtopäätöksensä oli, että ryhmäkannan ehdotuksella *ei ollut mitään tekemistä aineellisen oikeuden kanssa, joka oli kritiikin kohteena.*⁵¹ Kun pöly oli vihdoin laskeutunut, muodollinen lakiehdotus annettiin 2001 hieman muokattuna.⁵² Ehkä keskeisimpänä rajoituksena opt-out periaate oli jätetty pois. Laki hyväksyttiin ja se tuli voimaan vuoden 2003 alussa.⁵³

Norja ja Tanska seurasivat Ruotsin lainsäädäntöprosessia. Lakiehdotukset annettiin kun Ruotsin laki oli hyväksytty. Tässä vaiheessa teollisuuden kritiikki ei enää hidastanut lakien säätämistä. Sekä Norjan että Tanskan lait tulevat voimaan vuoden 2008 alussa.⁵⁴

Ruotsin, Norjan ja Tanskan lakien sisältö on hyvin samankaltainen ja monella tapaa ne ovat lähellä Yhdysvaltojen mallia. Lakien soveltamisalaa ei ole rajoitettu eikä asiamiehiin ole asetettu erityisiä rajoituksia. Ainoana merkittävänä rajoituksena opt-in periaate on Ruotsissa pakollinen. Sen sijaan Norjassa ja Tanskassa opt-in on pääsääntö mutta opt-out -periaatettakin voidaan soveltaa, jos yksittäiset vaateet ovat riittävän pieniä, jolloin on ilmeistä, että kantajat eivät käyttäisi aikaansa liittymisprosessiin.

Nordisk Embetsmannkomité for konsumentspørsmål. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn. s. 212.

⁴⁹ SOU 1994:151. Grupprättegång. Del A-C.

⁵⁰ Ibid. Del B, ss. 685-689.

⁵¹ Yhteenvetona ks. Per Henrik Lindblom (1996): "Gruppptryck mot grupptalan", Svensk Juristtidning, ss. 85-107, joka alkaa seuraavalla väitteellä: "Det finns ett kraftigt, välorganiserat, välfinansierat och inflytelserikt motstånd mot det förslag om grupprättegång..." Hän tunnisti vastustajien koostuvan ryhmästä suuryrityksiä ("storföretagsgruppen"), jotka olivat palkanneet asianajajia ja lobbaajia vastustamaan lakihanketta.

⁵² Oker-Blom (2006), s. 96, esittää lakiehdotuksen pitkän viivästymisen syyksi lähinnä Ruotsin EU-jäsenyyteen liittyvää työtaakkaa kuin sen sisältöön kohdistunutta kritiikkiä.

⁵³ Lag 2002:599 om grupprättegång.

⁵⁴ Norjan laki: Lov 2005-06-17 nr 90: Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Kapittel 35. Gruppessøksmål. Tanskan laki: Lov nr. 181 af 28. februar 2007 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Gruppessøgsmål m.v.). Kapitel 23 a. Gruppessøgsmål.

Maa	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Voimassa	1.10.2007	1.1.2003	1.1.2008	1.1.2008
Soveltamisala	Kuluttajansuoja	Rajoittamaton	Rajoittamaton	Rajoittamaton
Asiamies	Kuluttaja- asiamies	Ei rajoituksia	Ei rajoituksia	Ei rajoituksia
Opt-out	Ei mahdollinen	Ei mahdollinen	Pienissä vaateissa	Pienissä vaateissa

Taulukko 1. Pohjoismaisten ryhmäkannelakien keskeiset erot. Suomen ryhmäkannelaki on äärimmäisen rajoittunut.

Ruotsi on ensimmäinen Pohjoismaa, jossa ryhmäkanteiden käytöstä on kertynyt jonkin verran empiiristä tietoa. Ensimmäisen kolmen vuoden aikana aloitettiin yhteensä kuusi ryhmäkannetta. Vain yhdessä asiamiehenä oli kuluttaja-asiamies. Kanteiden perusteet vaihtelivat kuluttajansuojasta yritysten hallintoon ja perusoikeuksiin.⁵⁵ Kanteiden vähäinen määrä ja aiheiden monimuotoisuus puhuvat sen puolesta, että ryhmäkanteet *täydentävät viranomaisvalvontaa*. Tässä mielessä voi myös ajatella, että kanteet vähentävät valtion valvontakustannuksia.⁵⁶

Keskustelu prosessioikeuden periaatteista on eronnut jonkin verran Yhdysvalloista. Usein väitetään, että tuomioistuinten tulisi tehdä päätöksiä vain yksittäisissä jutuissa ja pitäytyä yhteiskuntapolitiikan ulkopuolella. Toisekseen viitataan siihen, että lainsäätäjällä on ollut Pohjoismaissa perinteisesti aktiivinen ja vahva rooli.⁵⁷ Toisaalta viime vuosina on esitetty yhä enemmän tarpeita suoralle kansalaisvaikuttamiselle. On kyseenalaistettu, miksi tarvitaan kolmas osapuoli (valtio) valvomaan yksilöiden oikeuksia, jotka on kuitenkin jo kertaalleen määritelty parlamentaarisisessa prosessissa. Lainsäätäjiä ja muita viranomaisia on myös kritisoitu siitä, että ne eivät kykene reagoimaan kyllin nopeasti monimutkaisiin ongelmiin.

Esimerkkejä viranomaisvalvonnan rajoista voidaan tunnistaa myös valvonnan vahvuusalueilla kuten kuluttajansuojassa.⁵⁸ Eräs tuore esimerkki on tapaus, joka liittyy levy-yhtiöiden myymiin ns. kopiosuojattuihin CD-levyihin. Levy-yhtiö Sony BMG:n käyttämä kopiosuojamenetelmä aiheutti tietoturva-aukon tuhansien kuluttajien tietokonelaitteisiin eri puolilla maailmaa 2005. Sony BMG veti ongelmalevyt markkinoilta, sopi sitä vastaan nostetun ryhmäkanteen Yhdysvalloissa, ja lopetti sittemmin kopiosuojausten käytön kokonaan maailmanlaajuisesti.⁵⁹ Suomessa sadat kuluttajat protestoivat julkisesti kopiosuojausten ongelmia vastaan. Toimittajien kyselyä asiaa

⁵⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:3, s. 14-15. Perusoikeuksiin liittyi tapaus, jossa joukko spray-töhertelijöitä nosti kanteen vartiointiliikettä vastaan. Perusteena oli henkilötietolaki ja siten yksityisyyden suojaa rikkova tietokanta töhertelijöistä.

⁵⁶ Vrt. Oker-Blom (2006), ss. 104-105, joka näkee ryhmäkanteiden tuovan lähinnä uusia kustannuksia yhteiskunnalle.

⁵⁷ Näin esim. Oker-Blom (2006), s. 103.

⁵⁸ Vrt. Oker-Blom (2006), ss. 99-102.

⁵⁹ Tietoja sovinnosta Yhdysvalloissa: <http://cp.sonybmg.com/xcp/>

kuluttajavirasto ilmoitti tapaavansa levy-yhtiöiden edustajia ennen kuin se kommentoisi asiaa.⁶⁰ Kommenttia ei koskaan tullut. Suomalaiset kuluttajat hyötyivät kuitenkin epäsuorasti yhdysvaltalaisesta kanteesta.

Suomessa Thomas Wilhelmsson on argumentoinut yhteiskunnallisin ja taloudellisin perustein nostettavien ryhmäkanteiden puolesta. Hänen mukaansa vastuuoikeuden funktioihin tulisi kuulua sääntely, valvonta, palvelupakko ja perusturva.⁶¹ Wilhelmsson väittää, että ryhmäkanteita voitaisiin käyttää Pohjoismaisissa markkinatalouksissa näitä vastuuoikeuden funktioita edistävänä ”mikropolitikan työkaluna”.⁶²

5. Kokoavia huomioita: miksi lainsäädäntöprosessi epäonnistui?

On ilmeistä, että ryhmäkanteen on rantautunut Eurooppaan jäädäkseen.⁶³ Ryhmäkanteiden sovittaminen ei ole kuitenkaan tapahtunut mitenkään suoraviivaisesti tai yhdenmukaisesti. Monet maat ovat hakeneet johtoa Yhdysvalloista. Suomi on puolestaan hyvä esimerkki omaleimaisesta lainsäädäntöpoliittisesta seikkailusta, jonka lopputulosta on vaikea pitää hyvin perusteltuna.

Tässä artikkelissa on esitetty, että prosessin keskeisimmät ongelmat olivat:⁶⁴

1. *Ei empiiristä aineistoa erilaisista tarpeista ryhmäkanteille.* Lainsäätäjä rajoittui käsittelemään kevyehköin perustein ainoastaan kuluttajansuojaa ja ympäristönsuojelua. Empiiristä tietoa ei kerättyä Ruotsia lukuun ottamatta muista maista, ja päätöksenteon perustaksi jäivät eri intressitahojen teoreettiset ja spekulatiiviset kannanotot. Vertaileva ja empiirinen aineisto osoittaa, että kuluttajansuoja ja ympäristönsuojelu ovat vain eräitä mahdollisia ryhmäkanteiden soveltamisalueita. Esimerkiksi perusoikeuksia voidaan pitää koko yhteiskunnan kannalta tärkeämpinä. Yhdysvalloissa perusoikeuksiin perustuvat kanteet ovat noin 15% kaikista ryhmäkanteista, ja jopa yksi ensimmäisistä ruotsalaisista ryhmäkanteista koski perusoikeuksia. Vertailuna voidaan todeta, että yksikään suomalainen lainvalmisteluasiakirja ei maininnut tarvetta käsitellä perusoikeuksia tai edes kuulla ketään näiden johdosta.

⁶⁰ Jaakko Kuivalainen: ”Kuluttajavirasto vaikenee toistaiseksi kopiosuojauksista”. Digitoday, 11.11.2005.

⁶¹ Thomas Wilhelmsson: *Senmodern ansvarsrätt. Privaträtt som redskap för mikropolitik*. Kauppakaari 2001. ss. 64-64.

⁶² Ibid, ss. 176-177.

⁶³ Ryhmäkanteista vertailevasti eri Euroopan maissa ks. Jürgen Backhaus, Alberto Cassone ja Giovanni Ramello (eds.): *Introducing Class Actions in Europe, A Comparative Law and Economics Perspective*. Edward Elgar. (ilmestyy 2008)

⁶⁴ Vaikka tässä artikkelissa esitetty on monin osin vastakkaista Oker-Blomin (2006) artikkeliin, on kuitenkin syytä yhtyä hänen johtopäätökseensä (s. 107): lainsäädäntöprosessiin tarvitaan ”mindre emotioner och mera empiri.” (kursivointi alkup.)

2. *Ei analyysiä ryhmäkanteiden taloudellisista vaikutuksista.* On toki vaikeaa arvioida ryhmäkanteiden taloudellisia vaikutuksia mutta tämän ei pitäisi vielä johtaa siihen, että kysymys ohitetaan. Ehkä vaivattomin tapa aloittaa analyysi on kerätä tutkimuksia muista maista. Luonnollisesti tällöin tulisi mennä Pohjoismaita kauemmaksi. Yhdysvallat on ollut ryhmäkanteiden johtava ”testimarkkina” ja siellä onkin julkaistu runsaasti taloustieteellisiä ja empiirisiä tutkimuksia ryhmäkanteiden vaikutuksista. Tältä osin Suomen lakiehdotuksessa on esitetty *muodollinen perustelu*, miksi yhdysvaltalaisista aineista ei tarvitse selvittää sen enempää: ”...common law –oikeusjärjestelmien ... prosessioikeus ja sitä koskeva lainsäädäntö eivät ole suoraan vertailukelpoisia Suomessa voimassa olevaan oikeudenkäyntimenettelyyn ja oikeudenkäyntiä koskevaan lainsäädäntöön. Vastaavasti aineellinen lainsäädäntö perustuu erilaiseen oikeuskulttuuriin”.⁶⁵ Huomionarvoisesti muut Pohjoismaat ottivat lähes suoraan esimerkkiä Yhdysvalloista. Vaikuttaa ilmeiseltä, että se *tosiasiallinen ongelma*, johon ryhmäkanteen pyrki vastamaan, ei eroa juurikaan Yhdysvalloista. Suomi ei siis kuitenkaan seurannut lainsäädäntöprosessissa Yhdysvaltoja – eikä sen puoleen muita Pohjoismaitakaan.

Kyynisesti voisi todeta, että suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa on *perustavanlaatuisia ongelmia*, jos tutkitun tiedon merkitys lainvalmistelussa voi jäädä mitättömäksi. Lakien laadinnassa painopiste on siirtynyt ministeriöihin, jossa työryhmät saattavat ”sopia” sisällöllisistä yksityiskohdista ennen kuin laki lähetetään eduskunnan hyväksyttäväksi.⁶⁶ Prosessin keskeisin vaihe ainakin ryhmäkannelaissa oli työryhmän kokoaminen. Teollisuuden edustajat onnistuivat säilyttämään polarisoidun tilanteen riippumatta käytettyjen argumenttien sisällöstä. Ainut tapa saavuttaa poliittisesti korrekki konsensus oli asiallisesti ongelmallinen kompromissi.⁶⁷

Kiinnostavasti lopputulosta voi kuitenkin pitää *julkisen valinnan teorian mukaisena*. Teollisuuden edustajat onnistuivat tehokkaasti koordinoimalla vaikuttamaan lakiin huomattavasti paremmin kuin toisistaan poikkeavia intressejä edustaneet ryhmittymät, vaikka viimeksi mainituilla saattoi olla paljon enemmän hävittävää.⁶⁸ Kaikkia ryhmäkannetta puoltavia intressejä ei prosessissa kuultu lainkaan – esimerkiksi on hyvin vaikea nimetä yksittäinen taho, joka puolustaisi Suomessa aktiivisesti perusoikeuksia. Valtio ei toiminut prosessissa

⁶⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:4, s. 20.

⁶⁶ Lainvalmistelun keskeisestä roolista, ks. esim. Jyrki Tala (2006): *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita. s. 94, ja 103-104.

⁶⁷ Oikeusministeriön Sakari Laukkasen mukaan (puhelin keskustelu 19.6.2007) mitään lain erityistä seuranta tai välitöntä muutoshanketta ei ole vireillä. Koska hallitusohjelmassakaan asiasta ei ole mainintaa, ainakaan seuraavaan viiteen vuoteen ryhmäkannerintamalla ei ole tällä tietoa tapahtumassa mitään.

⁶⁸ Esimerkiksi Mancur Olson (1971): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. perustelee s. 141-143 miksi teollisuuden intressit ovat helposti ylikorostuneita lainsäädäntöprosessissa: poliittisesti aktiivisia suuryrityksiä ei ole lopulta paljon (yhtenäiset mielipiteet) ja niillä on muita intressiryhmiä enemmän resursseja vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin.

erotuomarina vaan silläkin oli oma intressinsä saada edes jonkinlainen laki hyväksytyksi, ja välttää näin muun muassa ikävät arvoaltatappiot.⁶⁹

⁶⁹ Ks. julkisen valinnan teorian mukaisista argumenteista lainsäädäntöprosessin epäonnistumiselle myös esim. Mercurio ja Medema (2006), ss. 186-195.

New Law on Class Actions in Finland – a Legislative Adventure

Finnish Parliament accepted in February 2007 a new law on class actions (literally "group actions"), which entered into force 1 October, 2008. The legislative process was particularly slow. Finland has been preparing a law on class actions since the early 1990s and this was – depending on the criteria of counting – the fourth try. Some fifteen years ago the idea of class actions was something new in Europe. Time passes quickly however, and the new Finnish law cannot be described as "radical" by any meaning of the word. Many European countries have changed their existing procedural codes and enacted new laws to make class action litigation possible.

The new Finnish class action law differs from the mainstream in fundamentally limiting its scope of application. Although the law is titled as being a general law on class actions, it only applies to consumer cases where the government-funded Consumer Ombudsman is acting as the lead counsel. This was not the case in the beginning. Years ago, the first law proposals had much broader scope of application but as the lobbying between potential defendants (the industry) and plaintiffs (consumer agencies etc.) became polarized, it became evident that there can be either a major compromise or no law at all.

This article analyses the Finnish lawmaking process from comparative and economic policy viewpoints. First, the article discusses how did the Finnish legislative process end up with a certain outcome. It is argued that neither well-founded economic nor empirical arguments had any relevant role. Instead, partisan claims on class action cases in the United States and their potential implications to companies were used as a strong argument to restrict the law's scope of application. The official preparatory documents did not present any study on experiences from the United States. There was non-partisan empirical evidence of the use of class actions only from Sweden.

Second, this article compares the claims presented in the Finnish lawmaking process to studies and legislative work made in other countries. The article concludes that the most of the claims were based on partisan opinions, not on well-founded studies. The examples of other Nordic countries however show that there is nothing uncommon in implementing class actions in a Northern European legal system. Misuse of class actions is not likely due to e.g. fundamental differences in the substance of accident law and the rules regarding the indemnification of legal costs in litigation.

Third, this article argues that the main reason why the Finnish class action law "failed" was the dynamics of the legislative process. The idea of reaching a consensus in preparatory work before a law is submitted to the parliament means that if certain interest groups are able to form a strong opposition, the law may never enter the parliament no matter of the substantial arguments. The result is that an unknown number of cases are not litigated at all in Finland because the scope of application of the law is restricted. Regulatory authorities have no resources to provide as extensive preventive threat as would a complementary private mechanism.