

10.5.2021

EOAK/1672/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

VAKUUTUSTUTKINTA

1 ASIAN TAUSTAA

Eräessä käsittelemässäni tapaturmavakuutuslain mukaista korvaus-asiaa koskevassa kantelussa nousi esiin kysymys vakuutustutkijoiden toiminnasta (EOAK/6079/2017). Vakuutustutkijoista käytetään yleisesti myös nimitystä vakuutusetsivä.

Mainitussa asiassa tapaturmavakuutuslain mukainen asia oli vireillä muutoksenhakuasteessa. Lisäksi asiasta oli kärjäoikeudessa vireillä rikosasia. Näiden vireillöolojen vuoksi en ottanut kantelua tutkittavakseni.

Kantelija oli kuitenkin kirjoittanut asiasta aiemmin Finanssivalvonnalle arvostellen muun muassa vakuutusetsivien toimintaa ja kysynyt, mikä taho vastaa vakuutusetsivien toiminnasta. Finanssivalvonta oli vastannut näiltä osin kantelijalle huhtikuussa 2015 seuraavasti: ”Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan vakuutustutkintaa tekevien vakuutusetsivien toiminnassa kyse ei ole sellaisesta varsinaiseen vakuutustoiminnan harjoittamiseen, asiakkaansuojaan tai menettelytapoihin liittyvästä asiasta, joka kuuluisi Finanssivalvonnan tavanomaiseen valvontaan. Toisaalta Finanssivalvonta ei hallintoviranomaisena voi myöskään ottaa vastaan todistelua ja siten esimerkiksi arvioida sitä, mitä kuvaamisanne tilanteissa on tapahtunut. Edellä todetun vuoksi Finanssivalvonta ei voi ottaa kantaa esittämääne vakuutusetsivien toimintaan, eikä asiaanne ole tältä osin mahdollista käsitellä Finanssivalvonnassa tarkemmin.”

Finanssivalvonta oli lisäksi viitannut Finanssialan Keskusliiton Hyvä vakuutustapa vakuutustutkinnassa -julkaisuun. Vuoden 2018 loppupuolella tuon ohjeen korvasi ohje [Hyvä vakuutustapa ja vakuutustoiminnan yleiset periaatteet](#). Tässä ohjeessa todetaan, että yhtiöihin kohdistuvat petos- ja talousrikokset aiheuttavat merkittäviä menetyksiä yhtiöille ja sitä kautta vakuutuksenottajille. Vakuutuksenottajien tulee ohjeen mukaan voida luottaa siihen, että yhtiöt torjuvat ja tutkivat näitä rikoksia ja muita väärinkäytöksiä.

Ohjeen mukaan vakuutustutkinnalla tarkoitetaan vakuutustapahtumien sekä niiden olosuhteiden ja epäiltyjen petosrikosten selvittämistä. Tutkinnan tarkoituksena on tuottaa vakuutusyhtiöille ja esitutkintaviranomaisille mahdollisen rikoksen selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa ja tukea tarvittaessa esitutkintaa. Väärinkäytösten torjunta

määritellään osaksi vakuutusalan yhteiskuntavastuuta. Tutkintatoimenpiteinä ohjeissa mainitaan asianosaisen puhuttaminen, tapahtumapaikan tarkastaminen, tiedon hankkiminen teknisellä välineellä ja tiedonhankinta sosiaalisesta mediasta.

Ohjeen mukaan vakuutustutkintaa suorittavat erikseen nimetyt vakuutustutkijat, jotka käyttävät apunaan vakuutusyhtiön omia ja ulkopuolisia asiantuntijoita. Vakuutustutkijoilla tulee olla poliisin ammattikoulutus tai muu tehtävän edellyttämä koulutus ja kokemus.

Vakuutustutkinta on siis ohjeen mukaan tarkoitettu ensisijaisesti vakuutuslaitoksiin kohdistuvien rikosten selvittämiseen. Tutkinnalla pyritään kuitenkin selvittämään myös vakuutustapahtumia ja niiden olosuhteita. Tätä kautta tutkinnalla saattaa käsitykseni mukaan olla merkitystä myös vakuutuslaitoksen hoitamien lakisääteisten pakollisten vakuutusten, kuten esimerkiksi työtapaturma- ja liikennevakuutuksen, käsittelyyn ja niiden perusteella myönnettäviin korvauksiin.

Näiden lakisääteisten pakollisten vakuutusten hoitamisessa vakuutuslaitokset hoitavat julkista tehtävää ja niiden toimintaan sovelletaan näiltä osin hallintolakia. Vuonna 2016 voimaan tulleen työtapaturma- ja ammattitautilain esitöissä ([HE 277/2014 vp](#), s. 9) asia ilmaistaan seuraavasti: ”Tapaturmavakuutuksen toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka tarkoituksenmukaisuussyistä on lailla annettu yksityisten vakuutuslaitosten hoidettavaksi. Tapaturmavakuutuksen toimeenpanoon sisältyy myös julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Tapaturmavakuutuksen toimeenpanossa sovelletaan tapaturmavakuutuslain lisäksi hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten osalta myös yksityisiin vakuutuslaitoksiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.”

Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä. Lain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Laissa on mainittu nimenomaisina selvityskeinoina selvityspyyntö (32 §), kuuleminen (34 §), katselmus (38 §), tarkastus (39 §), suullinen todistelu (40 §) ja vaikuttamismahdollisuuksien varaaaminen (41 §).

Vakuutustutkinnasta tai vakuutustutkijoiden toiminnasta ei ole nimenomaisia säännöksiä vakuutustoimintaa koskevassa lainsäädännössä. Käsitykseni mukaan hyvää vakuutustapaa koskevassa ohjeessa mainitut vakuutustutkijoiden käyttämät tutkintomenpiteet ovat sellaisia, joita hallintolain selvityskeinot eivät kaikilta osin kata. Selvää on, että lakiin perustumattomilla ohjeilla ei voida luoda viranomaistoimivaltuuksia. Nähdäkseni alan sisäistä toimintaa varten annetuilla suositusluonteisilla ohjeilla ei ole varsinaista oikeuslähdeopillista asemaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on arvioinut vakuutusyhtiön etsivän toimintaa tapauksessa [Vukota-Bojić v. Sveitsi](#) (18.10.2016; no. 61838/10). Siinä etsivä oli tarkkaillut liikenneonnettomuudessa loukkaantunutta valittajaa valokuvaten häntä tarkoituksenaan selvittää,

oliko hän liioitellut onnettomuudessa saamiaan vammoja. Aineisto oli tallennettu ja sitä oli käytetty hyväksi sosiaalivakuutuksen perusteella maksettavaa korvausta määrättäessä. Vaikka kyse oli yksityisestä vakuutusyhtiöstä, valtion katsottiin olevan vastuussa puuttumisesta valittajan yksityisyyden suojaan sitä kautta, että vakuutusyhtiö huolehti valtion vakuutusjärjestelmän toteuttamisesta. Vakuutusyhtiön toimille oli sinänsä lakiperusta niin kansallisen lainsäädännön kuin oikeuskäytännön valossa, mutta siitä huolimatta EIT katsoi asiassa tapahtuneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa turvautun yksityiselämän suojan loukkauksen, koska muun muassa puuttumisen edellytyksistä, toimenpiteiden laajuudesta ja valvonta-aineiston käsittelystä, sovellettavista menettelyistä ja oikeusturvatakeista ei ollut säädetty riittävän tarkasti (ks. ratkaisusta mm. Pellonpää, Matti ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. painos, 2018, s. 799).

Perustuslain 111 §:n 1 momentin nojalla pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan minulle selvitystä Suomessa toimivien vakuutuslaitosten vakuutustutkinnasta ja niissä työskentelevien vakuutustutkijoiden toiminnasta ja sitä koskevasta sääntelystä.

Pyysin ministeriötä ottamaan kantaa muun muassa siihen, miten edellä selostettu EIT:n ratkaisu ja siinä todettu riittävän tarkan sääntelyn vaatimus suhteutuu Suomessa julkista tehtävää hoitavien vakuutuslaitosten toimintaan ja niiden vakuutustutkintaan. Lisäksi pyysin ministeriötä esittämään näkemyksensä siitä, millä edellytyksillä vakuutuslaitokset voivat siirtää vakuutustutkintaa laitoksen ulkopuoliselle toimijalle. Perustuslain 124 §:n 1 momentin 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. Lisäksi pyysin selvitystä siihen, miten vakuutustutkijoiden menettelyyn kohdistuva valvonta on järjestetty.

2 SELVITYS

2.1 Sosiaali- ja terveysministeriön hankkimat selvitykset

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antoi asiaan 16.8.2019 päivätyn lausuntonsa selvityksineen. Ministeriö hankki asiaan selvitystä alan toimijoilta. Selvityspyynnössään niille se oli tiedustellut vakuutuslaitoksilta, oliko niillä vakuutustutkintatoimintaa, joka kohdistui lakisääteisten vahinkovakuutusten vakuutus sopimukseen ja korvausmenettelyyn. Lisäksi se oli kysynyt, minkälaisia tutkintatoimenpiteitä tutkinta sisältää sekä miten vakuutustutkintaa on ohjeistettu ja miten sitä valvotaan. Lisäksi STM oli kysynyt toimijoilta, ovatko ne siirtäneet vakuutustutkintatoimintaa ulkopuolisille toimijoille.

Lisäksi STM oli selvityspyynnössään kysynyt, onko vakuutustutkinta lakisääteisissä vakuutuksissa erilaista kuin vapaaehtoisissa vakuutuksissa, joita koskien Finanssiala oli julkaissut 20.11.2018 ohjeen Hyvä vakuutustapa ja vakuutustutkinnan yleiset ohjeet. Näiltä osin Finanssiala oli kuitenkin jo 5.4.2019 päivittänyt ohjetta lisäämällä siihen

maininnan, että ohjetta sovelletaan myös lakisääteisissä pakollisissa vakuutuksissa. Ministeriölle selvityksiä antaneet toimijat viittasivatkin tähän päivitykseen ja ilmoittivat muutoinkin, että vakuutustutkinnassa ei ole ollut eroja pakollisten ja vapaaehtoisten vakuutusten välillä.

Käyn seuraavassa läpi STM:n hankkimia selvityksiä muutoin keskeisiltä osiltaan. Todettakoon, että varsin selvityksiä antaneille vakuutusyhtiöille vielä tilaisuuden lausua, mikäli heidän selvityksensä piti sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Osa yhtiöistä katsoi, että heidän ilmoituksensa yhtiön palveluksessa olevien vakuutusetsivien määrästä oli julkisuuslain 17 §:n tarkoittama liikesalaisuus. Yhtiöiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi, ja koska asialla ei ole ratkaisuni kannalta merkitystä, olen jättänyt mainitsematta vakuutusetsivien määrän kaikkien niiden yhtiöiden kohdalta, jotka ilmoittivat palveluksessaan sellaisia olevan.

Lähi-Tapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö

Lähi-Tapiolan mukaan sen vahinkovakuutusyhtiössä ei ole tutkintatoimintaa, vaan vakuutustutkintatoimintaa hoitaa Lähi-Tapiola Palvelut Oy. Vakuutustutkinta sisältää taustatietojen selvittelyä ja esim. toimintakyvyn tarkkailua.

Tutkinnassa käytetään ohjeena Finanssialan ohjetta. Tutkinnan tulokset käydään läpi lajiosaston lakimiesten toimesta. Vahinkoyhtiöllä on lajiosastolla omat tutkinnan käyttämistä koskevat ohjeistukset sekä prosessit.

Vahinkoyhtiö on ulkoistanut tutkintatoiminnan yhtiöryhmän sisällä Palveluyhtiö Oy:lle. Viimeisen viiden vuoden aikana on kerran jouduttu resurssivajeen vuoksi turvautumaan ulkopuoliseen vakuutuslalla tunnettuun ja käytettyyn toimijaan, jonka kanssa tehty EU:n yleisen tietosuojasäätöasetuksen (GDPR) huomioiva sopimus.

If Vahinkovakuutus Oyj

Yhtiön mukaan sen vakuutustutkijatoiminto on pohjoismaiseen korvausorganisaation kuuluva toiminto. Suomen tutkijatoiminnossa työskentelee poliisikoulutuksen tai vastaavan koulutuksen saaneita tutkijoita ja assistentti. Suomen tutkijatoimintoa johtaa tutkijatoimen maajohtaja.

Tutkijatoiminto palvelee kuitenkin kaikkia liiketoimintayksiköitä kuten vakuutus- ja korvaustoimintoja sekä vapaaehtoisissa että lakisääteisissä vakuutusmuodoissa.

Tutkijatoiminto on asiantuntijaorganisaatio, joka tukee toiminnallaan vakuutusyhtiön muuta liiketoimintaa. Vakuutustutkinta ei siten tee itsenäisiä asiakkaaseen kohdistuvia ratkaisuja tai päätöksiä.

Tutkijatoimi osallistuu mm. epäselvien vakuutustapahtumien selvittämiseen, vastuuvallintaan liittyvään tiedonhankintaan, vahingontorjuntaan yhdessä lajiyksiköiden kanssa ja järjestäytyneen rikollisuuden

torjuntaan. Lisäksi se kouluttaa henkilöstöä aihealueisiin liittyen. Tutkijatoiminto toimii yhteistyössä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa.

Tutkinta käynnistyy pääsääntöisesti ja korvaustoimintaan liittyvässä tutkinnassa 99 %:sti liiketoimintayksikön aloitteesta. Toimeksianto voi tulla tutkintaan esimerkiksi lakisääteisen tapaturmavakuutuksen korvaustoimintaa hoitavasta yksiköstä, koska ovat katsoneet tutkinnan avun tarpeelliseksi omien tehtäviensä ja velvoitteidensa hoitamisen kannalta.

Tutkinnan suuntaviivoista ja hoitamisesta tehdään aina yhteinen suunnitelma asianomaisen liiketoimintayksikön kanssa, jolle myös raportoidaan säännöllisesti tutkinnan etenemisestä. Keskeiset ja olennaiset päätökset tehdään yhdessä liiketoiminnan kanssa ja mukana on lähes poikkeuksetta lakiyksikön edustaja.

Vakuutustutkinta kuuluu If Oyj:ssä toiminnallisesti korvausorganisaatioon ja on siten osa vakuutustoimintaa. Tältä osin toimintoon tulee sovellettavaksi vakuutusyhtiölaki. Vapaaehtoisten vakuutusten osalta vakuutustutkinnan toimintaa määrittelee myös vakuutus-sopimuslaki.

Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen osalta vakuutustutkintaa määrittelee vakuutusyhtiölain lisäksi tapaturma- ja ammattitautilaki ja etenkin lain 119 § ja 130 §. Lakisääteisen liikennevakuutuksen osalta tulee sovellettavaksi vakuutusyhtiölain lisäksi liikennevakuutuslaki ja vakuutus-sopimuslaki siten kuin sen soveltaminen lain 1 §:ssä määritellään. Lakisääteisiin vakuutuksiin sovelletaan myös hallintolakia.

If Oyj katsoo, ottaen huomioon, että vakuutustutkinta on osa vakuustoimintaa, että vakuutustutkinnan toiminnan valvonta kuuluu Finanssivalvonnan toimivaltaan ja sovellettavaksi tulisi siten vakuutusyhtiölain 25 luvun 1 §. Tilanteissa, joissa vakuutusasian käsittelyyn kohdistuu esitutkinta tai asia on vireillä oikeusistuimessa, voivat Finanssivalvonnan valvontatoimenpiteet tulla yhtiön mukaan perustellusti keskeytyneinä.

Sekä vapaaehtoisin että lakisääteisiin vakuutuksiin sovelletaan hyvää vakuutustapaa vakuutustutkinnassa. Ohje on suosituksenluontoinen, mutta sitä on vakiintuneesti noudatettu vakuutustutkinnassa.

Yhtiö toteaa myös, että sekä vakuutusyhtiön selvitysvelvollisuus ja siihen perustuvat vakuutustutkinnan toimenpiteet että asiakkaan oikeusturva vakuutustutkinnassa perustuvat edellä kuvattuun säädöspohjaan. Mainittu säädöspohja ei yksilöi tarkemmin selvitysvelvollisuuden menettelytapoja lukuun ottamatta hallintolain 6 luvussa mainittuja nimenomaisia selvityskeinoja.

Yhtiön käsitys on, että lakisääteisten vakuutuslajien osalta noudatetaan vakuutustutkinnassa mainittuja hallintolain nimenomaisia selvityskeinoja soveltuvin osin. Hyvä vakuutustapa vakuutustutkinnassa -ohje mainitsee tutkintatoimenpiteitä, jotka ovat verrattavissa hallintolain mainitsemiin selvityskeinoihin. Ohjeessa mainitut poikkeamat voivat johtua esim. tutkittavaan/tutkittaviin liittyvistä seikoista liittyen esim.

järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai tilanteisiin, joissa tutkintatoiminnolla ei ole asian vaatimaa erityisosaamista (esim. sähköttutkija).

Koska vakuutustutkinta on osa vakuutustoimintaa, vakuutustutkinnan menettelytapojen osalta asiakkaalla on yhtiön käsityksen mukaan oikeus saattaa asia Finanssivalvonnan menettelytapavalvonnan arvioitavaksi.

Siltä osin kuin vakuutustutkinta osallistuu vakuutusyhtiön vastuun selvittämiseen vakuutusyhtiölle asetetun selvitysvelvollisuuden johdosta, vakuutustutkinnan hankkimalla selvityksellä voi olla merkitystä vakuutusyhtiön ratkaisua tai päätöstä harkittaessa. Tältä osin asiakkaan oikeusturva toteutuu ratkaisuihin tai päätöksiin liittyvän muutoksenhakumahdollisuuden myötä.

Vakuutustutkinnan on noudatettava toiminnassaan myös tietosuojasetusta. Asetuksessa on erikseen määritelty henkilötiedon käsittelyyn liittyvät vastuut ja velvoitteet. Asetus on määritelty myös asiakkaan oikeusturvakeinot.

Yhtiö on selvityksensä lopussa vielä todennut, että sen vakuutustutkinta noudattaa yhtiön pohjoismaisia vakuutustutkinnan käytäntöjä. Vakuutustutkintaa koskevat kaikki samat sisäisen valvonnan mekanismit kuin muutakin liiketoimintaa yhtiössä. Tutkinta myös raportoi toiminnastaan sisäisen valvonnan kehikon mukaisesti vuosineljänneksittäin yhtiön hallitukselle ja sen alaisille komiteoille. Tutkinta on myös organisoitu osaksi korvaustoimintaa, joten sen toiminnasta raportoidaan ja sen toimintaa valvotaan myös osana korvaustoiminnan raportointia ja valvontaa.

Yhtiö ei ole siirtänyt vakuutustutkintatoimintaa ulkopuoliselle toimijalle. Se on käyttänyt yksittäisissä tapauksissa ulkopuolisten toimijoiden palveluja, esimerkiksi kun tutkittavaan tapaukseen liittyen on pitänyt nousta arvokas ajoneuvo ulkomailta.

Pohjola Vakuutus Oy (aiemmin OP Vakuutus Oy)

Selvityksen mukaan vakuutustutkinta on organisoitu Pohjola Vakuutus Oy:n korvauspalvelun alaisuuteen.

Yhtiöllä on palveluksessaan vakuutustutkijoita ja heitä avustavia käsittelijöitä. Vakuutustutkinnan tavoitteena on selvittää mitä vahingossa on tapahtunut. Tavoitteena on kerätä oikeat tiedot lainmukaisen korvauspäätöksen tekemistä varten. Vakuutustutkinnan ensisijaisena tavoitteena on varmistaa lainmukaiset korvaukset vahingoista kärsineille. Mahdollisilla petoksilla ja väärinkäytöksillä voi olla merkittävä taloudellinen vaikutus koko sosiaalivakuutusjärjestelmälle.

Vakuutustutkinta koostuu tiedonhankinnasta, tiedon analysoinnista ja dokumentoinnista. Vain pieni osa tapauksista, joiden selvittämisen apuna käytetään vakuutustutkintaa, sisältää henkilöseurantaa.

Tutkinnassa noudatetaan Finanssialan ohjetta, jota tarkentavat yhtiössä laaditut omat ohjeet. Toimintaa valvotaan jatkuvasti sisäisen valvonnan periaatteiden ja ohjeistuksen mukaisesti. Lisäksi yhtiön sisäinen tarkastus valvoo tutkintatoimintaa.

Pohjantähti Keskinäinen Vakuutusyhtiö

Yhtiössä on vakuutustutkintatoimintaa, joka liittyy vapaaehtoisten lajien lisäksi myös lakisääteisen vahinkovakuutuksen vakuutus sopimukseen ja korvauksiin. Vakuutustutkinnan tehtäviä suorittavat poliisin ammattikoulutuksen saaneet henkilöt.

Vakuutustutkinnan käytössä olevat tutkintatoimenpiteitä ovat asianosaisten ja todistajien puhutukset, vahinkopaikan ja vahingoittuneen omaisuuden tarkastaminen (vahinkotarkastus) sekä vahinkopaikan ja omaisuuden valo- ja videokuvaaminen. Lisäksi tutkintatoimenpiteitä ovat muistioiden, valokuvaliitteiden ja vahinkotarkastuspöytäkirjojen laadinta sekä tiedonhankinta kaikista julkisista lähteistä (julkiset rekisterit ja sosiaalinen media) ja lisäksi vielä yhteydenpito viranomaisiin, tutkintapyyntöjen laadinta poliisille ja rikosasioissa todistajana toimiminen.

Lakisääteiset vahingot, joissa tarvitaan tutkintatoimenpiteitä, ovat yleensä henkilövahinkoja, joiden selvittelyssä on erityispiirteitä. Usein selvityksen kohteena on korvauksen hakijan työkyvyttömyys. Alan kokemuksen kautta on tiedossa, että henkilövahinkopetoksissa ja niiden yrityksissä korvauksen hakija ensin erehdyttää lääkäriä antamalla hoitavalle lääkärille vääriä tietoja terveydentilastaan, oireistaan ja työkykyisyydestään. Lääkärin vääriin tietoihin perustuvan lääkärinlausunnon perusteella haetaan korvauksia vakuutusyhtiöstä. Ainoa keino selvittää näitä haastavia henkilövahinkopetoksia on selvittää korvauksen hakijan arkista käyttäytymistä (esim. liikkumista yms.). Tällöin on selvinnyt muun muassa, että kaikkeen mahdolliseen työhön täysin työkyvyttömäksi lääkärin toimesta todettu henkilö on työskennellyt omistamassaan yrityksessä täysin normaalisti. Tämän kaltaisia henkilövahinkopetoksia yhtiössä on kuitenkin vain korkeintaan muutama vuodessa.

Yhtiössä on voimassa oleva sisäinen ohjeistus koskien vakuutustutkintatoimintaa. Ohjeen liitteenä on myös Finanssialan ohje. Sisäinen valvonta on toteutettu siten, että vakuutustutkintaa suorittavat henkilöt käyvät säännönmukaisesti keskeneräisiä tapauksia sekä tapauksissa hyödynnettäviä tutkintatoimenpiteitä esimiehen kanssa läpi. Mahdollisesta henkilöiden seurannasta tai tarkkailusta tehdään päätös aina esimiehen kanssa erikseen. Lisäksi vakuutustutkinnan esimies valvoo normaalein työnjohtamismenetelmin tutkijoiden toimintaa ja varmistaa ohjeiden noudattamista. Vakuutustutkijat tekevät yhteistyötä myös yhtiön lakimiesten kanssa, mikä on yksi tapa varmistaa lainmukaisten toimintatapojen käyttäminen. Myös yhtiön lakimies osallistuu tarvittaessa tutkintatoiminnan kehittämiseen ja valvontaan. Osana esimiestyötä seurataan muun muassa tutkintaan tulevien vahinkotapausten lukumäärää, laatua ja tutkinnan lopputulemia.

Osana vakuutusyhtiön toimintaa myös yhtiön riippumattomat valvonta-toiminnot eli sisäinen tarkastus, riskienhallinta ja compliance-toiminto kohdistavat valvontatoimia sekä ennaltaehkäiseviä toimia tarvittaessa myös vakuutustutkintaan.

Yhtiö ilmoittaa lisäksi pyytävänsä vahinkotapahtumiin liittyen lausuntoja eri asiantuntijoilta. Tällaisia ulkopuolisilta pyydettyjä lausuntoja ovat esimerkiksi palovahingoissa sähköpalotutkijoilta pyydettyvät lausunnot ja autovahingoissa Autovahinkokeskus Oy:ltä pyydettyvät lausunnot. Varsinaisesti vakuutustutkintatoimintaa ei ole siirretty ulkopuolisille toimijoille ja pyydettyvät lausunnot liittyvät useimmiten omaisuusvahinkoihin. Myös ulkopuolisilta lääketieteen asiantuntijoilta kuten erikoislääkäreiltä voidaan pyytää lausuntoja tarvittaessa.

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Turva

Yhtiöllä on vakuutustutkijoita, jotka selvittävät vahinkotapahtumien olosuhteita ja sitä, mitä on tosiasiallisesti tapahtunut. Tutkintatoiminta ehkäisee ennalta myös mahdollisia väärinkäytöksiä yhtiötä kohtaan. Tutkintaa tehdään sekä vapaaehtoisin vakuutuslajeihin että lakisääteisiin vakuutuslajeihin. Tutkinnan avulla on saatu varmistettua, että asiakas on oikeutettu hakemaansa korvaukseen ja joissakin tilanteissa on saatu selvyys siitä, että korvaukseen hakija vääristelee vahinkotapahtumaa.

Tutkintatoimenpiteet sisältävät asianosaisen puhuttamista, tapahtumapaikan kartoittamista ja tutkimista, tiedon hankkimista teknisellä välineellä ja tiedonhankintaa sosiaalisesta mediasta ja muualta internetistä.

Yhtiöllä on oma vakuutustutkintaa koskeva erillinen ohjeistus, minkä lisäksi toiminnassa noudatetaan Finanssialan antamaa ohjetta.

Lakisääteisten lajien tutkinnassa jokainen tutkintaan tuleva asia käsitellään ennen tutkinnan aloittamista korvauspäällikön (lakimies) kanssa. Tutkintasuunnitelmaa tehdessä kiinnitetään erityistä huomiota lain säännösten noudattamiseen ja erityisesti kotirauhan rikkomattomuuteen. Tutkinnan aikana ja sen päättyessä tutkinnan havainnot mukaan lukien mahdolliset tekniset tallenteet käydään läpi yhdessä korvauspäällikön kanssa, joka samalla varmistaa menettelyjen lainmukaisuudet.

Yhtiö ei ole siirtänyt vakuutustutkintatoimintaa ulkopuolisille toimijalle.

Potilasvakuutus- ja liikennevakuutuskeskus

Potilasvakuutuskeskus (PVK) ja Liikennevakuutuskeskus (LVK) ilmoittivat noudattavansa vakuutustutkinnassa samoja periaatteita ja ne antoivat yhteisen selvityksen.

Ne ilmoittivat molemmissa olevan jossain määrin vakuutustutkintaa. Tutkintatoimintaa suorittavat sekä keskusten palveluksessa olevat korvauskäsittelijät (tietojen hakeminen esimerkiksi sosiaalisesta mediasta) että tätä tehtävää varten erikseen toimeksiannon saanut

ulkopuolinen vakuutusetsivä. Keskusten palveluksessa olevien korvauskäsittelijöiden suorittama vakuutustutkinnaksi tulkittava toiminta on satunnaista. Näitä epätavallisempia selvityskeinoja käytetään lähinnä, jos käsittelyn yhteydessä herää epäily korvauksenhakijan kertomuksen oikeellisuudesta. Ulkopuoliselle toimijalle tehtävä annetaan tapauksissa, joissa arvioidaan tarvittavan korvauksenhakijan tarkkailua ja/tai haastattelua.

Vakuutustutkintaan liittyen sekä PVK:ssa että LVK:ssa noudatetaan Finanssialan ohjetta. Niillä on lisäksi käytössä sisäiset käsittelyohjeet. Ohjeet koskevat muun muassa vakuutustutkintaa. Vakuutustutkinnan aloittamisesta päättäminen on ohjeen mukaisesti sekä PVK:ssa että LVK:ssa alistettu korvaustoimen ylimmille esimiehille. Ulkopuolinen vakuutustutkija ohjeistetaan ja hänen kanssaan sovitaan toimeksiannon laajuudesta sekä sen toteuttamistavasta kussakin yksittäistapauksessa. Vakuutustutkija raportoi toimistaan säännöllisesti korvaustoimeen sekä suullisesti että kirjallisesti. Toimeksiannon päättyessä vakuutusetsivä toimittaa toimeksiannon suorittamista koskevan kirjallisen raportin, joka käydään läpi korvaustoimessa ja annetaan tiedoksi myös tutkinnan kohteena olleelle korvauksenhakijalle. Korvauksenhakijalla on mahdollisuus esittää vastineensa raportin johdosta.

Vastuu korvauspäätöksestä on PVK:n ja LVK:n korvaustoimissa. Korvauspäätös ei koskaan perustu vakuutustutkinnan perusteella saatuihin tietoihin, vaan kaikkeen korvauksenhakijan asiassa hankittuun selvitykseen ja sen analysointiin. Toimeksiantajana PVK ja LVK ovat vastuussa myös toimeksiannon suorittajan toiminnasta.

PVK ja LVK yhtyvät asiassa Finanssialan näkemykseen siitä, että vakuutustutkinnassa ei ole kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Kysymys on tarpeellisen selvityksen hankkimisesta varsinaisen hallintotehtävän hoitamiseksi eli korvauspäätöksen tekemiseksi.

Toimeksiannot ulkopuoliselle toimijalle ovat harvinaisia. Sitä käytetään ainoastaan erittäin perustellusta syystä ja ainoastaan tilanteissa, joissa on syntynyt perusteltu syy epäillä, että korvauksenhakijan oma selvitys ei vastaa todellista tilannetta eikä asiaa ole mahdollista selvittää muilla käytettävissä olevilla keinoilla. Yleensä tapauksiin liittyy merkittävä taloudellinen intressi. Tutkintaa koskevan toimeksiannon antaminen ulkopuoliselle toimijalle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Siirtäminen ei vaaranna korvauksenhakijoiden oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Vakuutustutkintatoiminnalla on määrällisestä vähäisyydestä huolimatta tärkeä rooli PVK:n ja LVK:n korvauskäsittelyssä. Sekä vakuutuksenottajien että korvauksenhakijoiden tulee voida luottaa korvauskäsittelyn oikeellisuuteen. Tähän liittyen toiminnassa tulee PVK:n ja LVK:n näkemyksen mukaan pyrkiä ehkäisemään ja torjumaan mahdollisia väärinkäytöksiä.

Tapaturmavakuutuskeskus

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) toimii lakisääteisenä työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen keskusyhteisönä ja asiantuntijana. Se ei

ole omassa korvaustoiminnassaan käyttänyt vakuutustutkijoita eikä sillä ole omia tutkijoita.

TVK toteaa, että Työtaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) mukainen vakuutus- ja korvaustoiminta on perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Siihen sisältyy siten ne samat oikeusturvavaatimukset kuin viranomaistoimintaan ja esimerkiksi hallintolaisia sovelletaan korvaustoiminnassa eri velvoitteineen.

TyTAL:n mukainen toiminta perustuu joiltain keskeisiltä osin sellaisiin tietoihin, joiden tuottaminen ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Korvauskäsittely alkaa työnantajan vahinkotapahtumailmoituksella antamalla tiedoilla. Tietojen käsittely vakuutuslaitoksessa on julkisen hallintotehtävän hoitamista, mutta työnantajan toiminta tiedon tuottamiseksi ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Sama koskee vahingoittunutta työntekijää koskevia terveydentilatietoja – niiden käsittely vakuutuslaitoksessa on julkisen hallintotehtävän hoitamista mutta niiden tuottaminen esimerkiksi yksityisellä lääkäriasemalla ei ole sitä.

Siltä osin kuin vakuutuslaitos korvaus- tai vakuutusasiassa käsittelee tietoja, sitä koskee perustuslaista johdettavat yksilön suojaksi säädetyt oikeusturvavaatimukset. Vakuutuslaitoksen on mm. tarpeen mukaan kuultava työntekijää saaduista tiedoista. Korvausasia ratkaistaan aina työtaturma- ja ammattitautilain mukaisesti sen mukaisella päätöksellä.

Vakuutustutkijoiden toiminta ei ole TVK:n näkemyksen mukaan päätöksen tekemistä lain mukaisesta etuudesta, vaan kyse on tietojen hankinnasta tätä päätöksentekoa varten. Päätös tehdään julkisena hallintotehtävänä työtaturma- ja ammattitautilain mukaisessa korvauskäsittelyssä ja sitä koskevat myös mm. hallintolain mukaiset oikeusturvakeinot. Näin ollen vakuutustutkijoiden toiminta ei vielä ole julkisen hallintotehtävän hoitamista.

TVK pitää tärkeänä sitä, että työtaturman korvauskäsittelyssä on käytettävissä riittävä ja oikea tieto vahingon korvattavuudesta. Myös vakuutustutkijoiden tuottama tieto on oleellista tietoa. Tarkoitus on varmistaa, että korvaukset maksetaan lain mukaisesti ja yhdenvertaisuus toteutuu lakisääteisen vakuutuksen toimeenpanossa.

Finanssiala ry

Finanssiala ry (FA) toteaa, että sen ohjetta Hyvä vakuutustapa ja vakuustoittoiminnan yleiset periaatteet sovelletaan vakuutustutkintaa koskevalta osalta sekä lakisääteisessä että vapaaehtoisessa vakuustoittoiminnassa.

FA:n vahinkovakuutuksen johtokunta ja sen alainen vakuutusrikostoittoimikunta luovat suuntaviivat, jotta vahinkovakuutusyhtiöiden vakuustoittoitokintamenettelyt ovat yhdenmukaisia. Vakuustoittoitokinnan ensisijaisena tavoitteena ei ole rikosten selvittäminen, vaan kerätä oikeat tiedot lainmukaisen korvauspäätöksen tekemistä varten. Osana julkisen

vallan käyttöä vakuutusyhtiöille kuuluu vastuu siitä, etteivät ne maksa aiheettomia vakuutuskorvauksia.

FA:n organisaatiossa vakuutustutkintatoimintaa seuraavat vahinkovakuutuksen johtokunta ja sen alainen vakuutusrikostoimikunta. Viimeksi mainitun jäsenenä on vakuutustutkijat kuudesta vahinkovakuutusyhtiöstä. Vakuutusrikostoimikunnan tehtävänä on varmistaa alan yhteiset suuntaviivat vakuutustutkinnassa. Lisäksi toimikunta edistää viranomais- ja sidosryhmä- sekä koulutusyhteistyötä.

FA:n mukaan Suomessa seitsemässä vahinkovakuutusyhtiössä työskentelee 35 poliisitaustaista vakuutustutkijaa. Heitä avustaa neljä assistenttia. Ruotsissa vakuutustutkijoita on noin 150, Norjassa ja Tanskassa noin 75 kummassakin maassa.

Vakuutustutkinnan ensisijaisena tavoitteena ei ole säästää rahaa. Suomessa ei valtakunnallisesti – toisin kuin useissa muissa maissa – tilastoida vakuutustutkinnan tuottamaa säästöä. Vakuutustutkinnan tavoitteena on selvittää, mitä on tapahtunut, olipa tutkinnan tulos vakuutusyhtiön kannalta mikä tahansa. Tavoitteena on kerätä oikeat tiedot lain ja sopimuksenmukaisen korvauspäätöksen tekemistä varten.

FA toteaa myös, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen STM:lle lähettämässä selvitys- ja lausuntopyynnössä on tältä osin virheellinen ilmaisu: vakuutustutkinta ei ole tarkoitettu ensisijaisesti vakuutuslaitoksiin kohdistuvien rikosten selvittämiseen. Vakuutusyhtiöt ilmoittavat petos- ja muita rikosepäilyjä poliisille varsin vähän, noin sata kappaletta vuosittain. Ilmoitetuista rikosepäilyistä vain muutamat koskevat lakisääteisiä vakuutuksia. Vakuutustutkinta tukee vakuutusyhtiöiden tavoitetta toimia vastuullisesti ja preventiivisesti vakuutuksenottajakollektiivin edun mukaisesti.

FA:n mukaan vakuutusyhtiöihin kohdistuva petosrikollisuus aiheuttaa merkittävän perusteettoman korvausmenon, jonka maksajina ovat kaikki vakuutuksenottajat. Lakisääteisiin vakuutuksiin kohdistuvat henkilövahinkopetokset ovat erityisen vahingollisia, sillä elinikäinen työkyvyttömyyseläke aiheuttaa pitkäkestoisen korvausmenon. Tiedossa on yksittäisiä petostapauksia, jotka onnistuessaan olisivat aiheuttaneet 1–2 miljoonan korvausmenon. Petoksilla ja väärinkäytöksillä on merkittävä taloudellinen vaikutus koko sosiaalivakuutusjärjestelmään. Lakisääteisissä vakuutuksissa tapahtuvien väärinkäytösten osalta todettakoon, että osana julkisen vallan käyttöä vakuutusyhtiöille kuuluu vastuu siitä, etteivät ne maksa aiheettomia vakuutuskorvauksia.

Henkilövahinkoihin liittyvien väärinkäytösten yleisimmät tekotavat ovat FA:n mukaan seuraavat:

- Vakuutettu kertoo muussa yhteydessä syntyneen vamman aiheutuneen lain tai vakuutusehtojen mukaisessa tapaturmassa
- Vakuutettu esittää kipua tai muita oireita ilman mitään vammaa ja erehdyttää lääkärin antamaan virheellisen todistuksen
- Vakuutettu ilmoittaa korvausten perusteena olevat ansiotulonsa todellista suuremmiksi

- Vakuutettu käy työssä vammasta huolimatta ja nostaa silti myös ansionmenetykskorvauksia

FA:n mukaan epäselvien vahinkojen tutkintatoiminnassa ei ole eroja siinä, onko kyse lakisääteisistä vai vapaaehtoisista vakuutuksista. Vakuutustutkijat ovat vakuutusyhtiöiden palveluksessa joko suoraan tai toimeksiantosopimuksen nojalla, ja työskentelevät yhtiöiden omassa ohjauksessa ja valvonnassa.

Vakuutustutkinta koostuu tiedonhankinnasta, tiedon analysoinnista ja dokumentoinnista. Vain pieni osa tapauksista, joiden selvittämisen apuna käytetään vakuutustutkintaa, sisältää tarkkailua. Lakisääteisissä vakuutuksissa tarkkailua sisältävää vakuutustutkintaa tehdään varsin vähän. Vakuutusyhtiöitä saatujen tietojen mukaan tarkkailua sisältävää tutkintaa tehdään vuosittain noin parissa kymmenessä tapauksessa. Tiedonhankintaa teknisellä välineellä tehdään harvoin, yhtiöiden ilmoittamien tietojen mukaan muutamissa yksittäisissä tapauksissa vuosittain.

FA:n mukaan tarkkailua tai esimerkiksi videointia tehdään vähän mm. siitä syystä, että se sitoo rajallisia resursseja. Päätös näiden tutkintatoimien käynnistämisestä tehdään aina esimiestasolla ja yhteistyössä kyseistä vakuutuslajia hoitavan yksikön kanssa. Perusteena on aina vakava epäily siitä, että yhtiölle korvauskäsittelyn yhteydessä ilmoitetut tiedot ovat vääriä.

Osa pienistä vakuutusyhtiöistä käyttää resurssien puuttumisen vuoksi vakuutustutkinnassa ulkoisia palveluja. Niiden käytöstä tehdään tapauskohtaiset sopimukset, joissa selvitetään tutkintaa suorittavan ja vakuutusyhtiön vastuut. Lakisääteisissä vakuutuksissa epäiltyjä väärinkäytöksiä ulkoiset palveluntuottajat tutkivat erittäin harvoin.

FA ja Suomen Vakuutusetsivät ry järjestävät vuosittain yhteisen, kaksipäiväisen koulutustilaisuuden. Vuonna 2017 tilaisuudessa alusti oikeustieteen lisensiaatti, yliopettaja Kirsti Ruuska, poliisiammattikorkeakoulu, kotirauhan käsitteestä ja ulottuvuudesta. Samalla käsiteltiin tarkkailua ja tiedonhankintaa teknisellä välineellä. Tilaisuuteen osallistui noin 25 vakuutustutkijaa. Vuonna 2012 koulutustilaisuudessa käsiteltiin samoja teemoja.

FA:n mukaan vakuutustutkinta on tärkeä osa vakuutustapahtumien selvittämiseen liittyvää tiedonhankintaa. Sen asema on rinnastettavissa muuhun vahinkokäsittelyssä tehtävään tiedonhankintaan. Vakuutusyhtiöt hankkivat muun muassa lääkärinlausuntoja henkilövahingoista ja arvioita liikennevahingoissa vahingoittuneen ajoneuvon arvosta ulkopuolisilta asiantuntijoilta.

Vakuutustutkinnassa ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä, sillä vakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa vain tehdessään korvauspäätöksiä lakisääteisessä vakuustoitinnassa. Julkisen vallan käyttämiseen ei kuulu korvauspäätöksen tekemiseen tarvittavien aineistojen laatiminen tai kerääminen. Aineistot tulevat osaksi julkisen vallan käyttöä vasta siinä vaiheessa, kun niiden pohjalta tehdään korvauspäätös.

Vakuutustutkijoiden toiminta ei ole päätöksen tekemistä lain mukaisesti etuudesta, vaan kyse on tietojen hankinnasta tätä päätöksentekoa varten.

Vaikka vakuutustutkinnassa ei ole kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, noudatetaan vakuutustutkinnassa hyvän vakuutustavan ja vakuutuslainsäädännön lisäksi myös hallintolain 6 luvun säännöksiä asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta. Vakuutustutkintaan sisältyvässä tarkkailussa noudatetaan erityisesti hallintolain 39 §:n tarkastusta koskevaa säännöstä. Mikäli tutkinta toteutetaan teknisellä välineellä, noudatetaan hallintolain 6 luvun säännösten lisäksi erityisesti FA:n julkaiseman Hyvä vakuutustapa ja vakuutustoiminnan yleiset periaatteet ohjeen kohtaa 3.4.3 Tiedon hankkiminen teknisellä välineellä.

Kun vakuutustutkinnalla hankittu materiaali otetaan osaksi vakuutus päätöksen tekemistä, kuullaan tutkinnan kohteena olevaa henkilöä ja/tai hänen edustajaansa sekä varmistetaan, että hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat täysimääräisesti korvauspäätöstä tehdessä. Kaikki ilmi tulleet seikat otetaan huomioon objektiivisuusperiaatteen mukaisesti.

Finanssivalvonta

Finanssivalvonta (Fiva) on todennut selvityksessään sen valvonnan olevan esimerkiksi vakuutusyhtiön korvaustoiminnon, sisäisen valvonnan tai compliance-toiminnon lain ja alemman asteisten säännösten ja ohjeistuksen noudattamisen valvontaa. Menettelytapojen valvontaa toteutetaan käytännössä esim. valvottavakohtaisilla tarkastuksilla ja selvityspyynnöillä sekä laajempien teema-arvioiden avulla.

Fivan näkemyksen mukaan vakuutusyhtiöiden menettelytapavalvonnan tulee kohdistua valvottavan yhteisön erityyppisiin toimintoihin ja prosesseihin. Siten valvonnan suoranaisena kohteena eivät ole vakuutusyhtiön palveluksessa olevat työntekijät tai yhtiölle kuuluvia tehtäviä muutoin suorittavat yksittäiset henkilöt, kuten vahingonselvittelijät, asiantuntijalääkärit tai vakuutusetsivät. Fiva voi tarvittaessa, osana korvaustoiminnan menettelytapojen valvontaa, puuttua myös vakuutustutkintatoiminnan hoitamiseen ja järjestämiseen niin lakisääteisen vahinkovakuutuksen kuin vapaaehtoisen vakuutuksen korvaustoiminnassa.

Vakuutusyhtiö vastaa aina siitä, että sen toiminta ja tehtävät kokonaisuudessaan on lainmukaisesti järjestetty, riippumatta siitä, hoitaako yhtiö toiminnot itse vai onko toimintoja joiltakin osin ulkoistettu. Lähtökohtaisesti siis sillä, onko valvottavan toiminto ulkoistettu tai ei, ei ole merkitystä Fivan valvonnan kannalta.

Fiva toteaa valvonnasta ja sen kohdentamisesta käytännössä yleisesti, että Fivan valvonnan painopisteet määritellään lainsäädäntöä tarkentavan Fivan strategian pohjalta ja tarkemmin kunkin vuoden toimintasuunnitelmassa. Valvonnassa painotetaan mm. valvonnan riskiperusteisuutta ja vaikuttavuutta. Yksittäisiä valvonnan kohteita valikoituu selvitettäväksi jatkuvan valvonnan havaintojen ohella esim. julkisuuden tai

kolmansien tahojen yhteydenottojen pohjalta. Vakuutustutkintatoiminnan erityiseen tarkastamiseen ei ole ilmennyt tarvetta eikä vakuutustutkintatoiminta niin lakisääteiseen vahinkovakuutukseen kuin vapaaehtoiisiinkaan vakuutuksiin liittyen ole Fivassa ollut erityisen valvonnan kohteena.

Käytännössä vakuutustutkinnan osalta on joissakin yksittäistapauksissa pyydetty selvitystä valvottavilta silloin, kun Fivalle lähetetyssä kantelussa (lakisääteiset vakuutukset) tai kantelutyypissä kirjelmässä (vapaaehtoiset vakuutukset) on kiinnitetty vakuutustutkintaan/vakuutusetsivätoimintaan huomiota. Tällaisia kanteluja tai niihin rinnastettavia kirjelmiä, joissa vakuutustutkinta on jollakin tavoin tullut esille, on Fiva saanut viimeisen kymmenen vuoden aikana vain muutamia.

Fivan mukaan lakisääteisissä vakuutuslajeissa (liikenne- ja tapaturmavakuutus) vakuutusyhtiöillä on korostunut velvollisuus selvittää, onko vahinkotapahtuma kyseessä olevan lain mukaan korvaukseen oikeuttava ja mihin korvauksiin se oikeuttaa. Fiva pitää erittäin tärkeänä, että vakuutusyhtiöt selvittävät vahinkotapahtumat huolellisesti, tarvittaessa eri alojen asiantuntijoita hyväksi käyttäen. Jos nykyinen lainsäädäntö asettaisi rajoituksia ulkopuolisten, vakuutustapahtuman selvittämiseen osallistuvien asiantuntijoiden käyttämiseen lakisääteisissä vakuutuslajeissa, herää kysymys tarpeesta muuttaa lakia. Vahinkotapahtuman huolellinen selvittäminen on pohjana perustellun korvauspäätöksen tekemiselle ja se on paitsi vakuutusyhtiöiden, niin myös vakuutuksenottajakollektiivin ja yhteiskunnan edun mukaista.

Selvyiden vuoksi Fiva tuo lopuksi tuoda esiin, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöissä siteerattu Fivan (osa)vastaus annettiin henkilölle, joka muun ohessa pyysi Fivalta, vakuutusetsivien toimintaan viitaten, vastauksia kysymyksiinsä siitä, "mikä taho vastaa vakuutusyhtiöiden lähettämien vakoojien toiminnasta, millä perusteella vakoilu on sallittu ja kuinka kauan sitä voi jatkua". Henkilön asian käsittely oli tuolloin kesken eri muutoksenhakuelimissä ja viranomaisissa. Tästä syystä Fiva myös vastasi kysyjälle, että se tulee käsittelemään asian menettelytapavalvonta-asiana valvottavan tai valvottavien kanssa vasta sen jälkeen, kun muutoksenhakuelimet ja viranomaiset ovat antaneet ratkaisunsa, jolloin kokonaiskuvan muodostaminen asian käsittelystä on mahdollista. Lisäksi Fiva informoi kysyjää Finanssialan keskusliiton hyvää vakuutustapaa vakuutustutkinnassa koskevasta ohjeistuksesta sekä mahdollisuudesta kääntyä poliisiviranomaisen puoleen, jos kyse on yksityisyydensuojan loukkausta koskevista epäilyistä. Asianomaiset vakuutusyhtiöt kertoivat sittemmin selvityksissään mm. vakuutusetsivien seurannan ajankohdista toisin kuin kysyjä. Kysyjä sai vakuutusyhtiöiden selvitykset tiedoksi. Kysymys ei siten ole ollut siitä, etteikö Fiva olisi lainkaan selvittänyt asiassa esiin tuotua vakuutusetsivien toimintaa, vaan kyseisessä tapauksessa tarkempaan, poikkeuksellisen yksityiskohtaiseen valvontaan ei nähty perusteltua tarvetta.

2.2 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi saamansa selvityksen perusteella seuraavansisältöisen lausunnon:

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Perustuslain 124 §:n 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.

Lakisääteisten vakuutusten kuten työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen, liikennevakuutuksen sekä potilasvakuutuksen toimeenpano on katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ja tehtävä on perustuslain 124 §:n mukaisesti lailla annettu yksityisten vahinkovakuutusyhtiöiden ja lailla perustettujen keskusten hoidettavaksi.

Vakuutustutkintaa ei ole laissa määritelty eikä siitä ole säännöksiä. Vakuutustutkinnan käsite ei ole siten tarkkarajainen, mutta sillä tarkoitetaan vakiintuneesti korvausasian normaalia tarkempaa selvittämistä poliisitutkinnon tai vastaavan tutkinnon suorittaneiden niin sanottujen vakuutustutkijoiden toimesta. Vakuutusyhtiöissä tällaisille asiantuntijoille on annettu tehtäviä ja valtuuksia, joita muilla asiantuntijoilla ei ole. Tutkintatoiminta on usein organisoitu omaksi toiminnokseen, jonka tehtävänä on tukea yhtiön muuta toimintaa.

Vakuutustutkinta on siten osa vakuutusyhtiöiden korvaustoimintaa ja sen keskeinen tavoite on hankkia selvitystä lakiin- tai vakuutusoppimukseen perustuvan korvauspäätöksen tekemistä varten. Silloin, kun vakuutustutkinta tässä tarkoituksessa kohdistuu puheena oleviin lakisääteisiin vakuutuksiin, kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta osana näiden vakuutusten vakuutusjärjestelmien toimeenpanoa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Erityislainsäädäntöön ei kuitenkaan yleensä ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa, mukaan lukien näihin vakuutuksiin liittyvä vakuutustutkintatoiminta, tulee näin noudattaa hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja, mikäli erityislainsäädännössä ei toisin säädetä. Tämä koskee muun muassa hallintolain 6 luvun säännöksiä asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta.

Vakuutusasioissa korvauksenhakijan omassa intressissä on yleensä hankkia ja toimittaa riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi. Lakisääteisten vakuutusten osalta vakuutuslaitoksen tulee kuitenkin viime kädessä huolehtia siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi. Selvittämisen tarkoituksena on antaa asiassa lainmukainen ja tosiasioita vastaava päätös. Riittävä selvittäminen tarkoittaa, että vakuutuslaitoksen velvollisuutena on hallintolain ja vakuutustoimintaa säätelevien lakien mukaan hankkia kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla vakuutuslaitos arvioi olevan merkitystä asiaa ratkaistaessa. Korvauksenhakijalla on hallintolakiin ja erityislainsäädäntöön perustuva velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämisessä. Toisinaan vakuutuslaitoksen selvittämisvelvollisuus tarkoittaa korvausasiantuntijoiden tekemien arvioiden lisäksi sitä, että vakuutuslaitos niin sanotuin vakuutustutkinnallisoin hallintolain ja muun lainsäädännön sallimissa rajoissa selvittää, ovatko korvauksenhakijan antamat tiedot totuudenmukaisia.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut perustuslain 124 §:n nojalla annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (niin sanottuun ulkoistamiseen) pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunnan yleisen arvion mukaan muulle kuin viranomaiselle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 26/2017 vp s. 51, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Vakuutusalan ohjeistus ja sisäinen valvonta

Finanssiala ry on ohjeistanut vakuutustutkintatoiminnasta 5.4.2019 päivätyllä ohjeella Hyvä vakuutustapa ja vakuutustoiminnan yleiset periaatteet. Ohje koskee vakuutustutkinnan osalta sekä lakisääteistä että vapaaehtoista vakuutustoimintaa. Saatujen lausuntojen mukaan vakuutusyhtiöt noudattavat tutkinnassaan kyseistä ohjetta.

Vakuutusyhtiölain 6 luvun 15 mukaan vakuutusyhtiöllä on oltava sisäinen tarkastus, joka arvioi yhtiön sisäisen valvonnan ja muun hallinnon riittävyttä ja tehokkuutta. Saatujen selvitysten mukaan vakuutustutkintatoimintaa valvotaan myös yhtiöiden sisäisin toimenpitein.

Vakuutusyhtiöiden valvonta

Koska vakuutustutkinta on osa vakuutusyhtiöiden korvaustoimintaa, myös vakuutustutkintatoiminnan menettelytapojen valvonta kuuluu Finanssivalvonnan tehtäviin.

Finanssivalvonta toteaaakin omassa lausunnossaan, että se voi tarvittaessa, osana korvaustoiminnan menettelytapojen valvontaa, puuttua myös vakuutustutkintatoiminnan hoitamiseen ja järjestämiseen osana niin lakisääteisen vahinkovakuutuksen kuin vapaaehtoisen vakuutuksen korvaustoimintaa.

3 RATKAISU

3.1 Kysymyksenasettelu

Saamissani selvityksissä on korostettu vakuutustutkinnan kautta saatavien tietojen merkitystä vakuutuskorvausten käsittelyn oikeudenmukaisuuteen ja vakuutuksenottajien yhdenvertaiseen kohteluun, sekä yhtiöiden velvollisuutta hankkia korvausasiaan kaikki siihen vaikuttava selvitys.

Näiltä osin totean, että tämän asian käsittelyn perustana ei ole ollut epäily siitä, että yhtiöiden tarkoitusperät vakuutustutkijoiden käyttämiseen liittyisivät muuhun kuin vakuutuskorvaushakemusten asialliseen selvittämiseen. Selvityksissä vakuutustutkintatoiminnalle esitetyt perustelut liittyen vakuutuksenottajien ja heidän korvausasioidensa yhdenvertaiseen kohteluun ovat nähdäkseni relevantteja. Vakuutustutkinta on saamieni selvitysten mukaan vakiintunut toimintatapa myös esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Ylipäätään tämä oma aloitteeni ei kohdistu nyt puheena olevien selvittämiskeinojen asiallisen tarpeen arviointiin. Tarkastelukulmani asiassa on sitä vastoin se lainsäädännöllinen perusta, johon lakisääteisiä pakollisia vakuutuksia käsittelevien yhtiöiden vakuutustutkinta perustuu. Kyse on siitä, onko tämä lainsäädännöllinen pohja riittävä. Tarkastelenkin seuraavaksi työtaturma- ja liikennevakuutusasioissa noudatettavia säännöksiä liittyen asioiden selvittämiseen.

3.2 Työtaturma- ja liikennevakuutusasioiden selvittäminen

Työtaturma- ja ammattitautilain (TytaL) 119 §:n mukaan korvausasian tultua vireille vakuutuslaitoksen on huolehdittava tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja asian joutuisasta käsittelystä. Vakuutuslaitoksen on selvitettävä, onko kysymyksessä tämän lain mukaan korvaukseen oikeuttava vahinkotapahtuma ja mihin korvauksiin se oikeuttaa.

Hallituksen esityksen ([HE 277/2014](#) vp, s. 125) mukaan säännös on erityissäännös suhteessa hallintolain 31 §:n säännökseen. Vakuutuslaitoksen on esityksen mukaan huolehdittava, että sillä on käytettävissä kohtuullisiksi katsottavat selvitykset korvausasian ratkaisemiseksi. Asian huolellinen selvittäminen edesauttaa päätöksen asianmukaista perustelemista. Jos tarvittavaa selvitystä ei saataisi vahingoittuneelta, mutta se olisi saatavissa muulla tavoin, vakuutuslaitoksen olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin tämän selvityksen saamiseksi.

Esityksessä on todettu, että vakuutuslaitoksen olisi selvitettävä, onko sille ilmoitetussa vahinkotapahtumassa kysymys ehdotetun lain mukaan korvaukseen oikeuttavasta vahinkotapahtumasta ja mihin korvauksiin se oikeuttaa. Vakuutuslaitoksen selvittämisvelvollisuus pitäisi sisällään paitsi vahinkotapahtuman sattumisolosuhteiden selvittämisen myös riittävän selvityksen hankkimisen siitä, onko vahinkotapahtuman ja todetun vamman tai sairauden välillä lääketieteellisesti arvioiden todennäköinen syy-yhteys. Tapaturmavammojen ja

ammattitautien kohdalla kysymys on usein vaikeasti osoitettavista lääketieteellisistä syy-seuraussuhteista, joista on vaikeaa esittää parhaimmillaan tutkimusmenetelmillä täyttä lääketieteellistä näyttöä. Lisäksi erityisesti lievien ja useimmiten nopeasti parantuvien tapaturmavammojen kohdalla, joista valtaosassa työtaturmista on kysymys, hoito ei useimmiten edellytä tutkimuksia, joiden yhteydessä saataisiin syy-yhteyttä selventäviä löydöksiä. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista ja kohtuullista edellyttää vahingoittuneen alistamista lääketieteellisiin tutkimuksiin pelkästään syy-yhteyksikysymyksen selvittämiseksi. Tämän vuoksi syy-yhteyttä tulee voida arvioida paitsi löydösten ja niiden puuttumisen, myös sen yleisen lääketieteellisen tutkimustiedon perusteella, joka vallitsee erilaisten vammamekanismien ja vammatyypin välisistä syy-seuraussuhteista. Mikäli asiassa saatu selvitys on puutteellinen, vakuutuslaitos on velvollinen huolehtimaan, että sille toimitetaan riittävä selvitys. Vakuutuslaitoksen tulee siten huolehtia muun muassa, että hoitavalta lääkäriltä ja hoitolaitoksilta saadaan vamman tai sairauden tutkimuksia ja hoitoa koskevat potilasasiakirjat. Vakuutuslaitos voi myös tarvittaessa ohjata vahingoittuneen menemään terveydentilansa ja työ- ja toimintakykynsä selvittämistä koskevaan tutkimukseen, joka on tarpeen korvausoikeuden selvittämistä varten. Myös lausunnon pyytäminen tapaturma-asiaa korvauslautakunnalta sisältyy hallituksen esityksen mukaan selvittämisvelvollisuuteen.

Ministeriön hankkimissa selvityksissä on viitattu myös TytäL 130 §:ään, jonka mukaan vahingoittunut on velvollinen myötävaikuttamaan korvausasian selvittämiseen. Vahingoittunut on velvollinen korvauksen saamiseksi antamaan vakuutuslaitokselle pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain mukaisen korvausasian selvittämiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan näiltä osin, että vahingoittunut olisi velvollinen korvauksen saamiseksi antamaan vakuutuslaitokselle pyynnöstä tiedot, jotka ovat välttämättömiä korvausasian selvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on edistää korvausasian käsittelyä. Vakuutuslaitoksen olisi huolehdittava, että selvityspyynnöt ovat selkeitä ja asianosainen ymmärtää, mitä tietoja hänen on asian ratkaisemiseksi annettava.

Liikennevakuutusasioissa yhtiöiden selvitysvelvollisuudesta säädetään liikennevakuutuslain (LVL) 62 §:ssä, jonka mukaan vakuutusyhtiön on aloitettava korvausasian selvittäminen viipymättä ja viimeistään seitsemän arkipäivän kuluessa vireille tulosta. Hallituksen esityksen (HE 123/2015 vp, s. 97) mukaan vakuutusyhtiön on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Tämä tarkoittaa sitä, että vakuutusyhtiön olisi selvitettävä, onko sille ilmoitetussa vahinkotahtumassa kysymys korvaukseen oikeuttavasta liikennevahingosta ja mihin korvauksiin se oikeuttaa.

LVL 4 a §:n mukaan liikennevakuutuksiin sovelletaan eräitä vakuutus-sopimuslain säännöksiä. Yksi näistä on vakuutus-sopimuslain 69 §, jonka mukaan korvauksen hakijan on annettava vakuutus-antajalle sellaiset asiakirjat ja tiedot, jotka ovat tarpeen vakuutus-antajan

vastuun selvittämiseksi ja joita häneltä kohtuudella voidaan vaatia ottaen myös huomioon vakuutuksenantajan mahdollisuudet hankkia selvitys.

Edellä mainituissa laeissa on lähtökohtana siis yhtäältä korvauksenhakijoiden velvollisuus antaa asian ratkaisemiseksi tietoja ja toisaalta yhtiöiden velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä hankkimalla tarpeelliset tiedot.

Vakuutustutkinnalliset keinot tulevat käsitykseni mukaan käyttöön silloin, kun yhtiö ei katso vahingoittuneelta saamiaan ja asiakirjoista muutoin ilmeneviä tietoja riittäviksi asian ratkaisemiseen. Käytännössä usein kyse on nimenomaan sen selvittämisestä, onko korvauksen hakijan työkyky heikentynyt tosiasiallisesti siten kuin asiakirjoista on pääteltävissä. Yhtiöillä on siis näissä tilanteissa herännyt epäily siitä, että tosiasiat, joihin hakijan työkyvystä annetut arviot perustuvat, eivät pitäisi paikkaansa.

Yhtiöiden selvittämisvelvollisuus on kirjoitettu puheena olevissa laeissa hyvin yleiseen muotoon. Selvittämisvelvollisuutta on jonkin verran täsmennetty erityisesti työtapaturma- ja ammattitautilain esitöissä. Sen mukaan selvittämisvelvollisuuteen kuuluu vahinkotapahtuman sattumisolosuhteiden selvittämisen lisäksi myös riittävän selvityksen hankkiminen siitä, onko vahinkotapahtuman ja todetun vamman tai sairauden välillä lääketieteellisesti arvioiden todennäköinen syy-yhteys. Käsitykseni mukaan vakuutustutkinnalla voidaan pyrkiä hankkimaan näyttöä näistä molemmista.

Vakuutustutkijan esimerkiksi tarkkailemalla hankkima näyttö ei kuitenkaan käsitykseni mukaan ole lähtökohtaisesti sellaista selvitystä lääketieteellisestä syy-yhteydestä, joka voitaisiin rinnastaa esimerkiksi vakuutusyhtiön ulkopuoliselta lääkäritä hankkimaan lausuntoon. Vahingoittunut on TytaL 132 §:n mukaan velvollinen korvauksen saamiseksi menemään viivytyksettä vakuutuslaitoksen osoittamaan vammansa tai sairautensa taikka työ- ja toimintakykynsä selvittämistä varten lääketieteellisesti hyväksytyyn ja hyvään hoito- ja toimintakäytäntöön perustuvaan tutkimukseen, joka on tarpeen korvausoikeuden selvittämistä varten. Tästä syy-yhteyden hankkimiseksi tapahtuvasta lisäselvityksen hankkimisesta on siis olemassa nimenomainen vakuutettuja velvoittava säännös.

Sen sijaan vakuutustutkinnasta ei ole TytaL:ssa tai myöskään liikennevakuutuslaissa nimenomaista säännöstä. Siihen sovelletaan edellä selostettuja ohjeita hyvästä vakuutustutkintatavasta. Lisäksi tutkintaan ja siinä sovellettaviin menetelmiin soveltuu luonnollisesti esimerkiksi rikoslain salakatselua koskeva säännös, joka estää tarkkailun kotirauhan piirissä.

3.3 Asiantilan suhde EIT:n tuomioon [Vukota-Bojić v. Sveitsi](#) (18.10.2016; no. 61838/10)

Vakuutuslaitosten asema Suomessa lakisääteisen pakollisen sosiaalivakuutuksen toimeenpanijoina näyttäytyy varsin samankaltaiselta kuin edellä mainitussa EIT:n lokakuussa 2016 antamassa ratkaisussa

kuvattu sveitsiläisen vakuutusyhtiön asema liikennevakuutusasioiden hoitajana. Suomessakin lakisääteisiä pakollisia liikenne- ja työtapaturmavakuutusasioita toimeenpanevat yksityiset vakuutuslaitokset, jotka hoitavat näin julkista tehtävää ja käyttävät myös julkista valtaa korvauspäätöksiä tehdessään. Tätä kautta valtion vastuu ja sen edellyttämät sääntelytarpeet ulottuvat myös vakuutusyhtiöiden toimintaan. EIT:n arvioiman Sveitsin kansallisen lain perusratkaisut näyttävät olennaisilta osiltaan rinnastuvan suomalaiseseen järjestelmään (ks. EIT:n tuomion kohdat 38, 42 ja 69–71). Kyseessä on molemmissa tapauksissa julkisesta tehtävästä, johon sovelletaan virallisperiaatetta. Korvauksen hakija on myös velvollinen myötävaikuttamaan asian selvittämiseen.

Suorien johtopäätösten tekemisessä EIT:n eri valtiota koskevasta tuomiosta on oltava erityisen varovainen, erityisesti lainsäädännöllisten erojen johdosta ja siksi, että EIT:nkin ratkaisut annetaan yksittäistapauksen tapausfaktojen perusteella, eivätkä tuomion oikeusohjeet senkään puolesta ole rajoituksetta yleistettävissä. Käsitykseni mukaan EIT:n tuomion keskiössä oleva kysymys ja tulkinta siitä, millaista laatua (täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta) vakuutuslainsäädännössä käytettäviltä toimivaltuuksilta koskevilta oikeusohjeilta edellytetään, silloin kun kyse on yksityiselämän suojaan puuttumisesta, on kuitenkin sillä tavoin muotoiltu, että se on merkityksellinen myös Suomessa.

EIT tarkasteli asiaa kolmiportaisesti. Ensin se ratkaisi, soveltuiko asiaan yksityiselämän suoja koskeva EIS 8 artikla ja myönteisen vastauksen tilanteessa seuraavaksi, oliko yksityiselämään puututtu. Katsottuaan puuttumisen ("interference") tapahtuneen, kolmanneksi EIT arvioi, oliko puuttuminen oikeutettu eli oliko siihen hyväksyttävä syy ja oliko se välttämätöntä.

Tapauksessa oli kyse työkyvyttömyysriidasta, jossa lääketieteellinen selvitys onnettomuuden aiheuttamista vammoista ja niiden syy-yhteydestä valittajan työkykyyn oli ristiriitaista. Vakuutusyhtiö käytti sillä olevaa lakisääteistä toimivaltaa määrätä hakija monialaiseen terveydentilan tutkimukseen, ja teetti useita muitakin lääketieteellisiä selvityksiä. Myöhemmissä selvitysvaiheissa hakijaan kohdistettiin vakuutusyhtiön toimeksiannosta yksityisetsivän toimesta usean tunnin kestänyttä tarkkailua neljänä päivänä runsaan kolmen viikon ajalla. Valittajaa kuvattiin mm. ulkoiluttamassa koiraa, ajamassa autoa pitkiä aikoja, tekemässä ostoksia ja avaa-
massa auton takaluukkua kädet pään yläpuolella, ilman havaittavia muutoksia käytöksessä. Valittaja oli väittänyt jatkuvaa pääsärkyä, joka säteili hartioihin ja käsivarsiin, samoin erilaisia neurologisia haittoja ja unettomuutta.

Valittaja tuli tietoisesti tarkkailusta viimeisenä kertana, ja sai sittemmin – vakuutusyhtiön siitä ensin kieltäytyttyä – tarkkailuraportin ja sen tarkkailusta sisältämän aineiston tiedokseen muutoksenhaun kautta. Valittaja valitti sittemmin saamastaan 10 %:n työkyvyttömyyden toteavasta vakuutusyhtiön päätöksestä vaatien 70 %:n työkyvyttömyysasteen vahvistamista, ja vastusti tarkkailulla saatujen tietojen käyttämistä.

Tuomioistuin hyväksyi vaatimukset ja katsottuaan tarkkailutoimet laittomiksi asetti tarkkailuhavainnot hyödyntämiskieltoon ja eväsi niihin tietoihin perustuvilta asiantuntijalausunnoilta todistusarvon. Ylin tuomioistuin sitä vastoin piti todistelua lainmukaisena ja salli sen. Aikaisemman kansallisen ennakkoratkaisun mukaan kyse on vakuutusyhtiön julkisesta tehtävästä, ja vakuutusetsiviä käytetään vain julkisilla paikoilla eikä tutkintaa saa suorittaa peitetoiminnan omaisesti vaikuttaen seurattavan henkilön toimintaan. Ylin tuomioistuin piti puuttumista vähäisenä ja harvinaisena, ja katsoi laissa olevan vakuutetun tietojenantovelvollisuutta koskevan yleissäännöksen olevan riittävä oikeudellinen perusta vakuutusetsivätoiminnalle.

Ihmisoikeustuomioistuin arvioi asiaa toisin kuin kansallinen tuomioistuin. Tuomionsa kohdissa 67–68 EIT edellytti, että lainsäädännön on oltava erityisen tarkkarajaista salaisen tarkkailun osalta. Lisäksi EIT korosti sitä, että asianosaisella on oltavat käytössään asianmukaiset oikeussuojakeinot sen riitauttamiseksi. Vastaajavaltio oli vedonnut maansa ylimmän tuomioistuimen asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön, mutta siitä huolimatta lainsäädännön täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ei riittänyt EIT:lle siltä osin kuin oli kyse puuttumisesta 8 artiklan mukaiseen oikeuteen. EIT näki ongelmallisena erityisesti sen, että vakuutusetsivien käytön kriteereiden, seurannan keston, oikeudellisen riitauttamisen mahdollisuuden ja tietojen säilyttämisaikojen suhteen ei ollut olemassa sääntelyä (ks. tuomion kohdat 74–77).

Suomessakin vakuutusetsivien toiminta saattaa pitää sisällään vakuutetun tarkkailua ja kuvaamista eli toimintaa, jolla kiistatta puututaan vakuutetun yksityisyyden suojaan. Vakuutustutkinnassa on näiltä osin nähdäkseen selvästi kyse EIS 8 artiklassa turvattuun yksityisyyden suojaan puuttumisesta, myös vaikka tarkkailua suoritetaan vain julkisilla paikoilla (ks. EIT:n tuomion kohdat 52 ja 55–59). Tämän jälkeen kysymykseksi jää puuttumisen oikeutus asiaa koskevan oikeudellisen sääntelyn olemassaolon ja laadun merkityksessä.

Vakuutustutkintatoiminnan luonnetta kuvastaa osaltaan se, että vakuutusyhtiöt palkkaavat usein vakuutustutkijoiksi entisiä poliiseja. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon muun muassa sen, että esimerkiksi aiemmin jo mainitussa Hyvä vakuutus tapa vakuutustutkinnassa -ohjeessa vakuutustutkinnalla tarkoitetaan vakuutusyhtiöihin kohdistuvien epäiltyjen petosrikosten selvittämistä. Saamissani selvityksissä on tuotu esille myös näkökulma poliisiyhteistyöstä ja järjestäytyneen rikollisuuteen liittyvien seikkojen selvittämisestä.

Ohjeessa mainituista vakuutustutkintaan liittyvistä tutkintatoimenpiteistä erityisesti tiedon hankkiminen teknisellä välineellä voi luonteeltaan olla hyvinkin samankaltaista kuin poliisin harjoittama suunnitelmallinen tarkkailu, jonka edellytyksistä säädetään yksityiskohtaisesti poliisilain 5 luvun 13 §:ssä. Luvun 14 §:ssä on puolestaan säädetty, kuka voi tehdä päätöksen tarkkailusta ja mitä päätöksessä on mainittava.

Poliisin kohdalta suunnitelmallinen tarkkailu on siis tarkasti säänneltyä toimintaa. Vakuutustutkinnan keinoin pyritään selvittämään yhtiöihin kohdistuvia epäiltyjä petosrikoksia ja vakuutustutkijoiden käytössä oleva keinovalikoima sisältää tutkintatoimia, jotka tosiasiallisesti sisältävät poliisin suorittamaan suunnitelmalliseen tarkkailuun rinnastettavia toimenpiteitä. Kun sekä poliisin suunnitelmallinen tarkkailu että tiedon hankkiminen teknisellä välineellä vakuutustutkinnassa kohdistuvat tutkittavan kohteen yksityisyyden suojaan, voidaan nähdäkseni perustellusti kyseenalaistaa, voidaanko tämänkaltaista vakuutustutkintatoimintaa perustaa yksinomaan yhtiöiden selvittämisvelvollisuutta koskeviin yleisluontoisiin säännöksiin. Kuten todettu, EIT:n Vukota-Bojić -tuomiossa pääpiirteissään suomalaista sääntelyä vastaavan yleisluonteisen sääntelyn katsottiin loukkaavan yksityiselämän suojaa.

3.4 Suomen nykytilanteen arviointia

Oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Saamani selvityksen perusteella katson, että Suomen nykytilanne vakuutustutkinnassa rinnastuu siinä määrin edellä selostetussa EIT:n ratkaisussa kuvattuun, että myös Suomessa tulee arvioida voimassa olevia säädöksiä ja niiden muutostarvetta vakuutettujen yksityisyyden suojan kannalta. Käsitykseni mukaan EIT:n ratkaisusta on johdettavissa se, että lakisäätöisissä liikennevakuutuslain ja työtapaturmalainsäädännön mukaisissa asioissa tulisi säädöstasolla säätää ensinnäkin edellytyksistä, joiden täytyessä voidaan vakuutustutkinnan keinoin puuttua vakuutetun yksityisyyden suojaan tavalla, joka ylittää hallintolaissa sekä TyTal:ssa ja LVL:ssä nimenomaisesti säädetyt keinot. Edelleen tulisi säätää päätöksentekoprosessista, sovellettavista menettelykeinoista ja toimenpiteiden laajuudesta sekä myös hankitun tiedon säilyttämisestä. Suomessa tällaista säätelyä ei ole lainkaan.

Todettakoon tässä yhteydessä, että EIT:n [verkkosivuilla](#) olevan tiedon mukaan Sveitsi on tehnyt lainsäädäntöönsä EIT:n ratkaisun edellyttämät muutokset, jotka ovat tulleet voimaan 1.9.2019. Lakiin lisättiin säännökset vakuutustutkintaan liittyvien tarkkailutoimenpiteiden käytön edellytyksistä, keinojen käytön enimmäiskestosta ja velvollisuudesta ilmoittaa kohdehenkilölle keinojen käytöstä ennen vakuutus päätöksen tekemistä.

Suomessa vakuutettujen tarkkailua sisältävää tarkkailua harjoittavat saamani selvityksen mukaan ensinnäkin suoraan vakuutuslaitosten palveluksessa olevat vakuutusetsivät. Lisäksi vakuutustutkintatoiminto on saatettu organisoida samaan konserniryhmään kuuluvaan erilliseen yhtiöön (esim. LähiTapiola). Kolmanneksi yhtiöt saattavat ostaa vakuutustutkintaa vastaavan palvelun ulkopuoliselta yksityiseltä (etsivä)toimistolta.

Käsitykseni mukaan edellä mainitussa lainsäädännön muutostarpeen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kaikki ne tavat, joilla vakuutustoimintaa nykyisin harjoitetaan sekä arvioida myös vakuutustutkintatoiminnan ulkoistamisen edellytyksiä. Tavoitteena tulee käsitykseni mukaan olla se, että vakuutustoiminnan ulkoistamisella ei voitaisi kiertää edellä selostettuja vakuutettujen yksityisyyden suojan takaamiseksi tarvittavaa sääntelyä, eli että vakuutettujen yksityisyyden suojaa koskeva sääntely olisi voimassa siitä riippumatta, olisiko vakuutustutkinnan suorittaja vakuutuslaitoksen palveluksessa oleva henkilö, vakuutuslaitoskonsernin perustama yhtiö tai yksityinen palveluntuottaja.

3.5 Vakuutustutkinnassa hankitun näytön riitauttaminen

Totean lisäksi, että EIT ei puheena olevassa tapauksessa katsonut asiassa sittemmin käydyn oikeudenkäyntimenettelyn olleen epäoikeudenmukainen, vaikka vakuutusetsivän tietoja oli siinä käytetty. EIT piti siis oikeudenkäyntiä sinänsä oikeudenmukaisena. Käsitykseni mukaan ratkaisevaa tässä arvioinnissa oli se, että asianosaisella oli oikeudenkäynnissä mahdollisuus riitauttaa tallenteen/tietojen käyttö ja luotettavuus. Tapauksessa kansalliset tuomioistuimet olivat asianmukaisesti huomioineet ja käsitelleet valittajan väitteet.

Suomessa vakuutustutkinnassa saatua näyttöä voidaan käsitellä sekä yleisissä tuomioistuimissa (liikennevakuutusasiat), jolloin tuomioistuinmenettelyyn sovelletaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä, että sosiaaliturvan muutoksenhakutuomioistuimissa (työtapaturma-asiat), jolloin sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa. Näissä oikeudenkäynneissä asianosaisella on mahdollisuus riitauttaa vakuutustutkinnan avulla asiaan hankittu näyttö. Molemmissa laeissa on lisäksi hyödyntämiskieltosäännös (OK 17:25 ja HOL 83 §).

Tiedossani ei ole oikeuskäytäntöä tilanteesta, jossa asiaosainen olisi tähän säännökseen vedoten vaatinut, ettei tuomioistuin ottaisi huomioon sille esitettyä, vakuutustutkinnan keinoin hankittua selvitystä.

Todettakoon kuitenkin selvyiden vuoksi, että tämä EIS 6 artiklaa koskeva tarkastelu ei poista EIS 8 artiklaan liittyvää lainsäädännön olemassaoloa ja täsmällisyyttä koskevaa problematiikkaa, jota tulee arvioida erillisenä kysymyksenään.

3.6 Vakuutustutkinnan luonne julkisena hallintotehtävänä ja julkisena tehtävänä, ja toimintaan kohdistuva valvonta ja laillisuusvalvonta

Saamissani selvityksissä on tuotu esiin näkökulma, että vakuutustutkinnassa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, vaan siitä on kyse vasta korvauspäätöstä tehtäessä. Vakuutustutkinta liittyy kiinteästi korvausentekoprosessiin, joka päättyy varsinaiseen korvauspäätökseen. Käsitykseni mukaan yksityiselämän suojaan puuttavana, julkisen vallan käyttöön liittyvänä toimintona vakuutustutkinnan lakiperustaisuutta ja EIS 8 artiklan edellyttämää sääntelytasoa tulee arvioida ensisijaisesti menettelykokonaisuuden kannalta eikä niinkään menettelyn eri osien kannalta.

Toimintaan kohdistettavan valvonnan edellytysten selvittämiseksi lakisääteisiin vakuutuksiin liittyvän vakuutustutkinnan luonnetta on kuitenkin syytä arvioida tarkemmin. Kyse on siitä, voidaanko vakuutusetsivien toiminnan katsoa olevan julkisen hallintotehtävän (PL 124 §) hoitamista, tai käsitteellisesti laajempaa julkisen tehtävän (PL 109 §) hoitamista. Nämä käsittemäärittelyt ovat olennaisia, koska niistä riippuu se, voidaanko ja missä määrin toimintaa voidaan valvoa ulkopuolisten tahojen kuten Finanssivalvonnan ja ylimpien laillisuusvalvojen toimesta.

Selvityksissä vakuutusetsivien toimintaa kuvataan tukitoimintana ja tiedonkeruuna varsinaisen päätöksenteon tueksi. Vakuutustutkinta koostuu tiedonhankinnasta, tiedon analysoinnista ja dokumentoinnista, ja siinä voidaan käyttää mm. henkilön seurantaa ja kuvaamista julkisilla paikoilla. Finanssiala ry rinnastaa vakuutustutkinnan muuhunkin vahinkokäsittelyn tiedonhankintaan kuten ajoneuvovahinkoja koskevan asiantuntijalausunnon tai lääkärinlausunnon pyytämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo vakuutustutkinnan olevan osa korvaustoimintaa, ja että lakisääteisiin vakuutuksiin liittyessään kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Ministeriön mukaan vakuutustutkintaan sovelletaan hallintolain 6 luvun säännöksiä ja muita hallinnon yleislakeja. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Finanssivalvonta katsovat molemmat, että vakuutustutkintatoiminnan menettelytapojen valvonta kuuluu Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin.

Näihin lausuntoihin nähden poikkeavaa kantaa edustavat Finanssiala ry sekä Potilasvakuutuskeskus ja Liikennevakuutuskeskus, jotka päinvastoin katsovat, että vakuutustutkinnassa ei ole kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tästä huolimatta vakuutustutkinnassa selvityksenantajien mukaan noudatetaan hallintolain sääntelyä.

Nämä alan toimijoiden ja valvojen itsensä eriävät käsitykset osoittavat asiantilan epäselvyyttä. Se, että vakuutustutkinnasta ei ole säädetty laissa, tekee näkemysten eroavaisuudet sinänsä ymmärrettäväksi. Se ei kuitenkaan tee asiasta oikeudellisesti hyväksyttävää tai tyydyttävää.

Saamani selvityksen perusteella katson, että vakuutustutkijoiden toiminta näytön ja selvitysten hankkimisessa lakisääteiseen pakolliseen liikenne- tai tapaturmavakuutusasiaan on julkisen tehtävän hoitamista. Vakuutustutkintatoiminta kuuluu Finanssivalvonnan valvontavaltaan, minkä myös STM on todennut. Käsitykseni mukaan myös FIVA itse on katsonut, että sen toimivaltaan kuuluu valvoa, että yhtiön vakuutustutkintatoiminta on järjestetty asianmukaisesti. Käsitykseni mukaan tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, onko tutkintatoiminta yhtiön omaa vai onko se hankittu ostopalveluna ulkopuoliselta yhtiöltä.

Edelleen katson, että vakuutustutkintatoiminta on julkisena tehtävänä myös oikeusasiamiehen valvontavallan alaisuuteen kuuluvaa toimintaa. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Toisin kuin Finanssiala ry katsoo, käsitykseni mukaan vakuutustutkintatoimintaa ei voida tässä suhteessa rinnastaa vakuutuslaitoksen korvausasiaan hankkimaan ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin toimintaan. Lähtökohtaisesti vakuutuslaitoksen palveluksessa olevat asiantuntijalääkärit arvioivat korvausasian lääketieteellisen puolen. Nimenomaisen säännöksen nojalla (Tytal 119 §) laitokset voivat kuitenkin tarvittaessa hankkia asiaan myös ulkopuolisen lääkärin lausunnon. Tässä olennaisin ero on siinä, että asiasta säädetään laissa nimenomaisesti. Asianosainen voi käsitykseni mukaan myös saattaa sanotun ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin menettelyn terveydenhuollon toimijoita valvovan viranomaisen arvioitavaksi. Ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lausunnon sisällön asianosainen voi edelleen halutessaan riitauttaa korvausprosessissa.

Rinnastus ajoneuvon vahinkoja koskevan asiantuntijalausannon hankkimiseen ei nähdäkseni ole varteenotettava, kun nyt puheena on yksityiselämän suojaan ilman nimenomaista lakitasoista sääntelyä puuttuva vakuutustutkinta eli asia, jossa on selvästi kyse puuttuvuudeltaan eri ”mittaluokan” asiasta. On selvää, että kaikista selvittämiskeinoista ei ole tarpeen säätää laissa, mutta EIT:n edellä käsitellyn tuomion valossa osaa selvittämistoimista koskee vaatimus nimenomaisesta ja riittävän täsmällisestä lakiperustasta.

Totean vielä, että ulkopuolisen etsivätoimiston tai ylipäätään vakuutustutkijan menettelyn valvontaan asianosaisella ei ole käytössään nimenomaista heihin kohdistuvaa valvontainstrumenttia. Toimintaa koskee vakuutusalan sisäinen valvonta, jollainen onkin tarpeellista ja myös vakuutusyhtiölain 6 luvun 15 §:n edellyttämää. Asianosaisen kannalta tällaiset järjestelyt eivät kuitenkaan tarjoa sellaista oikeussuojaa, jota EIT nähdäkseni edellä käsitellyssä tuomiossa edellyttää tilanteessa, jossa itse valvottavasta toiminnasta ja sen edellytyksistä ei ole säädetty.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Kehotan ministeriötä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin vakuutustutkintatoimintaa koskevan riittävän täsmällisen lainsäädännön aikaansaamiseksi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2021 mennessä toimenpiteistään asiassa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle. Pyydän sitä antamaan päätöksestäni tiedon asiassa selvityksiä antaneille.