

27.8.2021

EOAK/3360/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

VAKUUTUSYHTIÖN KORVAUSPÄÄTÖSTEN ANTAMINEN PUHELIMITSE JA TOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan LähiTapiola Keskinäisen Vakuutusyhtiön, sen itsenäisten vahinkovakuutusyhtiöiden (ns. alueyhtiöt) ja palveluyritys LähiTapiola Palvelut Oy:n toimintaa liikennevakuutuslain mukaisten korvausasioiden käsittelyssä.

Kantelijan mukaan LähiTapiola Palvelut Oy on edellä mainittujen alueellisesti toimivien vahinkovakuutusyhtiöiden omistama palveluyritys, joka tuottaa omistajilleen palveluja niiden toimintaa varten. Palveluyhtiössä käsitellään kantelijan mukaan muun muassa liikennevakuutuslain mukaisia korvausasioita.

Kantelijan mukaan merkittävät linjaukset tehdään sanotun palveluyhtiön johtoryhmissä, joissa alueyhtiöt ovat edustettuina. Yhtenä johtoryhmänä toimii korvauspalveluiden ohjausryhmä, jonka tehtävänä on huolehtia muun muassa korvauskäytäntöjen yhtenäistämistä.

Kantelijan mukaan ilmeisesti jo vuonna 2016 on otettu käytäntöön menettely, jossa vahinkoa kärsineelle ilmoitetaan korvauspäätöksestä tieto puhelimitse resurssien säästämiseksi. Käytäntöä jatkettiin hänen mukaansa myös uuden liikennevakuutuslain voimaan tulon 1.1.2017 jälkeen.

Kantelijan mielestä liikennevakuutuslain 63 § on kuitenkin yksiselitteinen päätöksen tiedoksiantotavasta: lainkohdan mukaan päätös on lähetettävä vastaanottajalle tämän ilmoittamaan osoitteeseen. Kantelijan mukaan korvauspalvelujen ohjausryhmä on käsitellyt asiaa ainakin marraskuussa 2017, mutta päätti, ettei kirjallisia korvauspäätöksiä lähetetä, koska siihen ei ole velvollisuutta.

Kantelija ilmoittaa Liikennevakuutuskeskuksen lähettäneen kaikille liikennevakuutusyhtiöille 24.5.2018 päivätyn liikennevakuutuskorvausten käsittelyn yleisohjeen kesän alussa 2018. Käsittelyohjeessa on asianmukaisesti käyty läpi korvauspäätöksen tiedoksiantotapa ja velvollisuus liittää muutoksenhakuohje korvauspäätökseen.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen on antanut yhden alueyhtiön asiassa 8.3.2019 päätöksen ([OKV/500/1/2018](#)), jossa kiinnitettiin tämän yhtiön huomiota antaa päätös liikennevakuutuslain 63 §:n

mukaisesti ja perustella se hallintolain vaatimalla tavalla.

Korvauskäsittelyn yleisohje tai apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu eivät ole kuitenkaan kantelijan mukaan johtaneet menettelytapamuutokseen LähiTapiolassa, vaan tilanne jatkuu ilmeisesti edelleen entisenlaisena.

Kantelija katsoo, että LähiTapiola laiminlyö noudattaa perustuslain 21 §:ää, hallintolain 45 §:ää ja liikennevakuutuslain 63 §:ää sekä alan yhteistä korvauskäsittelyn yleisohjetta 24.5.2018, kun se ainoastaan selostaa korvauksen hakijalle päätöksen sisällön puhelimesta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta pyysin Finanssivalvontaa (Fiva) hankkimaan asiaan tarvittavan selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa. Pyysin sitä hankkimaan selvitystä LähiTapiolan päätöksenantomenettelystä liittyen lakisääteiseen pakolliseen liikennevakuutukseen ja siinä erityisesti kantelussa esitettyyn arvosteluun menettelyn lainvastaisuudesta.

Totesin selvityspyynnössäni myös, että kantelussa mainittu apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu oli koskenut LähiTapiola Savo-Karjalan Keskinäisen Vakuutusyhtiön menettelyä, ja ohjasin Fivaa pyytämään tarvittaessa selvitystä siitä, onko ratkaisusta mennyt tieto muille alueyhtiöille tai LähiTapiola Palvelut Oy:lle. Lisäksi pyysin hankkimaan selvitystä siitä, miten lakisääteisten pakollisten liikennevakuutusasioiden käsittely on LähiTapiolassa organisoitu ja näiltä osin erityisesti palveluntuottajana toimivan LähiTapiola Palvelut Oy:n asemasta julkisen tehtävän hoitamisen näkökulmasta.

Kantelijan kirjoituksessaan viittaamien vapaaehtoisten vakuutusten osalta siirsin asian Fivalle käsiteltäväksi, koska oikeusasiamies ei valvo vakuutuslaitoksia niiden käsitellessä vapaaehtoisia vakuutuksia.

Fiva antoi asiaan 17.11.2020 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä oli LähiTapiolan asiaan antama selvitys.

Kantelija on toimittanut asiaan lisäkirjeitä ja tiedustellut asiansa käsittelyvaihetta. Lisäksi hänelle varattiin 7.12.2020 tilaisuus antaa vastineensa Fivan lausunnosta ja LähiTapiolan selvityksestä. Lausunto ja selvitys toimitettiin kantelijalle siltä osin kuin ne eivät sisältäneet tietoja, jotka ovat LähiTapiolan ilmoituksen mukaan salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 15 ja 20-kohtien perusteella. Kantelijalle ilmoitettiin samalla mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi siltä osin kuin hänen pyytämänsä tietoa ei ollut hänelle annettu.

Kantelija antoi asiaan vastineensa 9. ja 21.12.2020. Lisäksi hän saattoi 10.12.2020 ratkaistavaksi kysymyksen oikeudestaan saada pyytämänsä tiedot. Annoin hänelle asiasta muutoksenhakukelpoisen päätöksen 16.12.2020 (EOAK/8067/2020): kantelijalle ei toimitettu selvityksenantajan merkitsemiä salassa pidettäviä kohtia selvityksestä. Helsingin hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan

kantelija ei ole hakenut valittamalla muutosta antamaani päätökseen.

3 RATKAISU

3.1 Korvauspäätösten antaminen puhelimitse

3.1.1 Selvitysten julkinen sisältö

LähiTapiolan antamasta selvityksestä käy ilmi, että yhtiössä ratkaistaan liikennevakuutuslain mukaisia korvausasioita osittain puhelimitse siten, ettei niistä anneta kirjallista päätöstä korvauksenhakijalle.

Asian laillisuusvalvonnalliseen avoimesti perusteltavissa olevaan arviointiin vaikuttaa tässä tapauksessa se, että yhtiö on katsonut antamansa selvitykset puhelimitse tapahtuvaan korvauskäsittelyyn ja päätöksentekoon liittyen käytännössä kokonaisuudessaan salassa pidettäviksi liikesalaisuuksiksi. Tämä linjaus pitää sisällään sen, miten korvauskäsittely yhtiössä sanotuissa tilanteissa etenee sekä myös sen, minkälaisissa korvausasioissa yhtiö katsoo voitavan päätyä puhelimitse annettavaan korvauspäätökseen.

Kuten edellä totesin, kantelija pyysi näitä tietoja vastineen antamista varten. Tietopyynnön johdosta tiedustelin julkisuuslainsäädännöstä vielä Finanssivalvonnan kantaa. Sen näkemys omaan lausuntoonsa sisältyvien eräiden tietojen salassapidosta ei ollut sama kuin LähiTapiolan. Finanssivalvonta ei pitänyt julkisuuslain nojalla salassa pidettävänä monia niistä LähiTapiolan selvitykseensä salaisiksi merkitsemistä tiedoista, jotka sisältyvät myös Finanssivalvonnan lausuntoon. Katsoin kantelijan asiakirjapyyntöön antamassani päätöksessä, että LähiTapiolan salassapitotahto oli otettava huomioon ja etten voinut ratkaista asiaa yhtiön näkemyksen vastaisesti. Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhaku asiakirjan julkisuutta koskeviin päätöksiin on ohjattu hallinto-oikeuksiin ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolle kuuluu viimesijainen päätösvalta yksittäistä asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa.

Yleisellä tasolla totean, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen asiakirja- ja tallennejulkisuuden tarkoitus on muun muassa osaltaan mahdollistaa vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonta ja kritiikki. Ylimmän laillisuusvalvojan tulee kyetä käsittelemään asia ja laatimaan päätös siten, ettei tätä perustuslaissa taattua oikeutta perusteettomasti kavenneta. Ylimmälle laillisuusvalvojalle annettavan selvityksen merkitseminen salassa pidettäväksi tulee siten olla hyvin harkittu ja perusteltu.

Tässä asiassa olen kuitenkin edellä mainituista syistä pakotettu siihen, että käsitelen kysymystä liikennevakuutuslain mukaisten korvauspäätösten antamisesta puhelimitse vain yleisellä tasolla ottaen erityisesti huomioon sen, mitä laissa on säädetty päätösten antamisesta.

3.1.2 Lainsäädäntö ja muu ohjeistus

Jo kantelija oli maininnut kantelussaan säännöksiä, joiden vastaisena hän LähiTapiolan menettelyä pitää. Finanssivalvonnan lausunto sisältää kattavasti säännöksiä ja muuta ohjeistusta, joiden perusteella päätösten antamistapaa tulee sen mukaan arvioida, seuraavasti:

Liikennevakuutuslaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Finanssivalvonnan mukaan vakuutusyhtiön on liikennevakuutuslain (LVL) 62 §:n 2 momentin mukaan suoritettava korvaus tai ilmoitettava, ettei korvausta suoriteta, joutuisasti ja viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun se on saanut vakuutus sopimuslain 69 §:ssä tarkoitetut asiakirjat ja tiedot ja muun riittävän selvityksen. LVL 63:n mukaan vakuutusyhtiön on annettava päätöksensä tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle tämän ilmoittamaan osoitteeseen.

Edelleen Finanssivalvonta toteaa, että vakuutusyhtiön päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain 45 §:ssä säädetään. Jos henkilövahinkoa koskevan korvauksen alentamista tai epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset. Finanssivalvonnan mukaan LVL:n säännöksen alkuosan perusteluissa ([HE 123/2015 vp](#), s. 98–99) todetaan, että vakuutusyhtiön olisi annettava päätöksensä tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle tämän ilmoittamaan osoitteeseen ja että todisteellista tiedoksi antamista ei siten edellytetä. Päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon sovellettaisiin lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa säädetään päätösasiakirjan tiedoksiannosta sähköisenä viestinä (lain 18–19 §:t). Lain määritelmien (4 §) mukaan sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota. Puhelut on ko. säännöksessä nimenomaan rajattu sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsitteen ulkopuolelle.

Finanssivalvonta mainitsee myös LVL:n 79 §:n 1 momentin, jonka mukaan kanne vakuutusyhtiön tekemän korvausta koskevan päätöksen taikka vakuutuksenottajan, vakuutetun, vahinkoa kärsineen tai muun korvaukseen oikeutetun asemaan vaikuttavan muun päätöksen johdosta on oikeuden menettämisen uhalla nostettava vakuutusyhtiötä vastaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut kirjallisen tiedon vakuutusyhtiön päätöksestä ja tästä määräajasta.

Finanssivalvonta viittaa vielä LVL:n 4 a §:ään, jossa on lueteltu ne vakuutus sopimuslain säännökset, joita sovelletaan myös liikennevakuutukseen. Säännöksen mukaan liikennevakuutukseen sovelletaan mm. vakuutus sopimuslain 8 §:ää, joka koskee tiedon antamista oikeusturvakeinoista ja 69 §:ä korvauksen hakijan velvollisuudesta antaa selvityksiä.

Hallintolaki

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksen perusteluissa (HE 72/2002 vp) tuodaan Finanssivalvonnan mukaan tältä osin esiin, että perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Päätöksen perustelut voidaan 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä mm. tilanteissa, joissa päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta tai perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Lain perusteluissa todetaan viimeksi mainitun kohdan osalta, että perusteluvollisuuden tarpeellisuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.

Vakuutuslainsäädäntö

Vakuutuslainsäädännön 8 §:n mukaan korvaushakemuksen johdosta annettavasta tai muusta vakuutusta koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi, jollei se ole olosuhteisiin nähden ilmeisen tarpeetonta, voidaanko ja millä tavalla asia saattaa tuomioistuimen, kuluttajavalituslautakunnan tai muun vastaavan elimen käsiteltäväksi. Säännös siis edellyttää paitsi tiedon antamista muutoksenhaku- ja vastaavista oikaisuelimistä, niin myös ohjeistusta esimerkiksi kanneajasta, toimivaltaisesta tuomioistuimesta sekä muista soveltuvista määräajoista tai muutovaatimuksista.

Säännöksen perustelujen (HE 114/1993) mukaan tietoa oikeusturvakeinoista ei tarvitse antaa, jos se on olosuhteisiin nähden ilmeisen tarpeetonta. Tiedon antaminen on ilmeisen tarpeetonta, jos korvauspäätös on korvaushakemuksen mukainen tai jos poikkeama on niin vähäinen, että sen voidaan katsoa olevan hakijalle merkityksetön.

Liikennevakuutuskeskuksen antamat korvauskäsittelyn yleisohjeet (24.5.2018)

Finanssivalvonnan mukaan Liikennevakuutuskeskus, joka on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, on laatinut liikenne- ja autovakuutuksen korvauskäsittelyn yleisohjeet, jotka on päivitetty myös voimassa olevan LVL:n aikana. Yleisohjeissa ohjeistetaan korvauspäätöksen antamisesta ja perustelemisesta (ohjeiden kohta 2.6.2) muun muassa seuraavaa:

"Kielteinen tai muutoin korvaushakemuksesta poikkeava korvauspäätös on perusteltava. Perusteluissa tulee ottaa huomioon mitä hallintolaissa on säädetty päätöksen perustelemisesta (45 §). Perusteluissa on ilmoitettava mitkä ja selvitykset ovat vaikuttaneet

asian ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Korvauspäätöksestä, korvauslaskelmasta tai korvaussopimuksesta on käytävä ilmi, mistä eristä korvaus muodostuu. Lisäksi korvauspäätöksestä tulee ilmetä muun muassa vahinkotapahtuma, esitetty korvausvaatimus, yhtiön ratkaisu ja ratkaisun perustelut. Päätöstä kirjoitettaessa on kiinnitettävä huomiota päätöksen selvyyteen ja luettavuuteen.

Jos henkilövahinkoa koskevan korvauksen alentamista tai epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Vakuutusyhtiön on annettava päätöksensä tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle tämän ilmoittamaan osoitteeseen. Päätöstä ei tarvitse antaa tiedoksi todisteellisesti. Korvauspäätökseen on liitettävä asianmukainen muutoksenhakuohje. Päätös voidaan antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä korvauksen hakijan suostumuksella (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §). Selvyyden vuoksi todetaan, että muu yhteydenpito voidaan hoitaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ilman asiakkaan erillistä suostumustakin."

Muutoksenhakuohjeista ohjeissa (kohta 7.2) todetaan Finanssivalvonnan mukaan muun muassa seuraavaa: "Yhtiön on liitettävä korvauspäätökseen muutoksenhakuohje, josta selviävät käytettävissä olevat muutoksenhakutiet ja lausuntopyyntömenettely liikennevahinkolautakunnalle."

Lisäselvitysten pyytämisestä ohjeessa (kohta 2.5) muistutetaan mm. siitä, että kaikki lisäselvitykset pyritään mahdollisuuksien mukaan hankkimaan yhdellä kertaa ja viipymättä.

3.1.3 Finanssivalvonnan lausunto yhtiön menettelystä

Finanssivalvonnan mukaan LVL:n 63 §:n säännös korvauspäätöksen tiedoksi antamisesta on yksiselitteinen: vakuutusyhtiön on annettava päätöksensä tiedoksi lähettämällä se vastaanottajalle tämän ilmoittamaan osoitteeseen. Osoitteella tarkoitetaan postiosoitetta tai jos kyse on sähköisestä tiedoksiannosta, esimerkiksi vastaanottajan ilmoittamaa sähköpostiosoitetta.

Finanssivalvonnan mukaan säännös ei erottele esimerkiksi vakuutusyhtiön myönteisiä ja kielteisiä päätöksiä, vaan velvollisuus tiedoksi antamisesta säännöksen mukaisesti koskee yleisesti päätöksiä.

Säännöksestä, sen perusteluista tai LVL:n perusteluista yleisemminkään ei Finanssivalvonnan mukaan ilmene, että LVL:n 63 §:n säännöksestä olisi mahdollisuus poiketa sopimalla asiasta toisin. Myös alan ohjeistuksessa viitataan yksinomaan kirjallisen korvauspäätöksen lähettämiseen. Merkitystä asiassa ei siten ole sillä, että päätöksen tiedoksianto korvauksenhakijalle voitaisiin hoitaa puhelimitse kevyemmin, joustavammin, kustannustehokkaammin ja asiakasystävällisemmin, ja korvauksenhakijoiden oikeusturvaa

vaarantamatta. Finanssivalvonnan mukaan se on eri asia, että yksittäisen korvauspäätöksen perustelemisen tarve ja laajuus voi vaihdella.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan merkitystä päätöksen lähettämiseen ei ole myöskään sillä, että liikennevakuutus on yksityisoikeudellinen sopimus ja korvauspäätökset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, joihin muutoksenhaku tapahtuu viime kädessä yleisessä tuomioistuimessa.

Finanssivalvonnan mukaan myös muut lainsäädännössä olevat säännökset ilmentävät vaatimusta kirjallisen korvauspäätöksen lähettamisestä vahingonkärsineelle silloin, kun päätös on kielteinen. Mainittuja säännöksiä ovat vakuutuslainsäädännön 8 §:n säännös tietojen antamisesta oikeusturvakeinoista kielteisen korvauspäätöksen yhteydessä ja LVL:n 79 §:n säännös kolmen vuoden kanneajasta laskettuna siitä, kun asianosainen on saanut kirjallisen tiedon vakuutusyhtiön päätöksestä ja kanteen nostamisen määräajasta. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan LVL:ssa ja alan ohjeistuksessa lähtökohtana on ollut ja on edelleen kirjallisen korvauspäätöksen antaminen. Kirjallisen korvauspäätöksen antaminen paitsi myönteisissä, niin erityisesti kielteisissä korvausratkaisuissa varmistaa osaltaan vahingonkärsineiden yhdenmukaista kohtelua ja oikeusturvaa.

Vakuutuslainsäädännön 8 §:n mukaan vakuutusyhtiön tulee antaa tieto oikeusturvakeinoista korvauspäätöksessä, jollei se ole olosuhteisiin nähden ilmeisen tarpeetonta. Lain perustelujen mukaan tiedon antaminen on olosuhteisiin nähden ilmeisen tarpeetonta, jos poikkeama (korvaushakemukseen) on niin vähäinen, että sen voidaan katsoa olevan hakijalle merkityksetön. Pääsääntöisesti kielteisiin korvauspäätöksiin tulee siis liittää muutoksenhakuohje.

Finanssivalvonta pitää tältä osin voimassa olevan sääntelyn vastaisena LähiTapiolan ilmoittamaa käytäntöä olla antamatta kirjallista päätöstä asiakkaan kanssa käydyn puhelinkeskustelun perusteella. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on selvää, että vahingonkärsineiden taidot ymmärtää ja sisäistää puhelimitse annettua informaatiota ja esittää mahdollisia kysymyksiä vaihtelevat, samoin kuin kyky samassa yhteydessä arvioida kirjallisen korvauspäätöksen ja muutoksenhaun tarpeellisuutta.

Finanssivalvonta katsoo, että vahingonkärsineiden yhdenmukainen kohtelu ja oikeus hakea muutosta kielteiseen päätökseen voivat merkittävästi vaarantua, jos kielteisestä korvauspäätöksestä annetaan tieto vain suullisesti puhelimesta. Tätä oikeusturvaongelmaa ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan poista se, että LähiTapiola kertoo antavansa kirjallisen korvauspäätöksen myöhemminkin pyydettyä tai se, ettei LVL:n 79 §:n mukainen kanneaika ala lainkaan kulua, kun yhtiö antaa vain suullisen korvauspäätöksen.

Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että verkossa saatavilla olevassa LähiTapiolan liikenne- ja kaskovakuutuksen tuoteselosteessa

kerrotaan muutoksenhausta mm. seuraava: "Päätöksen liitteenä on aina muutoksenhakuohje, jossa kerrotaan tarkemmin, kuinka kyseiseen päätökseen voi hakea muutosta". Tuoteselosteessa annettu tieto päätökseen aina liitettävästä muutoksenhakuohjeesta on ristiriidassa sen kanssa, mitä LähiTapiola selvityksessään kertoo.

Täysin ongelmattomaa ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ole myöskään se, että puhelinkorvauspäätöksen antamisen yhteydessä käytävässä puhelinkeskustelussa on yhtenä tavoitteena vielä varmistaa muun ohessa, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat on huomioitu ja annetut selvitykset on ymmärretty oikein. On selvää, että vakuutusyhtiön tulee huolehtia korvausasian selvittämisestä. Sen tulee pyytää myös tarvittavat lisäselvitykset mahdollisuuksien mukaan viivytyksettä ja yhdellä kertaa, ottaen kuitenkin huomioon myös vakuutuslainsäädännön 69 §:n säännös korvauksen hakijan velvollisuudesta antaa selvityksiä. Vasta tämän jälkeen, tarvittavan selvityksen saatuaan, vakuutusyhtiön on LVL:n 62 §:ssä säädettyssä määräajassa joko suoritettava korvaus tai ilmoitettava, ettei korvausta suoriteta.

Selvityksessä kuvatussa puhelinpäätösprosessissa näyttävät siis yhdistyvän osin korvauspäätöksen tekoa edeltävä selvitysten hankkiminen ja sen jälkeinen, välittömästi samassa yhteydessä tehtävä päätös joko korvauksen suorittamisesta tai siitä kieltäytymisestä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tällainen prosessi voi olla hyvän korvausmenettelyn lähtökohtien vastainen. Prosessi voi johtaa siihen, että vakuutuksenantajan tarvitsemia lisäselvityksiä ei pyydetä yhdellä kertaa, tai korvauskäsittelijä joutuu tekemään, saatuaan uutta selvitystä suullisesti, harkintaa edellyttävän korvausratkaisun pikaisesti puhelimitse. Myös korvauksenhakijan voi olla puhelimitse vaikea erottaa varsinaista korvausratkaisua sitä edeltävästä asian selvittelyä koskevasta keskustelusta.

Lausuntonaan Finanssivalvonta toteaa pitävänsä LähiTapiolan ja ryhmän alueyhtiöiden selvityksessä kerrottua käytäntöä antaa liikennevakuutuksen korvauspäätöksistä tieto puhelimitse LVL:n 63 §:n ja muutoinkin lain hengen vastaisena, ja korvausratkaisun ollessa kielteinen, myös vakuutuslainsäädännön 8 §:n vastaisena.

Finanssivalvonta katsoo, että menettelyn moitittavuutta lisää se, että kielteisten puhelinkorvauspäätösten antaminen liikennevakuutuksessa on jatkunut jo vuosia ja koko nykyisen LVL:n voimassaoloajan. Päätökset ovat koskettaneet merkittävää määrää vahingonkärsineitä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan LähiTapiola on jatkanut menettelyä tietoisena siitä, että 1.1.2017 voimaan tulleen LVL:n 63 §:n selkeä säännös ei tue puhelinkorvauspäätösprosessia. Selvyyden vuoksi Finanssivalvonta toteaa, että suullisten korvauspäätösten antaminen on kuitenkin ollut yhtiön selvityksestä ilmenevin tavoin rajattua.

3.1.4 Asian arviointi

Arvioin asiaa samalla tavalla kuin Finanssivalvonta ja katson, että LähiTapiolan menettely ratkaista korvaushakemuksia puhelimitse

antamatta niistä kirjallista päätöstä on liikennevakuutuslain 63 §:n ja myös vakuutuslainsäädännön 8 §:n vastaista.

Myös perustelujen osalta voin yhtyä siihen, mitä Finanssivalvonta on asiasta lausunut. Lienee sinänsä selvää, että yhtiö pystyy käsittelemään korvausasioita kustannustehokkaammin, jos sen ei tarvitse antaa kirjallista päätöstä asiaan. Myös korvauksen hakijoiden kannalta menettely saattaa näyttäytyä joustavalta, eikä heillä usein olekaan tarvetta saada asiaan kirjallista päätöstä, etenkin jos he ovat saaneet hakemansa korvaukset tililleen. Näiltä osin totean kuitenkin, että yhtiö voi ja sen tulee myös pyrkiä käsittelemään ja maksamaan korvaukset asiakkaalle nopeasti ja sujuvasti ja samalla huolehtia siitä, että asiakkaalle annetaan myös kirjallinen päätös asiaan siten kuin laissa edellytetään. Yhtiöllä on mahdollisuus vaikuttaa kirjallisen päätöksen antamisen vaatimaan työmäärään ottamalla huomioon hallintolain antama mahdollisuus arvioida perustelujen tarvetta yksittäistapauksissa, kuten Finanssivalvontakin on todennut.

Oikeusturvanäkökohdan osalta yhtiö on todennut, että puhelimesta suullisesti annettavasta korvauspäätöksestä ei ala kulua laissa säädetty kolmen vuoden kanneaika, vaan hakija voi myöhemmin pyytää kirjallisen päätöksen, jonka antamisesta kanneaika laskettaisiin. Hakijan oikeusturva ei yhtiön käsityksen mukaan näin ollen vaarannu.

Käsitykseni mukaan olisi kuitenkin oikeudellisen järjestelmän kannalta varsin kestäväntöytä, mikäli liikennevakuutuslain mukaiset korvausasiat voisivat yhtiön kuvailemalla tavalla olla ennalta määräämättömän pitkän ajan ”passiivisessa tilassa” ja kirjallisen päätöksen antamisen myötä ilmaantua käräjäoikeuksien käsiteltäväksi esimerkiksi useita vuosia liikennevahingon tapahtumisen jälkeen. Käsitykseni mukaan ajan kulumisen vaikuttaisi merkittävästi mahdollisuuksiin selvittää varsinaista tapahtumaa ja senhetkisiä olosuhteita. En tältäkin kannalta pidä yhtiön menettelyä lainmukaisena eikä asianmukaisena.

3.2 Korvaustoimintojen ulkoistaminen

3.2.1 LähiTapiolan näkemys

LähiTapiolan mukaan perustuslain 124 § ei sisällä määräyksiä siitä, millä edellytyksillä muulle kuin viranomaiselle annettu julkinen hallintotehtävä tai osia siitä voidaan siirtää edelleen jonkun toisen tahon hoidettavaksi (subdelegointi). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin eri yhteyksissä antamissaan kannanotoissa suhtautunut subdelegointiin yhtiön mukaan hyvin varauksellisesti, joskaan ei yksiselitteisesti kielteisesti. Kannanotoissa on kiinnitetty huomioita mm. ulkoistettujen tehtävien teknisluonteisuuteen sekä alihankkijaan kohdistuviin vaatimuksiin ja valvontaan.

Suomessa eräät kansalaisten terveyden ja taloudellisen toimeentulon turvaamisen kannalta tärkeät palvelut ja turvarakenteet on varmistettu

lakisääteisen vakuuttamisvelvollisuuden kautta. Turvarakenteiden edellyttämät tehtävät on annettu lailla yksityisten vakuutusyhtiöiden hoidettavaksi kokonaisuutena, ei vain yksittäisten siihen kuuluvien tehtävien osalta. Perustuslain 124 §:n ulkoistamismahdollisuutta koskevasta rajauksesta johtuen lakisääteisen vakuutustoiminnan harjoittamiseen ei kuitenkaan voida katsoa sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Vakuutusyhtiön siirtäessä toimintaansa liittyviä tehtäviä ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi on kyse vakuutusyhtiölle vakuutusyhtiölaissa sekä EU-tason säännöksissä sallitusta ja tarkasti säännellystä ulkoistamisesta. Laki mahdollistaa vakuutusyhtiöille myös keskeisten toimintojen ulkoistamisen, mikäli ulkoistamisessa noudatettavat menettelyt turvaavat yhtiön hallintojärjestelmän asianmukaisen toiminnan eivätkä vaaranna vakuutettujen etuja tai heille tarjottavien palveluiden laatua. Vakuutusyhtiölaissa taikka lakisääteisiä vahinkovakuutuslajeja koskevissa erityislaeissa ei ole lakisääteistä vakuutustoimintaa koskevia poikkeavia määräyksiä ulkoistamisista tai ulkoistamista koskevia kieltoja. Työeläkevakuutusyhtiölain 4 luvun 12 b §:n perusteella myös lakisääteiseen työeläkevakuutustoimintaan koskevia tehtäviä voidaan ulkoistaa. Myöskään Finanssivalvonnan ulkoistamista koskevissa määräyksissä ja ohjeissa ei ole erityisiä määräyksiä lakisääteiseen vakuutustoimintaan kuuluvien tehtävien ulkoistamisesta.

Vakuutusyhtiön tehtävien ulkoistaminen ei yhtiön mukaan koskaan tarkoita ulkoistetun tehtävän tai toiminnon siirtämistä kokonaan jonkun toisen toimijan tehtäväksi niin, että tällä olisi oikeus itsenäisesti päättää siitä, miten tehtävät suoritetaan. Vakuutusyhtiölain mukaan ulkoistaja vastaa myös ulkoistetun toimintansa lain- ja asianmukaisuudesta.

Yhtiön näkemyksen mukaan vakuutusyhtiölain ulkoistamissäännökset soveltuvat myös lakisääteiseen vakuutustoimintaan kuuluvien tehtävien subdelegointiin. Subdelegointi ei tapahdu yhtiön vapaasti itse määrittelemällä tavalla, vaan se tulee tehdä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa edellytetyin tavoin lain nojalla – vakuutusyhtiölaki ja komission delegeoitu asetusta – sekä Finanssivalvonnan ulkoistamista koskevissa määräyksissä säädellyllä tavalla. Lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittava vakuutusyhtiö voi LähiTapiolan näkemyksen mukaan ulkoistaa toimintojaan edellyttäen, että ulkoistettua palvelua tuottava yhtiö kykenee huolehtimaan siihen kuuluvien tehtävien suorittamisesta laissa edellytetyllä tavalla yhtä huolellisesti ja ammattitaitoisesti kuin vakuutusyhtiö itse, ts. siten, etteivät asiakkaiden perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu.

Yhtiö on selvityksessään todennut, että Finanssivalvonnalla ei ole ollut huomauttamista 1.7.2017 sen tekemään liikennevakuutuksen korvauspalveluiden ulkoistamiseen, jota toteutetaan tuolloin kuvatun mukaisena LähiTapiola-ryhmässä edelleen.

Finanssivalvonta toteutti syksyllä 2017 kaikkia suomalaisia vahinko- ja henkivakuutusyhtiöitä koskevan ulkoistamisen teemaselvityksen,

jonka vastauksissa yhtiö ilmoittaa selvittäneensä Finanssivalvonnalle LähiTapiola-ryhmässä toteutetut ulkoistukset. Finanssivalvonta esitti ulkoistamista koskevia koko toimialaa koskevia keskeisiä havaintoja ja arvioitaan 14.3.2018 julkaisemassaan teema-arviossa. Lakisääteisten toimintojen ulkoistaminen ei ollut keskeisten havaintojen joukossa, mutta valvontakirjeessä todettiin mm. seuraavasti:

Teema-arvioissa tuli esille joitakin erityiskysymyksiä, joiden osalta Finanssivalvonta tekee tarkempia linjauksia myöhemmin. Näitä ovat muun muassa julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen (subdelegointi) liittyen liikennevakuutuslain (460/2016) ja työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) toimeenpanoon.

Mikäli Finanssivalvonta antaa ulkoistamisen teema-arvion 14.3.2018 mukaisesti tai muulta tavoin asiassa tarkempia linjauksia, yhtiö ilmoittaa tulevansa arvioimaan järjestelyjensä laillisuutta uusien linjausten valossa.

3.2.2 Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonnan mukaan vahinko- ja henkivakuutusyhtiöitä koskeva sääntely sallii lähtökohtaisesti laajasti yhtiöiden eri tehtävien ja toimintojen ulkoistamisen. Vakuutusyhtiölain 6 luvun 16 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiö, joka on ulkoistanut toimintojaan tai tehtäviään, on kuitenkin ulkoistamisesta huolimatta vastuussa lain ja lakia alemman asteisten säännösten ja määräysten mukaisista velvoitteista.

Vakuutusyhtiölain 6 luvun 16 §:n 2 momentissa, Komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/35 artiklassa 274 sekä Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa 6/2015 (Henki- ja vahinkovakuutusyhtiön toiminnan aloittaminen ja hallintojärjestelmä, luku 11 Ulkoistaminen) on säädetty ulkoistamista koskevista toimintaperiaatteista, ulkoistamissopimuksen sisällöstä sekä Finanssivalvonnalle tehtävästä ulkoistamisilmoituksesta. Nämä säännökset koskevat erityisesti vakuutusyhtiön toiminnan kannalta keskeisten toimintojen ja tehtävien ulkoistamista.

Finanssivalvonta katsoo edelleen, että perustuslain 124 §:n säännöksestä seuraa, että vakuutusyhtiöllä, jolle on lailla tai lain nojalla annettu hoidettavaksi julkinen hallintotehtävä, on velvollisuus itse huolehtia ja vastata tämän tehtävän toteuttamisesta. Tämä lähtökohta on perusteltu ottaen huomioon perustuslaista viranomaiselle seuraava velvollisuus huolehtia ja vastata sille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Finanssivalvonta toteaa, että esimerkiksi liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpano on pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista. Osassa toimeenpanoa koskevia tehtäviä on kysymys myös julkisen vallan käytöstä.

Finanssivalvonta toteaa, että vallitsevan ja viime vuosina yhä tiukentuneen perustuslain tulkinnan mukaisesti julkista hallintotehtävää ei voi siirtää edelleen, ellei siirtämisestä ole säädetty

yksityiskohtaisesti laissa. Vahinko- ja henkivakuutusyhtiöt saavat Suomessa tarjota lakisääteisiä vakuutuslajeja niille myönnetyn toimiluvan perusteella. Lakisääteisiä vakuutuslajeja koskevien tehtävien ulkoistamiseen ei ole vakuutusyhtiöiden toiminnan järjestämisestä koskevassa lainsäädännössä omia säännöksiä, vaan yhtiöt soveltavat yleisiä ulkoistamista koskevia säännöksiä. Julkista hallintotehtävää hoitaville vakuutusyhtiöille ei ole säädetty laissa nimenomaista oikeutta siirtää näitä tehtäviä edelleen.

Perustuslain 124 §:n perusteella Finanssivalvonta katsoo, että LähiTapiola ja ryhmän alueyhtiöt eivät voi ulkoistaa julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia tehtäviä ja toimia palveluyhtiölle. Sen käsityksen mukaan esimerkiksi lakisääteistä vakuutusta hoitava vakuutusyhtiö voisi ulkoistaa korvauspäätöksen valmisteluun ja asian selvittämiseen liittyviä toimintoja vain, jos kyseessä on pelkkä tekninen toimi, jolla ei ole vaikutusta korvausasiassa tehtävään ratkaisuun eikä se vaikuta vakuutuslaitoksen harkintavaltaan. Laajempi eli julkisen hallintotehtävän osittainen ulkoistaminen olisi mahdollista vain täsmällisen ja tarkkarajaisen säännöksen nojalla.

Lausuntonsa lopuksi Finanssivalvonta on vielä todennut, että vallitsevan oikeuskäytännön mukainen tulkinta perustuslain 124 §:stä eli kielto siirtää julkisen hallintotehtävän hoitamista on kysymys, joka koskee käytännössä lukuisia Finanssivalvonnan valvottavia.

3.2.3 Asian arviointi

Liikennevakuutuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 123/2015 vp, s. 40) todetaan, että liikennevakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Osassa tehtävien toimeenpanoa on kysymys myös julkisen vallan käytöstä. Julkista valtaa käytetään muun muassa silloin, kun annetaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittava määräys tai päätettäessä yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Esimerkiksi korvausten myöntämistä ja vakuuttamisvelvollisuutta koskevaa ratkaisutoimintaa voidaan pitää julkisen vallan käyttönä.

Vakuutusyhtiöiden toimintaa niiden hoitaessa näitä julkisia hallintotehtäviä sääntelevät liikennevakuutuslain ohella myös hallintolaki ja sen lisäksi muutkin hallinnon yleislait kuten julkisuus- ja kielilaki. Lisäksi julkista tehtävää hoitavaan vakuutusyhtiöön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin kun he suorittavat liikennevakuutuslain mukaisia tehtäviä. Virkavastuu sisältää sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen vastuun. Tästä virkavastuusta säädetään LVL 95 §:ssä.

Nyt esillä olevassa asiassa on käsitykseni mukaan kyse siis liikennevakuutuslaissa yksityisen tahon (LähiTapiola Keskinäinen vakuutusyhtiö alueyhtiöineen) hoidettavaksi säädetyn julkisen hallintotehtävän siirtämisestä toisen yksityisen tahon eli LähiTapiola Palvelut Oy:n (palveluyhtiö) hoidettavaksi. Tällaiseen subdelegointiin on vakiintuneesti suhtauduttu pidättyvästi.

Olen arvioinut julkisen tehtävän siirtämistä yksityisen hoidettavaksi ratkaisussani 19.3.2019 EOAK/883/2018, jossa oli kyse Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin menettelystä. Subdelegoinnin osalta totesin siinä seuraavaa:

”Vallitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle (subdelegoinnin kielto, ks. Keravuori-Rusanen emt., s. 264–266: ”Muussa tapauksessa perustuslain 124 §:n konstruktio menettäisi merkityksensä. Julkisten hallintotehtävien edelleen siirtämiseen olisi kaiken kaikkiaan suhtauduttava perustuslain 124 §:n kokonaisuus huomioon ottaen pidättyvästi”;

Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa (OMTRM 2008:8 s. 73) viitattiin Keravuori-Rusasen tutkimukseen ja katsottiin, että perustuslain 124 §:n uudelleentarkastelulle ei ollut aihetta. Perustuslakivaliokunta on ottanut subdelegointiin äskettäin kantaa lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, ks. PeVL 15/2018 vp s. 8: ”Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu 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 6/2013 vp, s. 4).”

LähiTapiola on katsonut selvityksensä sisältävän liikesalaisuuksia myös siltä osin kuin se on selostanut palveluyhtiön hoitamia tehtäviä. Saamastani selvityksestä on nähdäkseni kuitenkin pääteltävissä, että palveluyhtiölle siirretyissä tehtävissä ei ole kyse pelkästään teknisluonteisista tehtävistä, vaan tehtävien voidaan katsoa pitävän sisällään sellaista julkista hallintotehtävää, joka on laissa säädetty LähiTapiola keskinäinen Vakuutusyhtiön tehtäväksi.

Finanssivalvonta onkin katsonut, etteivät LähiTapiolan alueyhtiöt voi ulkoistaa julkisia palvelutehtäviään ja toimiaan palveluyhtiölle. Tulkinta perustunee edellä selostettuun subdelegoinnin kieltoon.

Arvioitaessa nyt esillä olevaa delegointitilannetta on käsitykseni mukaan otettava huomioon se, että LähiTapiola Palvelut Oy kuuluu LähiTapiola-ryhmään tuottaen ryhmään kuuluvien liiketoimintayhtiöiden ja ryhmän ohjaustoimintojen tarvitsemia asiantuntija-, kehitys- ja tukipalveluita.

LähiTapiola-ryhmä on keskinäiseen yhtiömuotoon perustuva yhtiöryhmä, joka muodostuu valtakunnallisesti toimivista LähiTapiola Vahinkoyhtiöstä, LähiTapiola Henkiyhtiöstä, LähiTapiola Varainhoidosta, LähiTapiola Kiinteistövarainhoidosta ja LähiTapiola Vaihtoehtorahastoista sekä 19 alueellisesta keskinäisestä vahinkovakuutusyhtiöstä. LähiTapiola Keskinäinen Vahinkoyhtiö on LähiTapiola-ryhmän vakuutusyhtiölain mukainen ryhmän ylin emoyritys.

LähiTapiola Keskinäisen Vakuutusyhtiön toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä vuodelta 2020 todetaan, että LähiTapiola Vahinkoyhtiö laatii LähiTapiola-ryhmän ylimpänä emoyrityksenä konsernitilinpäätöksen vakuutusyhtiölain tarkoittaman vakuutusyrittäjäryhmän mukaisessa laajuudessa. LähiTapiola-ryhmään kuuluvat LähiTapiola Vahinkoyhtiö, 19 alueellista vahinkovakuutusyhtiötä ja LähiTapiola Henkiyhtiö sekä näiden omistuksien kautta LähiTapiola-ryhmään yhdisteltävät yhtiöt. LähiTapiola-ryhmän konsernitilinpäätökseen yhdistellään LähiTapiola Vahinkoyhtiön kirjanpitolain mukainen konserni sekä muut yhtiöt, jotka yhdessä LähiTapiola Vahinkoyhtiön konsernin kanssa muodostavat LähiTapiolan vakuutusyhtiölain 26 luvun 2 §:ssä tarkoitetun vakuutusyrittäjäryhmän. LähiTapiola palvelut Oy on yksi näistä konsernitilinpäätöksessä mukana olevista yhtiöistä.

LähiTapiola-ryhmän strategisista linjauksista sekä muista ryhmätason yhteisistä asioista päätetään yhtiöryhmän johtoryhmässä. Yhtiöryhmän johtoryhmän jäseniä ovat puheenjohtajana toimivan yhtiöryhmän pääjohtajan lisäksi LähiTapiola Vahinkoyhtiön, LähiTapiola Henkiyhtiön ja LähiTapiola Palveluyhtiön toimitusjohtajat, viisi alueyhtiöiden toimitusjohtajaa sekä keskeisistä ryhmätason toiminnoista vastaavia johtajia.

LähiTapiola-ryhmä ilmoittaa edelleen, että yhtiöiden hallinnoinnissa noudatetaan hyvää hallintotapaa, joka perustuu rahoitus- ja vakuutusalaan koskevaan lainsäädäntöön, Finanssivalvonnan antamiin määräyksiin ja ohjeisiin sekä soveltuvin osin voimassa oleviin corporate governance -suosituksiin. Hyvän hallintotavan tavoitteena on erityisesti omistajaohjauksen toimivuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistaminen.

Käsillä oleva asetelma ei nähdäkseni vastaa täysin sitä, mitä toimintojen ulkoistamisella yleensä tarkoitetaan, vaan kyse on yksityisoikeudellisen yhtiön konserniorganisaation sisäisestä toimintojen ja tehtävien organisoinnista. Tällainen järjestely poikkeaa kysymyksenasetteluna käsitykseni mukaan siitä, mitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on aiemmin ollut esillä. Tiedossani ei ole myöskään esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joissa asiasta olisi juuri tällä tarkkuudella lausuttu.

Finanssivalvonta julkaisi siis 14.3.2018 teema-arvion vahinko- ja henkivakuutusyhtiöiden ulkoistamisjärjestelyistä (FIVA 27/02.01.03/2017), johon myös LähiTapiola selvityksessään viittaa. Finanssivalvonta pyrki arvioinnissaan selvittämään, miten hyvin vakuutusyhtiöt noudattavat ulkoistamista koskevaa sääntelyä ja millaisia ratkaisuja yhtiöt ovat ulkoistamisessa tehneet.

Finanssivalvonta on koonnut arvioonsa tekemiään johtopäätöksiä muun muassa toimintojen ulkoistamisesta ryhmän toiseen yhtiöön. Se totesi näiltä osin käyneen ilmi, ettei ulkoistamista koskevaa sääntelyä ole kaikilta osin noudatettu ryhmän sisäisissä ulkoistuksissa. Esimerkiksi kirjalliset sopimukset puuttuvat tai ulkoistamisilmoituksia Finanssivalvontaan ei ole tehty. Finanssivalvonta korostaa, että ulkoistamista koskeva sääntely koskee myös toimintojen

ulkoistamista saman ryhmän toiselle yhtiölle.

Finanssivalvonta edellytti yhtiöille toimittamassaan kirjeessä, että vakuutusyhtiöiden hallitukset käsittelevät valvontakirjeen havainnot sekä mahdolliset yhtiökohtaiset toimenpidetarpeet ja toimittavat kopion kokouksen pöytäkirjasta Finanssivalvonnalle.

Kuten LähiTapiolakin lausunnossaan toteaa, Finanssivalvonta ilmoitti arviossaan lisäksi, että selvityksessä tuli esille joitakin erityiskysymyksiä, joiden osalta Finanssivalvonta tekee tarkempia linjauksia myöhemmin. Näitä ovat muun muassa julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen (subdelegointi) liittyen liikennevakuutuslain sekä työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanoon. Finanssivalvonta totesi tässä yhteydessä, että perustuslain nojalla muulle kuin viranomaiselle annettua julkista hallintotehtävää ei voi rajoituksetta ulkoistaa. Myös kysymys ns. kuoriyhtiöistä eli yhtiöistä, joiden lähes kaikki toiminta on ulkoistettu, linjataan arvion mukaan myöhemmin.

Finanssivalvonta ei ole lausunnossaan maininnut omaa teema-arviotaan ja saamastani selvityksestä on myös pääteltävissä, että se ei ole vielä antanut mainittuja tarkempia linjauksia. Selvitystyö on näiltä osin siis vielä kesken. Käsitykseni mukaan on perusteltua, että Finanssivalvonta saattaa aloittamansa tärkeän selvitystyön päätökseen ja antaa ilmoittamansa tarkemmat linjaukset muun muassa subdelegoinnin suhteen. Finanssivalvonnalla on, tai ainakin sillä käsitykseni mukaan tulisi olla, selvitystyössään ja linjauksia antaessaan käytettävissään mahdollisimman kattava selvitys eri vakuutuslaitoksissa valituista tavoista järjestää ja mahdollisesti ulkoistaa muun muassa liikennevakuutuslain toimeenpano. Riittävän kattava aineisto antaa sille mahdollisuuden vertailla laitosten valitsemia menettelytapoja ja arvioida niitä ulkoistamista koskevan sääntelyn kannalta.

Käsitykseni mukaan nyt puheena oleva LähiTapiolassa valittu toimintojen siirtäminen palveluyhtiölle on yksi tällainen menettelytapa, jota Finanssivalvonnan tulee selvitystyössään ja tarkempia linjauksia antaessaan arvioida. Tämän vuoksi en ryhdy tässä ratkaisussani arvioimaan LähiTapiolan menettelyä enempää, vaan saatan edellä lausumani näkemykset Finanssivalvonnan tietoon.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan LähiTapiola Keskinäiselle Vakuutusyhtiölle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1.4 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Asian moitearvostelussa olen ottanut huomioon liikennevakuutuslain 63 §:n sanamuodon sekä säännöstä koskevan alan ohjeistuksen ja ulkopuolisten valvojien antamien tulkintakannanottojen yksiselitteisyyden. Yhtiön tulee nähdäkseni muuttaa toimintatapojaan päätöksen antamisessa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Pyydän yhtiötä toimittamaan minulle 31.12.2021 mennessä selvityksen niistä toimenpiteistään, joihin se on asiassa ryhtynyt.

Lisäksi saatan jaksossa 3.2.3 esittämäni näkemykset toimintojen ulkoistamisen osalta Finanssivalvonnan tietoon ja kiinnitän sen huomiota siihen, että sen tulisi jatkaa 14.3.2018 tekemänsä arvion mukaisten tarkempien linjausten laatimistyötä.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni LähiTapiolalle ja Finanssivalvonnalle.

Lähetän lisäksi tämän päätökseni tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle.