

17.6.2022

EOAK/127/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

LIIKENNEVAKUUTUSKESKUKSEN VAHINKOJAOSTON TOIMINTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Liikennevakuutuskeskuksen (LVK) ja sen hallituksen sekä LVK:n jäsenyhtiöiden ja Valtiokonttorin menettelyjä. Kantelijan mukaan LVK:n hallituksen alaisuudessa toimii korvauspäälliköiden muodostama Vahinkojaosto-niminen työryhmä, jonka pääasiallinen tehtävä on antaa jäsenyhtiöille lausuntoja tilanteissa, joissa kahden tai useamman vakuutusyhtiön näkemykset korvausvastuun jakautumisesta ovat eriävät. Näitä asioita käsitellessään jaostolla on käytössään yhtiöiden niille toimittamia asiakirjoja.

Kantelijan mukaan sanotun jaoston toiminnalta puuttuu säädöspohja. Hänen mukaansa on myös mahdollista, että jäsenyhtiöt toimittavat jaoston käsiteltäväksi asiakirjoja, joita yhtiöiden ei tulisi sille luovuttaa ja joihin jaostolla ei olisi muuten oikeutta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta pyysin 17.2.2021 Finanssivalvontaa hankkimaan tarpeelliseksi katsomansa selvityksen kantelussa mainitusta Vahinkojaostosta ja sen toiminnasta sekä kantelussa esitetystä arvostelusta, ja antamaan lisäksi oman lausuntonsa asiaan.

Finanssivalvonta antoi asiaan 30.4.2021 lausunnon, jonka liitteenä oli Liikennevakuutuskeskuksen 31.3.2021 antama selvitys.

Kantelijalle varattiin 6.5.2021 tilaisuus antaa niiden johdosta vastineensa, minkä hän antoi 12.5.2021.

Liikennevakuutuskeskusta pyydettiin toimittamaan nähtäväksi sen Vahinkojaoston kokouspöytäkirjoja, joista ilmenee jaoston toimintaa eri asioissa. Samoin pyydettiin nähtäväksi jaoston antamia lausuntoja, joita se on antanut vakuutusyhtiöiden välisissä riita-asioissa. LVK toimitti 20.10.2021 nähtäväkseni Vahinkojaoston kolmen edellisen kokouksen pöytäkirjat ja niissä ratkaistujen tapausten lausunnot.

Jo tätä ennen, eli 14.10.2021, nyt puheena olevasta asiasta oli saapunut oikeusasiamiehen kansliaan toinenkin kirjoitus.

Sanotun kirjoituksen laatija oli aluksi saanut pyynnöstään nähtäväkseen Finanssivalvonnan edellä mainitun lausunnon selvityksineen. Kirjoituksessa arvosteltiin sekä Finanssivalvonnan lausuntoa että LVK:n selvitystä. Kirjoittajan mukaan asiassa on kyse siitä, että yhtiöt ovat subdelegoineet julkisen hallintotehtävänsä LVK:lle. Kirjoittajan mukaan LVK on onnistunut selvityksellään kiinnittämään Finanssivalvonnan huomiota virheellisesti muun muassa tietojen luovuttamisoikeuteen. Hän arvostelee Finanssivalvontaa myös siitä, että se ei ole pyytänyt asiaan selvitystä liikennevakuutusyhtiöiltä. Otin sanotun kirjoituksen omana kanteluasianaan tutkittavakseni (EOAK/7279/2021).

Pyysin 8.11.2021 sosiaali- ja terveysministeriötä hankkimaan kanteluiden tutkimiseksi tarvittavat selvitykset ja antaman oman lausuntonsa asiassa. Pyysin ministeriötä esittämään näkemyksensä liikennevakuutusyhtiöiden ja LVK:n Vahinkojaoston toiminnasta ottaen erityisesti huomioon sen, että LVK:n mukaan jäsenyhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan jaoston ratkaisuja välimiesratkaisuin. Lisäksi pyysin ministeriötä lausumaan näkemyksensä Finanssivalvonnan omasta toimivallasta esittämään sekä arvioimaan nykyistä lainsäädäntöä ottaen huomioon muun muassa Finanssivalvonnan asiasta lausuma.

Ministeriö antoi 31.1.2022 asiaan lausuntonsa selvityksineen.

Kantelijalle varattiin 1.2.2022 hänen pyyntönsä johdosta tilaisuus antaa vastineensa ministeriön lausunnon johdosta. Hän antoi 2.–3.2.2022 vastineensa ja täydennystä siihen.

3 RATKAISU

Olen käsitellyt ja ratkaissut kanteluasiat EOAK/127/2021 ja EOAK/7279/2021 samanaikaisesti.

3.1 Liikennevakuutuskeskuksen selvitys

Liikennevakuutuskeskus toteaa, että se on liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, jonka tehtävistä säädetään liikennevakuutuslaissa (460/2016) ja tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (24/2001). Liikennevakuutuslain 87 §:n 2 momentin mukaan Liikennevakuutuskeskus voi hoitaa mm. tehtäviä, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä tai liikenneturvallisuutta sekä hoitaa hallituksensa määrittelemät palvelutehtävät.

Selvityksen mukaan Liikennevakuutuskeskuksen (LVK) hallitus nimeää vuosittain vahinkojaoston jäsenet ja puheenjohtajan. Vahinkojaosto nimeää keskuudestaan varapuheenjohtajat.

Jaoston jäsenet ovat LVK:n ja sen jäsenyhteisöjen edustajia, joilta edellytetään kokemusta ja asiantuntemusta liikennevahinkojen korvaustoiminnasta.

Vahinkojaosto valmistelee periaatteelliset ja laajakantoiset asiat LVK:n hallituksen päätöksenteon pohjaksi. Jaosto tukee toiminnallaan lainsäädännöllistä edunvalvontaa ajoneuvovakuuttamisen korvaustoimen osalta.

Jaoston tehtävänä on tunnistaa liikennevakuutuksen korvaustoiminnan kehittämiskohteet sekä lainsäädännön ja korvaustoiminnan ohjeistuksen muutostarpeet ja laatia tarvittavat ohjeistukset siltä osin kuin tämä ei kuulu liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan toimivaltaan.

Edellä mainitun lisäksi jaoston tehtävänä on antaa lausuntoja LVK:n jäsenyhteisöille ja LVK:lle liikennevakuutuslain mukaista vastuuperustetta koskevissa yhtiöiden välisissä riitatilanteissa. Käytännössä käsiteltävät tapaukset ovat liikennevahinkoja, joissa on osallisena kaksi tai useampia ajoneuvoja, eivätkä yhtiöt pääse yksimielisyyteen syyllisyydenjaosta. Vauriot on tavanomaisesti korvattu ensivaiheessa vapaaehtoisesta autovakuutuksesta (kasko), jolloin yhtiöt ovat liikennevakuutuslain mukaisesta syyllisyyseratkaisusta riippuen joko regressivelkojan tai regressivelallisen asemassa. Vahinkojaostolta voi pyytää lausunnon ainoastaan vakuutusyhtiö -tai laitos. Vahinkoa kärsinyt ei voi itse saattaa asiaa jaoston käsiteltäväksi.

Vahinkojaosto antaa asiassa lausunnon, joka ei ole oikeudellisesti sitova, mutta tosiasiallisesti yhtiöt noudattavat niitä hyvin. Asiaa käsittelevään ja ratkaisevaan kokoonpanoon kuuluvat kaikki vahinkojaoston jäsenet lukuun ottamatta esteellisiä jäseniä (esteellisyyttä arvioidaan hallintolain säännösten mukaisesti). Mikäli jaoston käsittelyssä oleva tapaus on vireillä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnassa tai tuomioistuimessa, ei jaosto käsittele asiaa.

LVK toteaa, että jaoston toiminnassa on lausuntoasioiden käsittelyn osalta kysymys välimiesmenettelystä, jossa LVK:n vahinkojaosto vakuutusyhtiöiden toimeksiannosta ratkaisee sen käsiteltäväksi osoitetun riita-asian. Menettely on yhtiöille vapaaehtoinen ja vaihtoehto yhtiöiden välisen riita-asian ratkaisemiselle tuomioistuimessa. Selvyyden vuoksi LVK toteaa, että vastaavia riita-asioita päättyy myös tuomioistuimeen. Jaostossa käsiteltävien lausuntoasioiden lukumäärä on viime vuosina ollut muutamia kymmeniä tapauksia vuodessa.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely on LVK:n mukaan tärkeä osa oikeusturvaa.

Mikäli tapaukset käsiteltäisiin yksinomaan tuomioistuimissa, aiheutuisi asianosaisille vuositasolla satojen tuhansien eurojen oikeudenkäyntikulut, jotka kanavoituisivat viime kädessä vakuutusnottajakollektiivin maksettavaksi. Lisäksi tämä viivästyttäisi tapausten käsittelyä ja rasittaisi jo muutenkin kuormittunutta oikeuslaitosta.

Lausuntomenettelyssä lausuntoa pyytävä yhtiö toimittaa LVK:lle vastuuperusteen ratkaisemiseksi tarpeelliset asiakirjat, joihin se vetoaa. LVK:lle ei siis toimiteta kaikkia tapaukseen liittyviä asiakirjoja, elleivät ne ole vastuuperusteen arvioinnin kannalta tarpeellisia.

Lausuntopyyntö liiteasiakirjoineen lähetetään lausuttavaksi yhtiöön, joka on vakuuttanut toisen vahinkoon osallisen ajoneuvon. Asianosainen yhtiö laatii lausuntopyynnön perusteella vastineen, jonka se toimittaa liitteineen LVK:lle. Tämän jälkeen tapaus käsitellään jaoston kokouksessa.

Liiteasiakirjat ovat tyypillisesti mm. osapuolten vahinkoilmoituksia, silminnäkijöiden lausuntoja ja poliisitutkintapöytäkirjoja. Tapauksen asiakirjamateriaali on käytettävissä ainoastaan jaoston jäsenillä. Jaoston jäseniä sitoo vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:n mukainen salassapitovelvollisuus. Asiakirjat tallennetaan lausuntokäyttöä varten LVK:n extranettiin, jonka tietoturva on varmistettu. Käyttöoikeus lausuntopyyntöä koskeviin tiedostoihin on rajattu tietojärjestelmän käyttövaltuuksin ainoastaan jaoston jäsenille ja LVK:ssa niille henkilöille, joille se on työtehtävien hoidon kannalta välttämätöntä. Lausuntoasioita koskevia liiteasiakirjoja säilytetään vain niin pitkään kuin käyttötarkoitus edellyttää. Tämän jälkeen ne hävitetään. Asiakirjajulkisuus on tässä vaihtoehtoisessa riidanratkaisumenettelyssä huomattavasti suppeampi kuin jos sama riita-asia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa.

LVK toteaa, että oikeus tietojen luovuttamiseen vahinkoon osallisten ajoneuvojen vakuuttamien yhtiöiden välillä perustuu vakuutusyhtiölain 30 luvun 3 §:n 5-kohtaan ja muille LVK:n alaisuudessa toimivan jaoston jäsenille vakuutusyhtiölain 30 luvun 3 §:n 2-kohtaan. Henkilötietojen käsittely on tässä tarkoituksessa lainmukaista EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan f-alakohdan perustella (oikeutettu etu).

Selvityksensä lopussa LVK toteaa vielä, että vakuutusyhtiön tulee antaa korvauksenhakijalle tai vakuutetulle päätös muutoksenhakuohjeineen lain edellyttämällä tavalla. Korvauksenhakijalla on siis aina mahdollisuus saattaa vakuutuskorvausta tai -sopimusta koskeva asia liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan, Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan (FINE) alaisuudessa toimivan vakuutuslautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka tapaus olisi käsitelty vahinkojaostossa.

3.2 Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonta (Fiva) katsoo lausunnossaan, että sillä ei ole toimivaltaa valvoa LVK:n vahinkojaoston toimintaa kantelussa kuvattuna lausunnonantajana.

Fivan mukaan liikennevakuutusta harjoittavat vahinkovakuutusyhtiöt ovat sen toimilupavalvottavia. Fiva valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niihin sovellettavia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, niiden nojalla annettuja määräyksiä, toimilupansa ehtoja ja toimintaansa koskevia sääntöjä. Fiva ei kuitenkaan valvo Valtiokonttoria.

LVK:n osalta Fiva toteaa omaavansa rajatummat valvontavaltuudet. Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain (461/2016) 19 a §:n mukaan Liikennevakuutuskeskuksen korvaus- ja vakuuttamistoiminnassa noudatettavien menettelytapojen ja vakuutusmatemaattisten seikkojen noudattamisen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle.

LVK:n korvaustoimintaan liittyvät tehtävät perustuvat pääosin liikennevakuutusdirektiivin säännöksiin. LVK esimerkiksi korvaa liikennevakuutuslain 44 ja 46 §:ien nojalla tuntemattomien ajoneuvojen aiheuttamia vahinkoja ja vahinkoja vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa.

Tässä korvaustoiminnassaan LVK:n tulee noudattaa mm. samoja liikennevakuutuslain 5 luvun menettelytapasäännöksiä kuin liikennevakuutusyhtiöt ja Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 19 a §:n nojalla Fiva valvoo LVK:ta tältä osin.

LVK:n hallituksen alainen vahinkojaosto antaa suositusluonteisia lausuntoja LVK:n jäsenyhtiöille ja LVK:lle liikennevakuutuslain mukaista vastuuperustetta koskevissa yhtiöiden välisissä riitatilanteissa. Fivan käsityksen mukaan tässä vahinkojaoston toiminnassa ei ole kyse LVK:n korvaustoiminnasta tai siinä noudatettavista menettelytavoista. Kyse ei ole myöskään muusta sellaisesta LVK:n toiminnasta, joita Fiva Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain (461/2016) 19 a §:n perusteella valvoo.

Valvontatoimivallan puuttuessa Fiva ilmoittaa lausunnossaan tarkastelevansa kantelussa esiin tuotua asiaa vain vakuutusyhtiöiden ja LVK:n korvaustoiminnassa noudatettavan lainsäädännön valossa. Silloin, kun LVK liikennevahinkokorvausasiaa käsitellessään pyytää lausuntoa vahinkojaostolta, on kyse LVK:n korvaustoiminnassaan noudattamista menettelytavoista.

Fiva katsoo, edellyttäen, että henkilötietojen käsittely ja luovutus on tietosuoja-asetuksen mukaista, että vakuutusyhtiöt ja LVK voivat vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:n 2) kohdan nojalla luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sille, joka hoitaa vakuutusyhtiön tai LVK:n antamaa tehtävää toimeksiannon perusteella. Fiva katsoo, että lausunnon pyytäminen LVK:n vahinkojaostolta sen ratkaisusuosituksen saamiseksi voitaneen rinnastaa tehtävän toimeksiantoon LVK:lle. Tietosuoja-asetuksen valvonta kuuluu tietosuojavaltuutetulle eikä Fiva tästä syystä arvioi LVK:n selvityksessä esiin tuodun tietosuoja-asetuksen 6 artiklan soveltamista asiassa.

LVK:n antaman selvityksen mukaan vahinkojaostolle toimitetaan vastuuperusteen arvioinnin kannalta tarpeelliset asiakirjat, joita ovat tyypillisesti osapuolten vahinkoilmoitukset, silminnäkijöiden lausunnot ja poliisitutkintapöytäkirjat. Kun vahinkojaosto antaa lausunnon nimenomaan vastuuperusteesta (syyllisyyden jakautuminen), voidaan mainittuja asiakirjoja Fivan käsityksen mukaan pitää välttämättöminä asiassa.

Vaikka Fiva ei valvokaan LVK:n vahinkojaoston kantelussa kuvattua toimintaa, tuo se esiin joitakin yleisempiä huomioita jaoston lausuntopyyntöprosessiin liittyen:

- vahinkojaoston lausuntopyyntömenettelyn tavoitteita (kustannussäästöt, nopeampi käsittely) voidaan sinänsä pitää tavoiteltavina.
- vahinkojaoston toiminnan perustana esiin tuodut liikennevakuutuslain ja alemman asteiset säädökset voisivat olla selkeämpiä. Kyseessä on jo pitkään jatkunut LVK:n hoitama tehtävä, mutta liikennevakuutuslaissa tai sen perusteluissa ei nimenomaisesti mainita tätä tehtävää.
- vahinkojaoston lausunto on luonteeltaan suositus eikä sen noudattamiseen ole juridista velvoitetta. Toisaalta LVK:n jäsenyhtiöilleen antamissa ohjeissa todetaan jäsenyhtiöiden sitoutuneen noudattamaan jaoston lausuntoa välimiesratkaisuna yhtiöiden keskinäisissä erimielisyystapauksissa.
- yhtiöiden välistä vastuunjakoa koskeva vahinkojaoston lausunto voi epäsuorasti vaikuttaa myös vakuutusyhtiön vahingonkäräsiinasiassa jo antamaan korvauspäätökseen.

Tällaiseen tilanteeseen viitataan liikennevakuutuslain perusteluissa, joissa todetaan muun ohessa, että vakuutusyhtiö voi hallintolain estämättä oikaista antamaansa päätöstä, jos se katsoo sen virheelliseksi, mikäli yleiset yksityisoikeudelliset periaatteet eivät sitä estä. Jos vahinkoa kärsinyt tai muu asianosainen ei ole tyytyväinen vakuutusyhtiön tekemään oikaisuun, vaan katsoo yhtiön rikkoneen sopimusta, hän voi viedä asian tuomioistuimen ja kuntoutusasiassa vakuutusosoikeuden ratkaistavaksi. Vakuutusyhtiöllä on oikeus vaatia takaisin perusteettomasti maksamansa korvaus. Jos vahinkoa kärsinyt ei siihen suostu, vakuutusyhtiö voi nostaa perusteettoman edun palauttamista koskevan kanteen alioikeudessa.

3.3 Kantelijan vastine

Kantelija katsoo vastineessaan, että LVK:lla tai sen vahinkojaostolla ei ole sellaista suhdetta rekisteröityihin vakuutettuihin, että niille syntyisi oikeus käsitellä henkilötietoja oikeutettu etu -periaatteella. Olennaista on kantelijan mukaan se, onko vakuutusyhtiöllä oikeus siirtää oma julkinen hallintotehtävänsä osittain vahinkojaoston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Hän viittaa näiltä osin siihen, että yhtiöt ovat LVK:n ohjeen mukaan sitoutuneet noudattamaan jaoston suositusta. Kantelijan mukaan yhtiöiden ei tulisi lähettää julkisia hallintotehtäviään vahinkojaostolle. Hänen mukaansa asianmukaista olisi pyytää liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta lausunto vastuun jakautumisesta kahden tai useamman yhtiön välillä sekä antaa siinä samalla myös vahinkoa kärsineelle mahdollisuus antaa oma lausuntonsa asiaan.

3.4 Ministeriön lausunto selvityksineen

3.4.1 Vakuutusyhtiöiden selvitykset

Ministeriö pyysi vakuutusyhtiöitä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- katsooko yhtiönne, että Liikennevakuutuskeskuksen vahinkojaosto käsittelee sellaisia asioita, joihin sisältyy julkisen hallintotehtävän hoitamista,
- vakuutusyhtiöt katsoivat vastauksissaan pääsääntöisesti, että Vahinkojaoston toiminnassa ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta silloin, kun se antaa lausuntoja laitosten keskinäisissä erimielisyystilanteissa. Niissä tuodaan esiin se, että jaosto käsittelee kahden yhtiön välisen erimielisyyden koskien kustannusten jakoa toisin sanoen yksittäisen korvausasian yksittäistä osa-aluetta eli sitä, mikä yhtiö on viime kädessä vastuussa vahingosta.

Niissä korostetaan myös sitä, että yhtiöt antavat korvauksenhakijalle muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Yhtiöistä Lähi-Tapiola on todennut näkemyksensä, että julkista valtaa voidaan katsoa käytettävän vain päätettäessä korvauksista. Sen sijaan se katsoo, että julkisen hallintotehtävän määrittely ei ole riittävän selkeää, jotta se voisi ottaa kantaa Vahinkojaoston toimintojen julkisen hallintotehtävän luonteeseen.

- vaikuttavatko vahinkojaoston päätökset yksittäisen korvauksensaajan korvausratkaisuihin ja
- näiltä osin yhtiöt korostavat vastauksissaan sitä, että ne antavat itsenäisesti muutoksenhakukelpoiset päätökset korvausasioissa hakijoille.
- ovatko liikennevakuutusyhtiöt käsityksenne mukaan sitoutuneet noudattamaan vahinkojaoston päätöksiä sitovan välitystuomion tavoin?
- yhtiöt kiistävät vastauksissaan olevansa sitoutuneita noudattamaan Vahinkojaoston lausuntoa. Ne viittaavat muun muassa siihen, että myös lausuntojen pyytäminen on vapaaehtoista. Pohjantähti on todennut, että vaikka LVK:n korvauskäsittelyn yleisohjeessa todetaan yhtiöiden sitoutuneen noudattamaan lausuntoa välimiesratkaisuna, se suhtautuu siihen suositusluonteisena. Fennia on todennut, että käytännössä yhtiöt kuitenkin pääsääntöisesti noudattavat jaoston suositusta, koska erimielisyyksien ratkaiseminen tällä menettelyllä on nopeampaa ja halvempaa kuin hakea korvauksia toiselta yhtiöltä yleisessä tuomioistuimessa.

3.4.2 Finanssivalvonnan selvitys

Julkisen hallintotehtävän subdelegointi

Ministeriö kysyi Fivalta, miten se näkee liikennevakuutusyhtiöiden käytännön pyytää vahinkojaostolta lausuntoa yhtiöiden välisissä liikennevakuutuslain vastuuperustetta koskevissa riitatilanteissa julkisen hallintotehtävän subdelegoinnin kiellon kannalta.

Fiva uudistaa jo aiemmassa lausunnossaan antamansa kannan, että Fivan toimivaltaan ei siis kuulu LVK:n toiminnan järjestämisen valvonta eikä myöskään vahinkojaoston toiminnan valvonta. Se nojaa näkemyksissään julkisen hallintotehtävän subdelegoinnin osalta voimassa olevaan sääntelyyn ja toteaa yleisellä tasolla, että julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Siihen kuuluu esimerkiksi tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen.

LVK on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, jonka tehtävistä säädetään liikennevakuutuslaissa (460/2016) ja tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (24/2001). Liikennevakuutuslain 87 §:n 2 momentin mukaan LVK voi hoitaa muun muassa tehtäviä, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä tai liikenneturvallisuutta sekä hoitaa hallituksensa määrittelemät palvelutehtävät.

Fivalle aiemmin toimittamansa selvityksen perusteella LVK antaa vahinkojaostossa suositusluontoisia lausuntoja kahden tai useamman yhtiön välistä vastuuperustetta koskevissa erimielisyystapauksissa. Viime kädessä tällaiset riita-asiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa. Fivan käsityksen mukaan laissa ei ole suoranaisesti säädetty tällaisten suositusten antamista LVK:n tehtäväksi eikä laissa ole säädetty myöskään tällaisten suositusten sitovuudesta. LVK voinee kuitenkin liikennevakuutuslain 87 §:n 2 momentin nojalla omalla päätöksensä perustuen antaa tällaisia suosituksia. Julkisen hallintotehtävän määritelmään liittyen on lisäksi huomattava, että ratkaisusuosituksen osapuolena tai suosituksen saajana ei ole vahingonkärsinyt. Vahingonkärsinyt saa aina korvauspäätöksensä normaalin korvausprosessin päätteeksi ja voi riitauttaa sen, riippumatta siitä, onko asia käsitelty vahinkojaostossa yhtiöiden vastuunjaon kannalta.

Edellä sanotun perusteella asiassa voi Fivan näkemyksen mukaan olla tulkinnanvaraista, onko tällaisissa asioissa ylipäätään kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ainakaan sellaisissa tapauksissa, jossa ratkaisusuosituksella ei voi olla mitään vaikutusta vahingonkärsineen tai vakuutuksenottajan asemaan. Mikäli katsottaisiin, että lähtökohtaisesti vakuutusyhtiöiden välisessä vastuunjako koskevassa erimielisyydessä voisi olla aina tai joissakin yksittäisissä tapauksissa kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, tulisi harkittavaksi, onko kyseessä sellainen asiantuntijalausunnon hankkimisen kaltainen toimenpide, jota perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 4/2012) ei ole katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi.

Vahinkojaoston ratkaisujen sitovuudesta

STM:n kysymykseen Vahinkojaoston suositusten sitovuudesta Fiva toteaa, että LVK:n asiassa aiemmin Fivalle antaman selvityksen mukaan vahinkojaosto antaa asiassa lausunnon, joka ei ole oikeudellisesti sitova, mutta tosiasiallisesti vakuutusyhtiöt noudattavat lausuntoja hyvin. Fiva pyysi LVK:lta aiemmin myös sopimuksia tai muuta materiaalia vahinkojaoston toiminnasta, joka täydentää lainsäädäntöä, keskuksen sääntöjä tai sen antamia ohjeita.

Tällaista materiaalia LVK ei Fivalle toimittanut, joten Fiva ei ole voinut todeta liikennevakuutusyhtiöiden sitoutuneen sopimusoikeudellisesti noudattamaan vahinkojaoston lausuntoja.

Liikennevakuutusyhtiö antaa saamansa korvaushakemuksen perusteella osallisille, myös vahingon aiheuttaneen ajoneuvon kuljettajalle, korvauspäätökset. Vahingot voivat olla omaisuus- tai henkilövahinkoja.

Mikäli yhtiö joltakin osin antaa kielteisen korvauspäätöksen, voi päätöksen saaja pyytää asiassa ratkaisusuositusta liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta tai hakea muutosta päätökseen tuomioistuimesta.

Vakuutusyhtiöiden keskinäisestä vastuunjaosta on säädetty liikennevakuutuslain 51 §:ssä. Käytännössä tyypillinen tapaus on sen luonteinen, että korvaushakemuksen ensin vastaanottaneen vakuutusyhtiön mielestä vastuu osapuolten kesken jakautuu esimerkiksi puoliksi.

Vastapuolen yhtiö voi olla eri mieltä vastuunjaosta, ja tällöin ratkaisusuositusta voidaan pyytää LVK:n vahinkojaostolta. Kumpikin liikennevakuutusyhtiö saa lausunnosta niin sanotun perustellun vertaisarvion, jota yhtiöt voivat käyttää oman itsenäisen päätöksentekonsa tukena.

Fiva korostaa, että vakuutusyhtiön tulee antaa korvauksenhakijalle tai vakuutetulle päätös muutoksenhakuohjeineen lain edellyttämällä tavalla. Korvauksenhakijalla ja vakuutetulla on siis aina mahdollisuus saattaa vakuutuskorvausta tai -sopimusta koskeva päätös asianomaisen lautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi, riippumatta tapauksen mahdollisesta käsittelystä LVK:n vahinkojaostossa. Lisäksi voidaan todeta, että liikennevakuutuslain 66 §:n mukaan vakuutusyhtiön on, jollei korvausasiaa ole ratkaistu tuomioistuimen tai muutoksenhakulautakunnan lainvoimaisella tuomiolla tai päätöksellä, pyydettävä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta ratkaisusuositus ennen päätöksensä antamista muun ohessa silloin, kun asia koskee virheellisen päätöksen oikaisua asianosaisen vahingoksi, jos asianosainen ei suostu virheen korjaamiseen. Ratkaisusuositusta ei tarvitse kuitenkaan pyytää, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä tai jos kysymyksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe.

3.4.3 Ministeriön lausunto

Liikennevakuutusyhtiöiden ja Liikennevakuutuskeskuksen vahinkojaoston toiminnan arviointi

Ministeriön mukaan liikennevakuutusyhtiöiden ja LVK:n vahinkojaoston toimintaa arvioitaessa keskeistä on kysymys siitä, voidaanko LVK:n vahinkojaoston kanteluissa tarkoitetun lausuntotoiminnan katsoa sisältävän julkisen hallintotehtävän hoitamista. Perustuslain 124 § sääntelee edellytyksiä, joilla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muille kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

STM toteaa, että vakiintuneesti on katsottu, että liikennevakuutuksen ja muiden lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä osittain myös julkisen vallan käytöstä. Tämän vuoksi liikennevakuutusyhtiöiden toimintaan sovelletaan hallintolain säännöksiä, jollei liikennevakuutuslainsäädännössä ole toisin säädetty.

Kaikkien Suomessa liikennevakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden on kuuluttava Liikennevakuutuskeskukseen. Liikennevakuutuskeskus on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Liikennevakuutuskeskus on lakiin perustuva ja sen tehtävät ovat pääosin julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/2013 vp) todennut, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu sopimusvapauden piiriin eikä muu kuin viranomainen voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella.

Finanssivalvonta toteaa sosiaali- ja terveysministeriölle toimittamassaan selvityksessään, että julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Kuitenkin julkisen hallintotehtävän määritelmään liittyen on kyseisessä asiassa huomattava, että ratkaisusuosituksen osapuolena tai suosituksen saajana ei ole vahinkoa kärsinyt. Vahinkoa kärsinyt saa aina korvauspäätöksen normaalin korvausprosessin päätteeksi ja voi riitauttaa sen riippumatta siitä, onko asia käsitelty vahinkojaostossa yhtiöiden keskinäisen vastuunjaon kannalta.

Edellä sanotun perusteella asiassa voi ministeriön mukaan olla tulkinnanvaraista, onko tällaisissa asioissa ylipäättään kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ainakaan sellaisissa tapauksissa, jossa ratkaisusuosituksella ei voi olla mitään vaikutusta vahingonkärsineen tai vakuutuksenottajan asemaan.

Ministeriö yhtyy Finanssivalvonnan näkemykseen tältä osin.

Saadun selvityksen mukaan LVK:n vahinkojaosto käsittelee alan lainsäädännölliseen edunvalvontaan liittyviä kysymyksiä ja sen tehtävänä on laatia korvaustoiminnan ohjeistuksia, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön yhdenmukaista toimeenpanoa. Jaoston tehtäviin kuuluu myös kanteluiden kohteena oleva lausuntojen antaminen LVK:n jäsenyhtiöille tilanteissa, joissa liikennevahinkoasiassa osallisilla yhtiöillä on eriävä näkemys liikennevakuutuslain mukaisesta vastuuperusteesta. Tällöin kysymyksessä on kahden tai useamman yksityisoikeudellisen toimijan välinen siviilioikeudellinen riita-asia, joka voidaan ratkaista myös yleisessä alioikeudessa.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saadun selvityksen perusteella liikennevakuutusyhtiöt eivät katso lausuntoasioiden käsittelyssä olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Vahinkojaosto käsittelee lausunnonantotoiminnassaan sitä, mikä vakuutusyhtiö viime kädessä kantaa vahingosta aiheutuneet korvauskustannukset. Varsinaiset korvausvastuukysymykset ratkaistaan vakuutusyhtiöissä itsenäisesti, ja korvauspäätös sekä siihen liittyvä vahinkoasian hoitaminen tehdään yksinomaan vakuutusyhtiössä. Vahinkojaosto ei siten saadun selvityksen perusteella ratkaise liikennevahingon korvausvastuuta tai yksittäisen korvauksenhakijan oikeutta korvauksiin.

Vastuuperusteen eli syyllisyyden jakautumisen ratkaisemisesta tulee siis erottaa päätöksen antaminen korvauksenhakijalle tai vakuutetulle. Vakuutusyhtiöt hoitavat liikennevahinkojen ratkaisutoimintaa viivytyksettä ja liikennevakuutuslain 5 luvun sekä muiden asiaa koskevien säännösten ja periaatteiden mukaisesti. Julkisen hallintotehtävän subdelegoinnin kiellon vuoksi yksittäistä vakuutettua tai vahinkoa kärsinyttä koskevassa asiassa ei voida pyytää vahinkojaoston lausuntoa, koska siitä ei ole säädetty. Vakuutusyhtiön tulee antaa korvausasiassa vakuutuksenottajalle ja korvauksenhakijalle perusteltu ja valituskelpoinen korvauspäätös muutoksenhakuohjeineen.

Selvitysten perusteella liikennevakuutusyhtiöt eivät ole ministeriön näkemyksen mukaan sitoutuneet noudattamaan jaoston antamia lausuntoja eivätkä ole muutoinkaan sidottuja lausunnoissa esitettyihin johtopäätöksiin tai esimerkiksi arvioihin näytön riittävydestä korvausvastuun perusteena.

Yhtiöt eivät myöskään ole sitoutuneet saattamaan keskinäistä vastuunjakoan koskevia riitatapauksia jaoston käsiteltäväksi, vaan tämä on vapaaehtoista yhtiöille.

Vahinkojaoston asiassa antama lausunto ei myöskään vakuutusyhtiöiden näkemysten mukaan estä niitä myöhemmin viemästä asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Koska vakuutusyhtiöt olivat yksimielisesti sitä mieltä, etteivät ne ole sitoutuneet noudattamaan vahinkojaoston ratkaisua välitystuomion tavoin, ministeriö ei sen enemmälti ota kantaa siihen, mikä merkitys sillä olisi, jos yhtiöt olisivat tällaisen sitoumuksen tehneet.

Henkilötietojen luovutuksen ja muun käsittelyn osalta ministeriö toteaa, että kukin toimija vastaa itsenäisesti siitä, että se käsittelee henkilötietoja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja muun lainsäädännön mukaisesti.

Finanssivalvonnan valvontavaltuudet

Kuten Finanssivalvonta on lausunnossaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle todennut, liikennevakuutusta harjoittavat vahinkovakuutusyhtiöt ovat Finanssivalvonnan toimilupavalvottavia Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Fiva valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niihin sovellettavia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, niiden nojalla annettuja määräyksiä, toimilupansa ehtoja ja toimintaansa koskevia sääntöjä. Kyseessä olevassa lausunnossa Finanssivalvonta on katsonut, että sillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa valvoa Liikennevakuutuskeskuksen vahinkojaoston toimintaa kantelussa kuvattuna lausunnonantajana. Fiva valvoo LVK:ta vain korvaus- ja vakuuttamistoiminnassa noudatettavien menettelytapojen ja vakuutusmatemaattisten seikkojen noudattamisen osalta.

Ministeriö yhtyy Finanssivalvonnan näkemykseen siitä, että vahinkojaoston toiminnassa ei ole kyse LVK:n korvaustoiminnasta tai siinä noudatettavista menettelytavoista. Ministeriön käsityksen mukaan kyse ei ole myöskään muusta sellaisesta LVK:n toiminnasta, joita Fiva Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 19 a §:n perusteella valvoo.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan Fivan tulee kuitenkin vakuutusyhtiöitä koskevassa valvonnassaan kiinnittää huomioita siihen, että korvauspäätöksiä koskeva prosessi on asianmukainen.

Liikennevahingossa vahinkoa kärsineen tai vakuutetun on saatava asiaansa päätös muutoksenhakuohjeineen lain edellyttämällä tavalla.

Jos kävisi ilmi, että vakuutusyhtiö veisi yksittäisen korvausasian liikennevahinkojaoston käsiteltäväksi, Fiva voisi puuttua siihen, koska vakuutusyhtiön menettelytapojen valvonta kuuluu Fivan tehtäviin jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Selvyyden vuoksi todettakoon, ettei ole syytä epäillä, että vahinkojaosto tekisi ratkaisuja yksittäisissä korvausasioissa.

Nykyisen lainsäädännön arviointi

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan vahinkojaoston toiminnan perustana olevat säädökset eivät nykyisellään ole tarpeeksi selkeitä. LVK hoitaa kyseistä tehtävää, jota ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita liikennevakuutuslaissa tai sen perusteluissa.

Liikennevakuutuskeskus on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Sen tehtävistä säädetään lisäksi liikennevakuutuslaissa ja tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa. Liikennevakuutuslain 87 §:n 2 momentin mukaan Liikennevakuutuskeskus voi hoitaa muun muassa tehtäviä, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä tai liikenneturvallisuutta, sekä hoitaa hallituksensa määrittelemät palvelutehtävät.

Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole estettä sille, että liikennevakuutusyhtiöt pyrkivät selvittämään keskinäistä vastuunjakoaan koskevia kysymyksiä varsinaista oikeudenkäyntiä vapaamuotoisemmin. Vahinkojaoston menettely vertautuu saadun selvityksen perusteella yhtiöiden väliseen neuvotteluun.

Koska kysymyksessä on siviilioikeudellinen riita-asia, sen viimekätinen ratkaisu kuuluu yleisille alioikeuksille. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö ei näe tarvetta sille, että vahinkojaoston toiminnasta säädettäisiin laissa ja että siitä tulisi virallinen oikeussuojaelin. Myös liikennevakuutukseen liittyvä yhteistyö ja edunvalvonta vahinkojaoston puitteissa on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

Lisäksi ministeriö toteaa, että liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annetun lain (959/2019) 1 §:n mukaan liikenne- ja potilasvahinkolautakunta on riippumaton ja puolueeton liikennevahinkoasioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia ja lausuntoja yksittäisissä liikennevakuutuslain ja liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaisissa korvausasioissa ja tarvittaessa myös yleisiä mainittujen lakien soveltamista koskevia suosituksia. Lautakunnan tehtäväksi on myös säädetty korvauskäytännön yhtenäistäminen.

Koska laissa on siis jo säädetty liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta liikennevakuutusasioiden riippumattomana oikeussuojaelimenä, sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan myöskään tästä syystä ei ole syytä säätää kilpailevasta vahinkoasioita käsittelevästä elimestä, erityisesti huomioiden vahinkojaoston vuosittain käsittelemien asioiden vähäinen määrä.

3.5 Kantelijan lisävastine

Kantelijan mielestä vahinkojaoston toiminta ei rinnastu yhtiöiden välisiin neuvotteluihin, kuten ministeriö on todennut. Kantelijan mukaan neuvotteluille on luonteenomaista, että asiaan osalliset osallistuvat keskusteluihin ja asian ratkaisu syntyy näiden keskustelujen lopputuloksena. Vahinkojaoston toiminnassa juuri ne yhtiöt, joiden välillä kiista on, eivät osallistu keskusteluun.

Kantelijan mukaan aiemmin voimassa olleen LVK:n ohjeen mukaisesti yhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan vahinkojaoston lausuntoa. Tätä on hänen mukaansa pidetty niin sanottuna herrasmiessopimuksena. Kantelijan tiedossa ei ole yhtään tapausta vuosien 1984–2019 välillä, jossa joku yhtiö olisi ilmoittanut, ettei se noudata jaoston lausuntoa. Kantelijan mielestä liikenne- ja potilasvahinkolautakunta on oikea paikka pyytää lausuntoa korvausvastuun jakautumisesta yhtiöiden kesken.

Kantelija kritisoi myös yhtiöiden esittämiä näkemyksiä siitä, että vahinkojaosto ratkaisisi vain erimielisyyksiä eikä korvausvastuukysymyksiä. Hänen mukaansa jaostolle esitettävässä pyynnössä sitä pyydetään kuitenkin antamaan lausunto syyllisyydenjaosta. Hänen mukaansa tällöin on kyse korvausvastuun arvioinnista. Yhtiöiden selvityksistä saa hänen mukaansa käsityksen, että vahinkojaosto ratkaisisi asian jonkin muun lain kuin liikennevakuutuslain nojalla, ja yhtiö sitten ratkaisisi asian liikennevakuutuslain nojalla vahinkoa kärsineeseen nähden.

3.6 Asian arviointi

Saamissani selvityksissä Liikennevakuutuskeskuksen Vahinkojaoston toimintaa nyt puheena olevien lausuntojen antamisessa ei ole pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisena ja sen on katsottu jäävän esimerkiksi Fivan valvontavallan ulkopuolelle. Jaoston toiminta on rinnastettu yhtiöiden välisiin neuvotteluihin ja sen antamia lausuntoja on pidetty ainoastaan suositusluontoisina. Yhtiöt ovat ilmoittaneet ratkaisevansa korvausasiat itsenäisesti ja antavansa niistä muutoksenhakukelpoisen päätöksen asiakkailleen.

Nämä näkemykset ja niiden perusteeksi esitetyt argumentaatiot antavat minulle aihetta kuitenkin osittain kriittiseenkin arviointiin.

3.6.1 Liikennevakuutuskeskuksen laissa säädetyt tehtävät ja Vahinkojaoston toiminta lausunnonantajana

3.6.1.1 Lainsäädäntö

Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain (416/2016) 1 §:n mukaan Liikennevakuutuskeskus on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Sanotussa laissa säädetään Liikennevakuutuskeskuksen jäsenistä sekä keskuksen toiminnan rahoituksesta ja hallinnosta.

Liikennevakuutuskeskuksen tehtävistä säädetään puolestaan liikennevakuutuslaissa (460/2016) ja tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (24/2001).

Näissä laeissa ei ole mainintaa nyt arvioinnin kohteena olevasta Vahinkojaostosta. Jaostot mainitaan sen sijaan LVK:n säännöissä. Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 19 §:n mukaan Liikennevakuutuskeskuksen hallinnosta annetaan tarkempia määräyksiä Liikennevakuutuskeskuksen säännöissä, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa keskuksen esityksestä. STM on vahvistanut keskuksen säännöt 20.12.2016 (STM/4931/2016). Sääntöjen 8 §:n 2 momentin mukaan hallituksella on oikeus asettaa valmistelevaa käsittelyä varten jaostoja.

Liikennevakuutuslain 86 ja 87 §:in sisältämistä keskuksen tehtävistä nyt puheena olevan asian arvioinnissa merkitystä voidaan nähdäkseni antaa 87 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdille.

Niiden mukaan LVK hoitaa muita tehtäviä, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä tai liikenneturvallisuutta sekä muut hallituksensa määrittelemät palvelutehtävät. Näihin säännöksiin myös LVK on selvityksessään perustanut Vahinkojaoston toiminnan.

Hallituksen esityksessä ([HE 123/2015](#) vp, s. 116) on näiltä osin todettu, että kohdan 4 tehtävät olisivat siten viime kädessä keskuksen jäsenten päätettävissä. Edellytyksensä olisi kuitenkin, että kysymys on liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanosta tai liikenneturvallisuuden kehittämisestä. Palveluiden tulisi myös olla tarjolla kaikille jäsenille.

Hallituksen esityksessä on mainittu esimerkkejä 4 kohdan mukaisista palveluista. Sellaisena on esityksessä pidetty mm. rajaliikennevakuutuksen maksuihin ja korvauksiin liittyviä tehtäviä, koulutustilaisuuksien järjestämistä ja suositusten antamista hyvän vakuutustavan vastaisen menettelyn välttämiseksi. Esityksen mukaan laki ei myöskään estä, että keskuksen toimielimissä käsitellään lainsäädännön kehittämistä ja että keskus tuo jäsentensä kantoja viranomaisten tietoon.

Säännöksen 5 kohdan osalta esityksessä todetaan, että tässä säädetyllä palvelutehtävällä tarkoitettaisiin palvelua, jota Liikennevakuutuskeskus antaa pyynnöstä jollekin jäsenyhtiölle tai muulle taholle. Palvelutehtävä ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa keskuksen perustehtävän kanssa tai heikentää keskuksen muiden tehtävien hoitamista. Tämän kohdan osalta esimerkkinä esityksessä mainitaan toimiminen suurvahinkojen tasoittamiseksi sitä haluavien vakuutusyhtiöiden yhteiselimenä.

3.6.1.2 Asian arviointi

Vahinkojaosto lausunnonantajana ja lausunnon sitovuus

Liikennevakuutuskeskuksen tehtäviä koskeva sääntely antaa keskukselle jossain määrin hyvinkin väljää harkintavaltaa toimintansa järjestämiseen. Hallituksen esityksessä mainitut esimerkit keskuksen muista tehtävistä poikkeavat kuitenkin varsin paljon nyt puheena olevan Vahinkojaoston toiminnasta lausunnonantajana.

Toisaalta kohdan 4 osalta on todettu, että tehtävät olisivat viime kädessä keskuksen jäsenten päätettävissä ja käsitykseni mukaan Vahinkojaosto toimii kaikkien LVK:n jäsenten hyväksymänä. Ja nähdäkseni jokainen LVK:n jäsen voi myös pyytää jaostolta lausuntoa eli palvelu on tarjolla kaikille jäsenille.

Sen sijaan Vahinkojaoston toiminnassa lausunnonantajana ei nähdäkseni ole kyse liikenneturvallisuuden kehittämisestä. Sen sijaan lausunnon antaminen on nähdäkseni liittynässä liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanoon, onhan lausunnon antamisessa kyse sen arvioimisesta, kumman tapaukseen osallisena olevan yhtiön vastuulle kuuluu korvausten maksaminen arvioinnin kohteena olevassa liikennevahingossa.

Liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpano on kuitenkin vakiintuneesti katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Tämän kantelun johdosta annetuissa selvityksissä on päinvastoin nimenomaisesti katsottu, että Vahinkojaoston toiminnassa lausunnonantajana ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Näin ollen käsitykseni mukaan jaoston toimintaan lausunnonantajana tulisi hakea lainsäädännöllistä perustaa LVL 87 §:n 2 mom 5 kohdasta. Senkin sääntely on väljää (hallituksen määrittelemät palvelutehtävät). LVK:n jäsenet voivat pyytää Vahinkojaostolta lausuntoa yksittäistapaukseen, joten näiltä osin toimintaa voitaneen pitää laissa tarkoitettuna palvelutehtävänä. Vahinkojaoston toiminnan lausunnonantajana ei voitane katsoa olevan myöskään ristiriidassa keskuksen perustehtävän kanssa.

Vahinkojaoston arvioitavana olevassa vastuunjakoon liittyvässä ristiriitatilanteessa on siis yhtiöiden kannalta kyse liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanosta, joka on julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Vahinkojaoston toimintaa lausunnonantajana ei selvityksissä kuitenkaan siis pidetä julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, vaan se nähdään ulkopuoliseen asiantuntijatahoon rinnastettavana lausunnonantajana, jonka lausuntoon osapuolina olevat vakuutusyhtiöt eivät ole sidottuja.

Näiltä osin todettakoon, että LVK on vuonna 2018 antamissan korvauskäsittelyn yleisohjeissa kuitenkin todennut, että jäsenyhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan Vahinkojaoston lausuntoa välimiesratkaisuna keskinäisissä erimielisyystapauksissa.

Tätä ohjetta LVK on muuttanut kuluvan vuoden tammikuussa ja nykyisin siinä todetaan, että jaoston lausunto on luonteeltaan ratkaisusuositus, joka ei oikeudellisesti sido osapuolia ja että yhtiön on joka tapauksessa annettava kirjallinen korvauspäätös muutoksenhakuohjeineen korvauksenhakijalle.

Käsitykseni mukaan se, että Vahinkojaoston toiminta on nyt tämän kantelun myötä noussut esille, on johtanut ohjeen muuttamiseen. Koska LVK:n nimenomaisessa ohjeessa on aiemmin todettu yhtiön sitoutuneen noudattamaan lausuntoa, pidän erittäin todennäköisenä, että näin ne ovat myös käytännössä menetelleet. Tällä tavoin niiden voidaan nähdäkseni katsoa tosiasiallisesti siirtäneen myös julkista hallintotehtäväänsä Vahinkojaostolle.

Vahinkojaostomenettely, yleinen alioikeus sekä potilas- ja liikennevahinkolautakunta

Korvauksen hakijoiden asemaan se, että asia on käynyt Vahinkojaostolla lausuttavana, ei käsitykseni mukaan kuitenkaan vaikuta. He saavat muutoksenhakukelpoisen päätöksen asiassaan ja uskoakseni he eivät edes välttämättä tule tietoisiksi siitä, että heidän asiaansa on edes käytetty Vahinkojaostossa.

Vastuunjaoltaan riidanalaisen korvausasian käsittely Vahinkojaostossa on huomattavasti nopeampaa ja myös kustannuksiltaan merkittävästi edullisempaa kuin se, että yhtiöt riitelisivät asiasta yleisessä alioikeudessa. Tämä on selvityksissä tuotu esiin.

Näiltä osin on kuitenkin nähdäkseni otettava huomioon myös potilas- ja liikennevahinkolautakunnan toimintaa. Selvityksissä ainoastaan STM viittaa lausuntonsa lopussa lautakuntaan liikennevakuutusasioiden riippumattomana oikeussuojaelimenä.

Liikennevakuutuslain 65 §:n 3 momentin mukaan vakuutusyhtiö voi pyytää lautakunnalta ratkaisusuosituksen lausunnon korvausasian ollessa niiden käsiteltävänä. Hallituksen esityksen HE 123/2015 vp mukaan (s. 99) vakuutusyhtiö voisi pyytää lausuntoa myös silloin, vaikka se ei harjoittaisi liikennevakuutusta tai olisi kyseisen vahinkotapahtuman osallisen liikennevakuutusyhtiö. Näin esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa vastuuvakuutusyhtiö selvittää onko kysymyksessä mahdollinen liikennevahinko.

Lautakunnan verkkosivuilla on julkaistu muutama ratkaisu (mm. LV 06/563 ja LV 08/1939), joissa silloinen liikennevahinkolautakunta on antanut suosituksensa siitä, miten syyllisyydenjako liikennevahinkoasiassa, jossa on ollut osallisena kaksi vakuutusyhtiötä, tulisi sen mielestä kohdentaa.

Sanotuissa tapauksissa asia on tullut lautakuntaan vireille sen jälkeen, kun toinen vakuutusyhtiö on aluksi evännyt korvausvaatimuksen katsoen näin olleen toisen yhtiön ollessa korvausvastuussa. Tuo toinen yhtiö on kuitenkin pyytänyt asiaan lautakunnalta lausuntoa.

Käsitykseni mukaan edellä kuvatuissa tilanteissa jo ensimmäinen vakuutusyhtiö voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa myös ennen korvauspäätöksen antamista. Katson edelleen, ettei mikään estäisi yhtiöitä pyytämästä lausuntoa lautakunnalta myöskään yhdessä.

STM on viitannut yhtiöiden mahdollisuuteen hankkia asiaan lautakunnan lausunto arvioidessaan sitä, pitäisikö Vahinkojaoston lausuntomenettelystä olla nimenomaisia säännöksiä. Ministeriö piti tarpeettomana säätää toisesta liikennevahinkoasioita käsittelevää kilpailevaa oikeussuojaelintä.

Tähän näkemyksen voin yhtyä. Samalla se herättää kuitenkin pohtimaan sitä, miksi lautakuntamenettelyn rinnalle on alalla luotu Vahinkojaoston lausuntomenettely. Lausuntoasian keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa on viimeisten vuosien aikana ollut noin puoli vuotta, ja ylikin. Uskallankin epäillä, että tällä varsin pitkällä käsittelyajalla on saattanut olla merkitystä Vahinkojaoston lausuntomenettelyn syntymiseen, kun yhtiöt ovat halunneet erimielisyyksiinsä kolmannen tahon lausunnon nopeammassa aikataulussa.

Vakuutusyhtiön oikeus luovuttaa tietoja toiselle yhtiölle ja Liikennevakuutuskeskukselle ja salassapito

LVK on selvityksessään todennut, että lausuntoa pyytävä yhtiö toimittaa asiaan osalliselle toiselle vakuutusyhtiölle ja Vahinkojaostolle vastuuperusteen ratkaisemiseksi vain tarpeelliset asiakirjat, joihin se vetoaa.

Vahinkojaoston jäseniä sitoo keskuksen mukaan vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:n mukainen salassapitovelvollisuus.

Koska LVK viittaa nimenomaisesti Vahinkojaoston jäsenten salassapitovelvollisuuteen, voidaan siitä nähdäkseni päätellä, että Vahinkojaostossa arvioitavana olevat liikennevahinkoasiat saattavat sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Esimerkiksi henkilövahinkoja aiheuttaneessa liikennevahingossa asiakirjat voivat sisältää julkisuuslain 24 § 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä henkilön terveydentilaan liittyviä tietoja. Ja ansionmenetyskorvauksia arvioitaessa asiakirjojen tiedot saattavat puolestaan kertoa henkilön taloudellisesta tilanteesta tavalla, joka tekee asiakirjoista 23 kohdan nojalla näiltä osin salassa pidettäviä.

LVK:n selvityksessään tässä yhteydessä mainitseman vakuutusyhtiölain 30 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vakuutusyhtiö saa 1 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tietosuoja-asetuksesta muuta johdu, luovuttaa tietoja muun muassa vakuutusyhtiön palveluyritykselle tai sille, joka hoitaa vakuutusyhtiön antamaa tehtävää toimeksiannon perusteella.

Palveluyrityksellä tarkoitetaan lain 9 §:n mukaan yhteisöä, joka tuottaa vakuutusyhtiölle sen pääasialliseen toimintaan liittyviä palveluita. Lisäksi palveluyrityksellä tarkoitetaan yhteisöä, joka pääasiallisena toimintanaan tuottaa palveluja yhdelle tai useammalle vakuutusyhtiölle omistamalla, hallitsemalla tai hoitamalla kiinteistöjä. Palveluyritykseen rinnastetaan vakuutusyhtiön tytäryhteisöinä olevat asunto- ja kiinteistöyhteisöt.

Hallituksen esityksessä (HE 13/2008 vp, s. 37) todetaan näiltä osin seuraavaa: ”Käsitteellä tarkoitetaan yhteisöä, joka tuottaa vakuutusyhtiölle sen pääasialliseen toimintaan liittyviä palveluita.

Lisäksi palveluyrityksellä tarkoitetaan yhteisöä, joka pääasiallisena toimintanaan tuottaa palveluja yhdelle tai useammalle vakuutusyhtiölle omistamalla, hallitsemalla tai hoitamalla kiinteistöjä. Pykälään ehdotetaan selkeyden vuoksi lisäystä, jonka mukaan palveluyrityksen rinnastetaan myös vakuutusyhtiön tytäryhteisönä olevat asunto- ja kiinteistöyhteisöt.”

Liikennevakuutuskeskus on kaikkien vakuutusyhtiöiden yhteiselin eikä nähdäkseni vakuutusyhtiölaissa tarkoitettu yhdelle vakuutusyhtiölle palveluita tuottava yhteisö.

Totean edelleen, että liikennevakuutuslain 88 §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oikeus luovuttaa salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja Liikennevakuutuskeskukselle ainoastaan takautumisoikeuden käyttämiseksi ja 29 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Sanotussa 29 §:ssä on kyse vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määräämisestä.

Vakuutusyhtiön on lisäksi annettava salassapitosäännösten estämättä kalenterivuositain Liikennevakuutuskeskukselle liikennevahinkotilaston ja riskitutkimuksen laatimiseksi tarvittavat tiedot sekä Eläketurvakeskukselle tilasto-, tutkimus- ja kehittämistoimintaa varten tarvittavia tietoja.

Edellä selostetuissa lainkohdissa ei käsitykseni mukaan olekaan valtuutettu yhtiöitä luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja nyt esillä olevalla tavalla Liikennevakuutuskeskukselle.

Vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan se, joka vakuutusyhtiön taikka vakuutusalan lautakunnan tai vastaavan toimielimen palveluksessa tai jäsenenä tai asiantuntijana toimeksiannon perusteella on saanut tietää vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevan seikan, ei saa ilmaista tätä sivulliselle, ellei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan tietojen ilmaisemiseen tai ellei laissa muuta säädetä.

Hallituksen esityksessä viitataan näiltä osin aiemman vakuutusyhtiölain 18 luvun 6 §:ään. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 37/1999 vp) mainitaan vakuutusalan lautakuntina ja muina toimieliminä liikennevakuutuksen osalta muun muassa Liikennevakuutuskeskuksen yhteydessä toimivat liikennevahinkoasian korvauslautakunta ja liikennevahinkolautakunta.

Näistä toimijoista liikennevahinkoasiain korvauslautakunta oli perustettu vuonna 1981 tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoiseksi vahingonkärsineen muutoksenhakukanavaksi liikennevahinkojen korvausasioissa.

Koska korvauksen hakijalla ei ollut tuolloin mahdollisuutta saattaa asiaansa liikennevahinkolautakunnan käsiteltäväksi, jäi liikennevakuutusyhtiön korvauspäätökseen tyytymättömälle korvauksenhakijalle ainoaksi mahdollisuudeksi asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Liikennevahinkoasioiden korvauslautakunnan toiminta liitettiin liikennevahinkolautakunnan toimintaan vuoden 2003 alussa.

Sanotusta liikennevahinkoasioiden korvauslautakunnan toiminnasta oli laissa omat säännöksensä. Sen sijaan Vahinkojaosta ei sääntelyä siis löydy ja käsitykseni mukaan voidaan perustellusti

kyseenalaistaa se, voidaanko jaoston jäsenenä toimimista lukea vakuutusyhtiölain 30 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun vakuutusalan lautakuntaa vastaavassa toimielimessä toimimiseen.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saamieni selvitysten perusteella Vahinkojaoston toiminta lausunnonantajana näyttäytyy minulle toimintana, jossa jaosto tosiasiallisesti osallistuu varsin ratkaisevalla tavalla liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanoon ja siten myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

LVK:n vuonna 2018 antama ohje osoittaa nimittäin käsitykseni mukaan, että yhtiöt ovat käytännössä sitoutuneet noudattamaan Vahinkojaoston lausuntoa, vaikka nyt annetuissa selvityksissä tämä kiistetäänkin.

Totean näiltä osin, että eivät yhtiöt ole sidottuja myöskään liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan, jonka toiminta on laissa säänneltyä, antamiin lausuntoihin, vaan sen lausunnot ovat suositusluonteisia. Katsonkin, että myös suositusluonteisen lausunnon antajana vastuunjakokysymyksissä Vahinkojaoston voidaan katsoa vaikuttavan aktiivisesti yhtiössä käsiteltävänä olevaan julkiseen hallintotehtävään.

Käsitykseni mukaan voidaankin perustellusti kyseenalaistaa se, voidaanko tämänkaltaista aktiivista roolia julkisessa hallintotehtävässä perustaa nyt selvityksissä esitetyn tavoin pelkästään hyvin väljään yleisluontoiseen LVK:n toimintaa koskevaan sääntelyyn. Käsitykseni mukaan Vahinkojaoston toiminta lausunnonantaja ei luontevasti rinnastu myöskään liikennevakuutuslain esitöissä mainittuihin esimerkkeihin muista tehtävistä, joita LVK voisi laissa nimenomaisesti mainittujen tehtävien lisäksi tehdä.

Saamani selvitys osoittaa, että vakuutusyhtiöt ovat halunneet luoda liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan lausunntoimenettelyn rinnalle vapaamuotoisen menettelyn, jossa yhtiöt voisivat saada muiden yhtiöiden ja LVK:n arvioitavaksi käsiteltävänä olevan ongelmallisen vastuunjakokysymyksen.

Syyksi tälle olen edellä epäillyt sitä, että yhtiöt ehkä kokevat laissa nimenomaisesti säädetyn mahdollisuuden pyytää lausuntoa liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta liiaksi aikaa vieväksi.

Vahinkojaoston lausunntoimenettelyä ei nähdäkseni voida rinnastaa kahden yhtiön väliseen neuvotteluun, kuten STM toteaa. Neuvotteluissa pääsääntöisesti asian osapuolet keskustelevat pyrkien löytämään yhdessä ratkaisun. Lausunntoimenettelyssä osapuolena ovat yhtiöt eivät sen sijaan osallistu asian käsittelyyn lainkaan.

Vahinkojaoston lausuntomenettely ei saamani selvityksen mukaan ole laajamittaista. LVK toimitti lokakuussa 2021 nähtäväkseni kolmen edellisen kokouksensa pöytäkirjat (kesä-, syys- ja lokakuu) ja niissä se oli antanut yhteensä yhdeksän nyt puheena olevaa lausuntoa.

Tällä seikalla ei kuitenkaan nähdäkseni ole ratkaisevaa merkitystä, kun arvioidaan toiminnan luonnetta. Käsitykseni mukaan yhtiöt ovat tosiasiallisesti noudattaneet Vahinkojaoston lausuntoja. Ja LVK:n vuonna 2018 antamissa ohjeissa on todettu niiden olevan sitoutuneita lausuntoja noudattamaan jopa kuten välitystuomioita. Käsitykseni mukaan LVK:n sanotun ohjeen taustalla täytyy olla yhtiöiden jonkinasteinen nimenomainen suostumus asiaan.

Tämä suostumus on käsitykseni mukaan merkinnyt samalla sitä, että yhtiöt ovat luovuttaneet niille kuuluvaa julkista hallintotehtävää Vahinkojaostolle. Tätä niiden ei olisi käsitykseni mukaan tullut nimenomaisen tällaiseen menettelyyn oikeuttavan sääntelyn puuttuessa tehdä. Ja edelleen katson, että käsitykseni mukaan sanotunlaisten lausuntojen antamisen yksittäistapauksissa ei myöskään voida katsoa kuuluvat Liikennevakuutuskeskuksen tehtäviin.

Saatan esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Liikennevakuutuskeskuksen sekä muille asiassa lausuntoa ja selvityksiä antaneiden tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni STM:lle ja Liikennevakuutuskeskukselle.

Pyydän Liikennevakuutuskeskusta ilmoittamaan 31.12.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on antanut aihetta.