

7.12.2020

EOAK/6997/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **VAKUUTUSYHTIÖN MENETTELY LIIKENNEVAKUUTUSASIOISSA**

### **1 KANTELU**

Asianajajat A ja B asianajotoimisto C:stä (jäljempänä kantelijat) arvosittelivat kirjoituksessaan Pohjola Vakuutus Oy:n menettelyä lakisääteisten liikennevakuutusasioiden käsittelyssä.

Kantelijat viittasivat 22.11.2019 antamaani oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistuun ratkaisuun ([EOAK/192/2019](#)), jossa annoin Op Vakuutus Oy:lle (nykyisin Pohjola Vakuutus Oy) huomautuksen liikennevakuutusasian käsittelyaikaa ja tiedusteluun vastaamista koskevassa asiassa. Finanssivalvonta oli sanotussa asiassa antamassaan lausunnossa todennut, että sen tiedossa ei ole vastaavanlaisia viivästyksiä yhtiön korvauskäsittelyssä ja että kyseessä olisi yksittäistapaus.

Kantelijoiden mukaan todellisuudessa kyse ei ole kuitenkaan ollut yksittäistapauksesta. Heidän mukaansa yhtiöllä on ollut jo pitkään tiedossa, että sen korvauskäsittelyssä on vakavia ongelmia ja viivästyksiä. He kertoivat saaneensa yksistään vuonna 2019 useamman tällaisen jutun hoidettavakseen. Yhteistä näille jutuille on kantelun mukaan se, että vakuutetut eivät ole saaneet päätöksiä laissa edellytetyssä ajassa, korvauskäsittelijät ovat vaihtuneet useita kertoja, vakuutetut eivät saa yhteyttä käsittelijöihin, eivätkä vakuutetut saa ymmärrettäviä vastauksia.

Kantelijoiden mukaan asiointi Pohjolan Vakuutus Oy:n (Pohjola) kanssa on haastavaa ja aikaa vievää myös asianajajan näkökulmasta katsottuna. He eivät saa kertomansa mukaan korvauskäsittelijöihin yhteyttä, aineistotoimitukset viipyvät ja toimitukset ovat puutteellisia. Kantelijat ovat liittäneet kanteluun muutamia esimerkkejä hoitamistaan vahinkoasioista osoittaakseen Pohjolan menettelyssä tapahtuneita laiminlyöntejä. Heidän mukaansa kantelun tarkoituksena ei ole vaikuttaa vielä keskeneräisiin asioihin. He katsovat kuitenkin velvollisuudekseen tuoda esiin ongelmia yhtiön korvauskäsittelyssä valvovien tahojen tietoon.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta pyysin Finanssivalvontaa (Fiva) toimittamaan minulle kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan myös oman lausuntonsa asiassa. Pyysin sitä hankkimaan tarvittavan selvityksen kantelun liitteissä mainittuihin yksittäistapauksiin ja myös

yleisemmin Pohjolan korvauskäsittelyyn kohdistuvaan arvosteluun. Pyysin Fivaa omassa lausunnossaan arvioimaan Pohjolan korvauskäsittelyä sekä lisäksi tuomaan esiin niitä omia toimenpiteitä, joilla se pyrkii valvomaan vakuutuslaitosten korvauskäsittelyä.

Finanssivalvonta antoi 20.3.2020 asiaan lausuntonsa, jonka liitteenä oli Pohjolan 28.2.2020 antama selvitys.

Kantelijoille varattiin 17.4.2020 tilaisuus antaa lausunnon ja selvityksen johdosta vastineensa. Niistä oli poistettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) 24 §:n 1 momentin 17 kohdan nojalla salassa pidettävät tiedot sekä yksittäisten korvausasioiden vahinkotunnukset julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 25 kohdan perusteella.

Kantelijat antoivat vastineensa 22.5.2020.

Finanssivalvonnalle ja Pohjola Vakuutus Oy:lle varattiin 30.11.2020 mahdollisuus lausua ratkaisuun sisältyvien faktatietojen oikeellisuudesta ja julkisuudesta lähettämällä niille luonnos ratkaisusta. Ne antoivat kommenttinsa 3.12.2020.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Pohjolan antama selvitys

Pohjola Vakuutus Oy on Finanssivalvonnalle antamassaan selvityksessä todennut, että sen korvauskäsittelystään sekä tekemistään toimenpiteistä ja niiden seurannasta antamat tiedot sisältävät yksilöityjä kuvauksia yhtiön liiketoimintaprosesseista, toimintamalleista ja henkilöstöstä ja että niistä tiedon antaminen ulkopuoliselle saattaisi aiheuttaa yhtiölle taloudellista vahinkoa tai voisi saattaa sen kilpailijan parempaan kilpailuasemaan. Pohjola pitääkin näiltä osin Fivalle antamia selvityksiä JulkL 24 §:n 1 momentin 17 kohdan nojalla salassa pidettävänä. Lisäksi yhtiö on katsonut, että sen kantelussa esille nostettuihin vahinkotapausten vastaukset ovat JulkL 24 § 1 momentin 25 ja 32 kohtien nojalla salassa pidettäviä.

Sen sijaan Fiva on katsonut, että sen asian johdosta antama lausunto ei sisällä salassa pidettävää tietoa. Se on ilmoittanut tavanneensa 17.1.2020 asian selvittämiseksi Pohjolan edustajia. Tapaamisessa oli käsitelty yhtiön liikennevakuutuksen henkilövahinkojen korvauskäsittelyä kokonaisuutena. Keskustelun aiheina olivat olleet erityisesti korvauskäsittelyajat, asiakasyhteydenottoihin vastaaminen, yhtiön seurantajärjestelmät ja muu laadunvarmistus, raportointi, toteutetut korjauvat toimenpiteet ja niiden tulokset sekä käynnissä olevat ja suunnitellut toimenpiteet. Sen sijaan tapaamisessa ei ollut käsitelty yksittäisiä vahinkotapauksia.

Fiva oli lisäksi pyytänyt Pohjolalta erillisen selvityksen, jossa yhtiötä oli pyydetty selvittämään korvauskäsittelyn etenemistä kantelussa yksilöidyissä vahinkotapauksissa, ottamaan kantaa käsittelyviiveitä koskevaan arvosteluun ja kertomaan viivästysten/virheiden syyt. Lisäksi Pohjolaa pyydettiin vastaamaan perustellusti henkilövahinkokäsittelyä koskevaan yleisempään kritiikkiin tarkastellen kokonaisuutena

ajanjaksoa 2015–19 sekä selvittämään, mitä korjaavia toimenpiteitä havaittujen ongelmien tai epäkohtien korjaamiseksi on tehty ja miten niiden toteutumista seurataan.

Fiva on sisällyttänyt lausuntoonsa yhteenvedon Pohjolan antamasta selvityksestä. Fivan mukaan Pohjola on selvityksessään selostanut tiivistetysti yhtiön korvauskäsittelyä kantelussa esiin tuoduissa vahinkotapauksissa ja niillä ajanjaksoilla, joita kantelussa esitetty arvostelu kussakin tapauksessa koskee. Pohjolan selvitys siitä, miten käsittely on edennyt kussakin yksittäistapauksessa, vastaa Fivan mukaan valtaosin kantelussa kuvattuja käsittelyjen kulkuja. Yhdessä tapauksessa yhtiö katsoo, ettei viivästymistodistuksen antaminen ole viivästynyt kantelussa kerrotuin tavoin, mutta muilta osin yhtiö ei selvityksessään kiistä kantelussa yksittäistapauksissa kohdittain esitettyä arvostelua. Fivan mukaan todetut käsittelyviiveet ajoittuvat Pohjolan selvityksen mukaan pääsääntöisesti vuosille 2018 ja 2019.

Fivan mukaan seitsemässä vahinkotapauksessa Pohjolan viiveet liittyvät suoraan korvauskäsittelyn kulkuun. Kyse on ollut viiveistä hankkia tarvittava selvitys oma-aloitteisesti viran puolesta sekä viiveistä antaa korvauspäätös joutuisasti lain edellyttämässä määräajassa. Lisäksi useammassa näistä tapauksista viivästystä tai puutteita on ollut myös vahinkoasiakirjojen toimittamisessa tai käsittelyyn liittyviin tiedusteluihin vastaamisessa. Yhdessä vahinkotapauksessa on kyse ollut yksinomaan vahinkoasiakirjojen toimittamisen viivästymisestä vahingonkarsineen asiamiehelle.

Fivan mukaan Pohjola on myöntänyt, että yhtiössä on esiintynyt viivästyksiä henkilövahinkojen korvauskäsittelyssä vuosina 2015–2019. Fivan mukaan myös tiedusteluihin vastaamisessa on ollut viiveitä kantelussa esiin tuotuja vahinkotapauksia laajemmin. Pohjola kertoo selvityksessään laajasti niistä toimenpiteistä, joita yhtiö on jo tehnyt ja joita se edelleen tekee havaittujen ongelmien poistamiseksi. Korjaavat toimenpiteet liittyvät ensi sijassa henkilöstön osaamisen kehittämiseen pitkäkestoisten vahinkojen hoidossa, organisaation ja toimintamallien uudistamiseen ja korvausneuvojen määrän lisäämiseen. Pohjolan selvitys sisältää myös numerotietoja käsittelytilanteen kehittymisestä.

### 3.2 Asiaan vaikuttava lainsäädäntö

Fiva on selostanut lausunnossaan myös asian arvioinnissa huomioon otettavia oikeusohjeita seuraavasti:

Liikennevakuutuslain (460/2016, jäljempänä LVL) 62 §:ssä säädetään korvauksen suorittamisen määräajasta. Lain 62 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön on aloitettava korvausasian selvittäminen viipymättä ja viimeistään seitsemän arkipäivän kuluessa vireille tulosta. Siihen, että selvitys tulee tehdä viivytyksettä, kuuluu muun muassa se, että kaikki tarvittavat selvitykset pyritään hankkimaan mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa. Lisäksi vakuutusyhtiön on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

LVL:n 62 §:n 2 momentin mukaan vakuutusyhtiön on suoritettava korvaus tai ilmoitettava, ettei korvausta suoriteta, joutuisasti ja viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun se on saanut vakuutuslainsäädännön 69 §:ssä tarkoitetut asiakirjat ja tiedot ja muun riittävän selvityksen.

Vakuutuslainsäädännön 69 §:n mukaan korvauksen hakijan on annettava vakuutuslainsäädännön 69 §:n mukainen asiakirjat ja tiedot, jotka ovat tarpeen vakuutuslainsäädännön vastuun selvittämiseksi ja joita häneltä kohtuudella voidaan vaatia ottaen myös huomioon vakuutuslainsäädännön mahdollisuudet hankkia selvitys.

LVL:n 62 §:n 3 momentin mukaan, jos korvauksen määrä ei ole riidaton, vakuutusyhtiö on kuitenkin velvollinen suorittamaan LVL:n 62 §:n 2 momentissa mainitussa ajassa korvauksen riidattoman osan. Lain 62 §:n 4 momentin mukaan, jos vastuu korvauksesta on epäselvä tai jos korvauksen suuruutta ei ole voitu kokonaan määrittää, vakuutusyhtiön on 2 momentissa säädetyn estämättä kolmen kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona vahinkoa kärsinyt on esittänyt vaatimuksensa, annettava siihen perusteltu vastaus.

Liikennevakuutuksessa noudatetaan ns. ex officio -periaatetta. Sen mukaisesti vakuutusyhtiön tulee oma-aloitteisesti maksaa vahingonkärsineelle kaikki ne perusteeltaan ja määrältään selvitetty korvaukset, joihin hän on oikeutettu, vaikkei vahingonkärsinyt olisi osannut korvausta vaatia tai hän olisi vaatinut korvausta vähemmän kuin mihin hän olisi oikeutettu.

Jos korvaus viivästyy, tulee vakuutusyhtiön maksaa viivästyskorotusta (henkilövahingot) ja viivästyskorkoa (esinevahingot) LVL:n 67 §:n mukaisesti.

LVL tuli voimaan 1.1.2017. Siirtymäsäännösten mukaan mm. korvauksen suorittamisen määräaika koskevaa lain 62 §:ää sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa sattuneisiin liikennevahinkoihin. Vanhassa liikennevakuutuslaissa (279/1959, jäljempänä vanha LVL), jonka voimassa oleva LVL kumosi, ei ollut nimenomaisia säännöksiä korvausasian käsittelyn aloittamisen eikä korvauksen suorittamisen määräajoista. Päätöksen antamista koskeva määräaika kuitenkin ilmeni välillisesti vanhan LVL:n 12 a §:n 2 momentista, jossa säädettiin viivästykseen korvaukselle maksettavasta korvauksen korotuksesta. Viivästyskorotusta tuli maksaa viivästysajan jokaiselta päivältä, ei kuitenkaan ajalta ennen kuin kolme kuukautta oli kulunut sen kalenterikuukauden päättymisestä, jona vahingonkärsinyt oli esittänyt vakuutusyhtiölle vaatimuksensa sekä korvauksen perustetta ja määrää koskevan sellaisen selvityksen kuin häneltä kohtuudella voidaan vaatia ottaen huomioon myös vakuutusyhtiön mahdollisuudet hankkia selvitys. Näin ollen päätöksen antamista koskeva määräaika tosiasiallisesti lyheni uuden LVL:n voimaantulua henkilövahingoissa merkittävästi aiemmasta kolmen kuukauden määräajasta.

LVL:n 66 §:ssä säädetään, missä asioissa vakuutusyhtiön on, jollei korvausasia ole ratkaistu tuomioistuimen tai muutoksenhakulautakunnan lainvoimaisella tuomiolla tai päätöksellä, pyydettävä

liikennevahinkolautakunnalta lausunto ennen päätöksensä antamista. LVL:n 66 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan lausuntoa on pyydettävä, kun asia koskee pysyvän ansionmenetyksen taikka kuoleman perusteella suoritettavaa jatkuvaa korvausta tai sen sijasta suoritettavaa kertakaikkista pääoma-arvoa. Jo ennen LVL:n voimaantuloa lainsäädäntöön sisältyi vastaava liikennevahinkolautakunnan lausunnon pyytämistä koskeva säännös.

Fiva on todennut lausunnossaan lisäksi, että liikennevakuutuksen toimeenpano on vakiintuneesti katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, jossa tulee noudattaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Liikennevakuutusyhtiöiden toimintaan sovelletaan hallintolain säännöksiä, jollei liikennevakuutusta koskevassa lainsäädännössä toisin säädetä. Liikennevakuutukseen sovelletaan mm. hallintolain 23 §:n 1 momentin yleissäännöstä asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

### 3.3 Fivan lausunto

#### 3.3.1 Kantelussa mainitut vahinkotapaukset

Fivan mukaan tapauksia yhdistää liikenteen henkilövahinko ja se, että niissä kaikissa on kyseessä pitkäkestoisemman vahingon käsittely ja korvausprosessi sen jälkeen, kun vahingon alkuvaiheen käsittely on jo ohitettu. Lähes kaikki vahinkotapaukset ovat sattuneet jo useita vuosia tai jopa vuosikymmen sitten. Kantelussa esiin tuodut viiveet, joista Pohjola on selvityksessään kertonut, ajoittuvat kuitenkin pääsääntöisesti parin viime vuoden ajalle.

Yhtä tapausta lukuun ottamatta viivästyksissä on ollut kyse ensi sijassa siitä, että vahinkokäsittely ei ole asian yhdessä tai useammassa käsittelyvaiheessa edennyt joutuisasti sen jälkeen, kun yhtiö on saanut jatkokorvaushakemuksen ja/tai uutta selvitystä vahinkoasiaan. Asian käsittely on ollut vakuutusyhtiössä keskeytyneenä muutamasta kuukaudesta noin vuoteen, kunnes sitä on taas yhtiössä jatkettu, joko hankkimalla uusia lisäselvityksiä tai tekemällä korvausratkaisu. Useassa tapauksessa Pohjola on jatkanut jo kuukausia keskeytyneenä ollutta korvauskäsittelyä vasta sen jälkeen, kun vahingonkäräsieneen asiamies on ollut yhteydessä yhtiöön.

Fiva toteaa, että Pohjolan selvityksestä ei ilmene kunkin eri tapauksen osalta, mikä on ollut syy viiveeseen eikä myöskään täsmällisesti, kuinka pitkä käsittelyaikaviive kussakin yksittäistapauksessa on tarkkaan ottaen yhtiön käsityksen mukaan ja LVL:n 62 §:n käsittelyaikäsäännökset huomioiden ollut. Fiva ei kuitenkaan pidä tarpeellisena pyytää tältä osin lisäselvitystä. Selvityksestä ilmenee Fivan näkemyksen mukaan riittävällä tarkkuudella, että kantelussa mainittujen henkilövahinkojen korvauskäsittelyssä on ollut pääasiassa vuosina 2018–2019 edellä kuvattuja, pitkiä käsittelyaikaviiveitä. Viiveisiin johtaneita syitä on Fivan näkemyksen mukaan käsitelty laajemmin ja riittävässä laajuudessa Pohjolan erillismateriaalissa.

Fivan mukaan Pohjola ei ole noudattanut LVL:n 62 §:n mukaista korvausasian selvittämisvelvollisuutta ja velvollisuutta suorittaa korvaus

tai ilmoittaa, ettei korvausta suoriteta, joutuisasti ja viimeistään kuukauden kuluttua asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen saamisesta. Viiveitä on ollut eräissä tapauksissa myös liikennevahinkolautakunnan lausunnon pyytämisessä LVL:ssä säädetyissä ns. pakkoalisteisissa asioissa.

Selvyiden vuoksi Fiva toteaa, että kantelussa esiin tuoduissa tapauksissa ei ole ollut kyse siitä, että käsittelyä ei olisi lainkaan aloitettu LVL:n 62 §:n 1 momentissa edellytetyssä ajassa korvausasian tultua ensimmäisen kerran vireille.

### 3.3.2 Pohjolan korvauskäsittely yleisesti

Korvauskäsittelyä yleisemmin koskeneen arvostelun osalta Fiva yhtyy kantelussa esitettyyn näkemykseen Pohjolan korvauskäsittelyorganisaatiota koskeneista laajemmista ja pitkäkestoisemmista viiveistä ja ongelmista. Asiassa saatu kokonais selvitys osoittaa, että viiveet liikenteen henkilövahinkojen korvauskäsittelyajoissa ovat jatkuneet useamman vuoden ajan eivätkä ne ole rajoittuneet vain kantelussa esiin tuotuihin yksittäisiin tapauksiin. Viiveitä on ollut sekä korvausratkaisun antamisessa LVL:n edellyttämässä 30 päivän määräajassa sekä korvausasian selvittämisen aloittamisessa seitsemän arkipäivän kuluessa asian vireille tulosta.

Esitetyn selvityksen perusteella voidaan Fivan mukaan arvioida, että korvausratkaisun antamisen viivästyminen lain edellyttämästä 30 päivän määräajasta on koskenut useampana vuonna noin 1 500 vahingonkärnsyntyä. Tätä ilmaisua on Pohjola kuitenkin ilmoittanut 3.12.2020 pitävänsä ongelmallisena ja osin harhaanjohtavana. Sen mukaan luku ei tarkoita välttämättä vahingonkärnsineiden määrää, koska yksi vahinko voi sisältää useita tehtäviä, joita kaikkia yhtiö seuraa. Yhtiö ilmoittaa raportoineensa näistä yksittäisten tehtävien käsittelyajoista Fivaa. Myös tiedusteluihin vastaamisessa on ollut viiveitä.

Nykyinen LVL tuli voimaan 1.1.2017 ja Fivan mukaan se käytännössä tiukensi henkilövahinkojen käsittelyaikavaatimuksia kolmesta yhteen kuukauteen sekä uusissa että vanhoissa, eli ennen lain voimaantuloa sattuneissa, vahinkotapahtumissa. Asiassa saadun selvityksen perusteella Fiva toteaa, että Pohjolan varautuminen uuden lain käsittelyaikavaatimukseen ei ole ollut riittävää. Myöskään varautuminen korvauskäsittelyhenkilöstön ennalta tiedossa olleeseen vaihtuvuuteen jo ennen nykyisen LVL:n voimaantuloa ei Fivan käsityksen mukaan ole ollut riittävää.

Ottaen lisäksi huomioon liikennevakuutuksen luonne lakisääteisenä vakuutuslajina, jossa vakuutuksenantajalla on korostunut ja oma-aloitteinen asian selvittämis- ja korvausten maksamisvelvollisuus, pitää Fiva kokonaisuutena arvioiden Pohjolan käsittelyaikaviiveitä merkittävänä.

Pohjolan selvityksestä ilmenee, että yhtiö on jo ennen tämän asian vireille tuloa useilla toimenpiteillä pyrkinyt puuttumaan havaittuihin ongelmiin ja korjaamaan niitä. Jo tehtyjen toimenpiteiden seurauksena

vahinkojen käsittelyaika on lyhentynyt ja vahinkojen haltuunotto on saatu lain edellyttämälle tasolle, minkä lisäksi myös vastausajat tiedusteluihin ovat parantuneet merkittävästi. Laajempien toimenpiteiden toteutus jatkuu yhä ja monia toimenpiteitä on aikataulutettu toteutettavaksi vaiheittain kuluvana vuonna. Yhtiö on ilmoittanut seuraavansa korjaustoimenpiteiden vaikuttavuutta päivittäin.

Fiva pitää Pohjolan esittämiä korjaustoimenpiteitä ja niiden seuranta-keinoja tehokkaina, uskottavina ja perusteltuina. Se tulee jatkamaan asian selvittämistä ja seurantaa Pohjolan kanssa.

### 3.3.3 Vakuutuslaitosten korvauskäsittelyn valvonnasta

Fiva valvoo vakuutuslaitosten korvauskäsittelyä osana yhtiöiden menettelytapojen valvontaa. Kuten muussakin Fivan valvontatoiminnassa, niin myös menettelytapavalvonnassa painopisteet määräytyvät ja valvonnan kohteet täsmentyvät Fivan valvontalinjausten ja toimintasuunnitelman perusteella.

Vakuutustoiminnan menettelytapavalvonnassa painopiste on lakisääteisissä vakuutuslajeissa ja kuluttajavakuutuksissa. Valvonnassa painotetaan yleisesti myös riskiperusteisuutta, eli valvontaa pyritään kohdistamaan sellaisiin toimijoihin tai alueille, joilla voidaan arvioida olevan suurempia riskejä esim. kuluttajakollektiivin taloudellisen turvallisuuden kannalta.

Korvauskäsittelyn valvontaa on toteutettu pitkälti jälkikäteisvalvonnan keinoin valvontahavaintojen ja -impulssien perusteella. Näitä ovat mm. vakuutuslaitoksilta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEltä ja muilta ulkopuolisilta tahoilta (hallintokantelut ja niihin rinnastettavat yhteydenotot) saatavat tiedot.

Valvontakeinoina ovat yksittäistapauksessa pyydettävän selvityksen ja siihen liittyvien mahdollisten jatkotoimenpiteiden (esim. seuranta, korjauskehoitus, huomautus) lisäksi laajempaan valvottavajoukkoon kohdistuvat teemaselvitykset ja valvottavakohtaiset tarkastukset. Viimeksi mainittuja syvällisempiä ja laajempia selvityksiä ja tarkastuksia tehdään riskiarviointiin perustuen ja pääsääntöisesti ennalta hyväksytyin toimintasuunnitelman mukaisesti.

Fiva tapaa säännöllisesti ja tarvittaessa myös muutoin valvottavien johtoa ja asiantuntijoita. Näissä tapaamisissa käsitellään tarpeen vaatiessa myös korvauskäsittelyyn liittyviä seikkoja.

Selvyyden vuoksi Fiva toteaa, että vakuutusyhtiöiden säännönmukainen raportointi Fivalle kohdistuu lähinnä vakuutusyhtiöiden taloudellisten tunnuslukujen raportointiin, eikä se siis kata esimerkiksi korvauskäsittelyn valvontaan liittyvää tietoa. Raportointi voi kuitenkin sisältää informaatiota, joka osaltaan antaa viitteitä myös korvauskäsittelyyn tai muuhun asiakasrajapintaan liittyvistä menettelytapaongelmista. Fiva pyrkii hyödyntämään käytettävissään olevaa taloudellista informaatiota mahdollisuuksien mukaan myös vakuutusyhtiöiden menettelytapojen valvonnassa. Säännönmukaisen raportoinnin laajentaminen

koskemaan uusia valvonta-alueita tai tietoja edellyttäisi Fivan näkemyksen mukaan kuitenkin lakiin perustuvaa määräyksenantovaltuutta Fivalle.

### 3.4 Kantelijoiden vastine

Kantelijoiden mukaan asiaan hankitusta selvityksestä käy ilmi, että Pohjola on rikkonut lakisääteisiä velvollisuuksiaan jo vuosien ajan.

Kantelijoiden mukaan on todennäköistä, että lainvastainen menettely on ollut yhtiössä vallalla jo pitkään ja sen on annettu jatkaa uuden LVL:n tultua voimaan. Kantelijoiden mukaan yhtiön olisi tullut varautua uuden lain voimaantuloon ja pystyä noudattamaan sen säännöksiä heti 1.1.2017 alkaen. Heidän mukaansa ongelma yhtiön korvauskäsittelyssä ei olisi se, etteikö yhtiö aloittaisi selvitystyötä 7 arkipäivän kuluessa. Todellinen ongelma on se, ettei korvauskäsittely sen jälkeen etene, korvauspäätöksiä ei anneta eikä yhtiöstä vastata viesteihin ja tiedusteluihin. Vastineessa korostettiin myös sitä, että lähes jokaisessa kanteluun oheistetussa esimerkkitapauksessa viivästys on ollut niin pitkä, että se olisi ollut myös vanhan liikennevakuutuslain vastainen.

Kantelijoiden käsityksen mukaan ongelmat Pohjolan korvauskäsittelyssä eivät ole poistumassa, kuten selvityksissä annetaan ymmärtää. He kertovat saavansa edelleen hoidettavakseen korvausasioita, jotka muistuttavat kantelun esimerkkitapauksia. He liittivät vastineeseensa kaksi esimerkkitapausta.

Kantelijoiden käsityksen mukaan Pohjolan oli täytynyt olla tietoinen korvauskäsittelynsä ongelmista, kun se antoi selvitystä oikeusasiamiehelle asiassa EOAK/192/2019, ja siitä, että tuossa kantelussa ei ollut kyse yksittäistapauksesta. Onhan Pohjola nyt antamassaan selvityksessä ilmoittanut tehneensä korjaavia toimenpiteitä jo pidemmän aikaa.

Lain kiristymiselle annettavan merkityksen arvioinnissa on kantelijoiden mukaan huomattava, että lain valmistelu kesti pitkään ja sen kuluessa eri intressitahoja, myös Pohjolaa, kuultiin varsin kattavasti. Laissa oli myös pitkä siirtymäaika, jolla haluttiin antaa yhtiöille riittävästi aikaa valmistautua uuden lain voimaantuloon (HE 123/2015, s. 119). Määräajan kiristyminen ei ole siten voinut tulla Pohjolalle yllätyksenä tai kohtuuttoman lyhyellä varoitusaikalla. Kantelijoiden mukaan yhtiön palveluksessa olevat ja hallituksen jäsenenä toimivat henkilöt ovat olleet rikosoikeudellisessa virkavastuussa lain noudattamisesta 1.1.2017 lähtien (liikennevakuutuslaki 95 §).

Lakisääteinen liikennevakuutus on osa suomalaista sosiaaliturvaa, vaikka sen toimeenpano on lailla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Kantelijoiden mukaan vakuutusyhtiöiden toiminta lakisääteisen liikennevakuutuksen toimeenpanijoina on vailla tehokasta valvontaa. Heidän mielestään Fivan lausunnosta on luettavissa, että Fiva ei katso menettelytapavalvonnan kuuluvan varsinaisesti sen tehtäviin. Kantelijoiden mukaan valvonta ei kuulu myöskään käräjäoikeuksille, jotka ottavat pääsääntöisesti kantaa vain yhtiön antaman päätöksen



sisältöön, eivät menettelyyn. Vastaavasti myös Liikennevahinkolautakunta katsoo, ettei yhtiöiden menettelytapavalvonta kuulu sen toimivaltaan. Valvonta on kantelijoiden käsityksen mukaan vakuutettujen tekemien kanteluiden varassa. Kantelijat katsovat, että vastaavia ongelmia on myös muissa vakuutusyhtiöissä. Lainsäädännön muutostarve on tehokkaan valvonnan järjestämiseksi heidän mukaansa ilmeinen.

### 3.5 Asian arviointi

#### 3.5.1 Liikennevakuutusasioiden käsittely Pohjolassa

Annoin kanteluasiassa EOAK/192/2019 Pohjola Vakuutus Oy:lle huomautuksen yhdessä korvausasiassa tapahtuneista laiminlyönneistä. Tuossa asiassa yhtiö oli rajannut selvityksensä Fivalle koskemaan sanottua yksittäistapausta. Fiva oli puolestaan olettanut, kun sillä ei ollut tiedossaan vastaavia tapauksia yhtiöstä kolmen vuoden ajalta, kyseessä olleen yksittäistapaus.

Nyt esillä olevan kanteluasian johdosta saamani selvitys osoittaa, että näin ei ole kuitenkaan ollut. Pohjola on ensinnäkin antamassaan selvityksessä myöntänyt käsittelyviiveet kantelussa esitetyissä yksittäistapauksissa. Lisäksi saamani selvitys osoittaa, että Pohjolassa on ollut jo usean vuoden ajan viiveitä liikennevahinkoasioiden käsittelyssä ja korvauspäätösten antamisessa.

Asiassa EOAK/192/2019 Pohjolalta oli pyydetty selvitystä kantelussa mainitun yksittäistapauksen johdosta. Tästä selvityspyynnön yksilöinnistä huolimatta katson, että Pohjolan olisi tullut mainita Fivalle antamassaan selvityksessä oma-aloitteisesti myös ongelmista ja viiveistä korvauskäsittelyssään. Näin Fiva olisi pystynyt jo tuolloin puuttumaan asiaan ja selvittämään tilannetta yhdessä Pohjolan kanssa. Käsitykseni mukaan vakuutuslaitosten tulee toimia avoimesti Fivan suuntaan silloin kun on kyse Fivan valvontavaltaan kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Käsittelen kysymystä Fivan valvontatehtävästä jäljempänä omassa jaksossaan.

Fivan mukaan Pohjolan toimittamassa erillismateriaalissa on käsitelty yksilöidymmin viiveisiin johtaneita syitä. Lisäksi samassa materiaalissa on tuotu esiin myös niitä toimenpiteitä, joilla Pohjola on pyrkinyt puuttumaan ongelmiin ja korjaamaan niitä.

Pohjola on luokitellut omat asiassa antamansa selvitykset julkisuuslain mukaan salassa pidettäviksi, pitäen tietoja siis liikesalaisuuksina. Vakuutuslaitokset toimeenpanevat lakisäätteisiä pakollisia vakuutuksia julkisena hallintotehtävänä. Päätöksiä tehdessään ne käyttävät julkista valtaa. Niiden asema julkisen hallintotehtävän hoitajina on kuitenkin siinä mielessä erityislaatuinen, että ne kilpailevat keskenään asiakkaista tarjoamalla heille täsmälleen samaa tuotetta (tässä tapauksessa siis pakollista liikennevakuutusta) samoin ehdoin. Niiden asema on näin täysin toinen kuin vaikkapa Kansaneläkelaitoksella sen hallinnoidessa ja toimeenpannessa ainoana valtakunnallisena toimijana käsittelemiään etuusasioita.

Sanottu kilpailutilanne on nähdäkseni osaltaan johtanut siihen, että vakuutuslaitokset tulkitsevat omat käsittelyprosessinsa liikesalaisuuksien piiriin kuuluviksi. Käsitykseni mukaan se, jos vakuutuslaitos julkista valtaa käyttäessään eli siis korvauspäätöstä antaessaan laiminlyö noudattaa laissa säädettyä määräaikaa, ei kuitenkaan voi olla julkisuuslaissa tarkoitettu liikesalaisuuden piiriin kuuluva tieto.

Sen sijaan korvauskäsittelyyn liittyvien yksityiskohtien osalta tilanne saattaa olla toinen. Minulla ei ole edellytyksiä lähteä arvioimaan tarkasti sitä, miltä osin korvauskäsittelyn eri vaiheiden järjestely laitoksessa kuuluu liikesalaisuuden piiriin. Ja käsitykseni mukaan laillisuusvalvojan tehtävänä ei edes ole sen seikan ratkaiseminen, kuuluuko joku korvauskäsittelyn vaihe julkisuuslaissa säädetyn liikesalaisuuden piiriin. Vakuutuslaitos määrittelee ensisijaisesti asian itse ja se, joka on tyytymätön laitoksen linjaukseen, voi halutessaan saada asiasta muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Vakuutuslaitoksen ratkaisu liikesalaisuudesta on tätä kautta mahdollista saattaa aluksi hallinto-oikeuden ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Laillisuusvalvojalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tietoonsa vakuutuslaitoksen korvauskäsittelyn yksityiskohdat ja arvioida niitä. Hän ei kuitenkaan voi tuoda yhtiön liikesalaisuutena pitämiä yksityiskohtia esiin ratkaisussaan. Tämä pätee myös nyt esillä olevaan tapaukseen. Sen johdosta en voi käsitellä tässä ratkaisussani yksityiskohtaisesti Pohjolan liikennevahinkoasioiden korvauskäsittelyn vaiheita enkä niitä toimenpiteitä, joita Pohjola on tehnyt korvauskäsittelynsä kehittämiseksi ja esiintyneiden ongelmien poistamiseksi.

Käsitykseni mukaan tämänkaltaiseen yksityiskohtaiseen Pohjolan korvaustoiminnan tarkasteluun minun ei ole tarpeen edes ryhtyä ottaen huomioon Finanssivalvonnan asema vakuutuslaitosten valvonnassa. Se ja Pohjola ovat tämän kanteluasian johdosta pitäneet 17.1.2020 keskustelutilaisuuden, jossa on käyty läpi liikennevahinkoasioiden käsittelyä Pohjolassa, siinä ilmenneitä ongelmia ja toimenpiteitä niiden poistamiseksi.

Käytettävissäni olevasta materiaalista ilmenee, että Pohjola Oy:llä on siis ollut jo useamman vuoden ajan vaikeuksia ratkaista liikennevahinkoasioita laissa säädetyn määräajan puitteissa. Nykyinen liikennevakuutuslaki tuli voimaan 1.1.2017 ja tiukensi käsittelyaikavaatimuksia. Pohjolan valmistautuminen lain asettamiin vaatimuksiin ei ole saamani selvityksen perusteella onnistunut.

Fiva on lausunnossaan todennut, että jo ennen nyt käsiteltävänä olevaa kantelua Pohjola on pyrkinyt useilla toimilla korjaamaan ongelmia, ja myös onnistunut muun muassa lyhentämään käsittelyaikoja. Fiva pitää yhtiön esittämiä korjaustoimia ja seurantaa tehokkaina, uskottavina ja perusteltuina.

Kantelijat ovat liittäneet vastineeseensa kaksi Pohjolan kanssa keväällä 2020 käymäänsä sähköpostikeskustelua, joissa kummassakin on kyse viivästyksistä liikennevahinkoasian käsittelyssä. Ensimmäisessä keskustelussa oli kyse 25.2.2020 annetun päätöksen mukaisen

korvauksen maksamisesta, jonka yhtiö ilmoitti 22.4.2020 laittavansa maksuun pahoitellen viivettä. Toisessa keskustelussa oli kyse esityksen tekemisestä liikennevahinkolautakuntaan asiassa, jossa yhtiöllä on ollut tarvittavat tiedot tammikuun lopulla 2020. Yhtiö on 11.5.2020 ilmoittanut laittavansa asian lautakuntaan ja pahoitellut, ettei asiaan ollut palattu aiemmin.

Käsitykseni mukaan Pohjolan kantelijoille sähköpostitse antamista vastauksista on pääteltävissä, että käsittelyviiveitä on esiintynyt ainakin kantelijoiden hoitamisissa asioissa vielä keväällä 2020. Nähdäkseni tästä voidaan perustellusti tehdä se johtopäätös, että Pohjolassa on ollut siis ongelmia liikennevahinkojen korvauskäsittelyssä vielä keväällä 2020.

Pohjola ja Fiva ovat joulukuussa 2020 antamissaan kommentoissa tuoneet esiin, että Pohjola oli kesäkuussa 2020 lähettänyt Fivalle tilannekatsauksen liikennevakuutusasioiden kehityksestä. Lisäksi ne ovat käsitelleet yhtiön liikennevahinkoasioiden käsittelyn tilaa 13.11.2020 järjestetyssä tapaamisessa.

Pohjolan mukaan asioita on määrätietoisesti edistetty ja kehitystä seurattu yhtiössä yhdessä Fivan kanssa, ja tulokset ovat jo nähtävissä. Fiva on puolestaan todennut, että se on kuluneen vuoden ajan seurannut tehostetusti sekä raportoinnin että valvottavatapaamisten keinoin Pohjolan korvauskäsittelyorganisaatiossa toteutettuja korjaustoimenpiteitä ja käsittelyaikoja.

Saamani selvityksen perusteella liikennevahinkoasioiden korvauskäsittelyn tila Pohjolassa vaikuttaisi parantuneen kuluneen vuoden aikana huomattavasti. Käsitykseni mukaan Pohjolan tulee varmistua siitä, että se saavuttaa korvauskäsittelyssään tason, jossa se voi turvata korvauspäätösten antamisen laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Pohjola on siis aiemmin laiminlyönyt määräaikoja ja se on saamani selvityksen mukaan maksanut hakijoille lain mukaisia viivästyskorotuksia. Käsitykseni mukaan vakuutettujen ensisijaisena oikeutena on kuitenkin saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti laissa säädettyissä määräajoissa. Viivästyskorotusten maksamiseen johtavien laiminlyöntien tulisi olla korvauskäsittelyssä harvinaisia poikkeustapauksia. Samalla yhtiön tulee myös varmistua siitä, että korvauskäsittely tapahtuu muutoinkin hallintolaissa säädettyä palveluperiaatetta noudattaen.

### 3.5.2 Finanssivalvonnan valvontatoimet liikennevakuutusasioissa

Saamani selvityksen mukaan vakuutuslaitokset eivät raportoi säännöllisesti Fivalle korvauskäsittelystään, vaan niiden raportointi sisältää lähinnä taloudellisia tunnuslukuja. Fivan mukaan myös näistä luvuista voi saada viitteitä mahdollisista korvauskäsittelyyn liittyvistä menettelytapaongelmista.

Ainakaan Pohjolan kohdalla sen toiminnastaan Fivalle esittämät taloudelliset tunnusluvut eivät ole johtaneet siihen, että Fiva olisi tullut

tietoiseksi edellä mainituista mittavista ongelmista yhtiön liikennevakuutuksen korvauskäsittelyssä.

Fivalla on saamani selvityksen mukaan myös mahdollisuus tehdä laajamittaisempia teemaselvityksiä laajempaan valvottavajoukkoon kohdistuen ennalta hyväksytyn toimintasuunnitelman mukaisesti. Se ei ole ainakaan lausunnossaan tuonut esiin, että lakisääteisessä liikennevakuutuksessa olisi tämänkaltaista teemaselvitystä viime vuosien aikana tehty tai että sellaista olisi suunnitteilla.

Tulkitsen Fivan antamaa lausuntoa edelleen siten, että se ei katso nykyisten säännösten puitteissa voivansa edellyttää vakuutuslaitoksilta säännönmukaista raportointia korvauskäsittelystään.

Vakuutuslaitosten korvauskäsittelyn valvonta liittyy Fivan harjoittamaan menettelytapojen valvontaan. Valvonta on saamani selvityksen mukaan ollut lähinnä jälkikäteisvalvontaa, jossa keskeisessä asemassa ovat olleet ulkopuolisilta toimijoilta saadut impulssit. Näin esille tulleessa yksittäistapauksessa Fivalla on lausuntonsa mukaan mahdollisuus pyytää selvityksiä ja ryhtyä jatkotoimenpiteisiin. Tämä nyt käsiteltävänä oleva kanteluasia on hyvä esimerkki tällaisesta ulkopuolisesta impulssista (kantelu) alkunsa saaneesta valvottavaan kohdistuvasta menettelytapavalvonnasta.

Julkista hallintotehtävää hoitavan vakuutuslaitoksen korvaustoiminnan lainmukaisuuden valvonnan ei mielestäni kuitenkaan pitäisi olla pelkästään ulkopuolisten havaintojen ja vakuutettujen aktiivisuuden varassa.

Fivan etukäteen laatimaan toimintasuunnitelmaan sisältyvä vakuutuslaitosten korvauskäsittelyn laajamittaisempi valvonta on tehokas valvontainstrumentti ja sitä kautta on saatavissa riittävästi tietoa vakuutuslaitosten korvaustoiminnasta. Tämänkaltaista valvontaa Fiva ei siis kuitenkaan käsitykseni mukaan ole liikennevakuutusasioissa valvottiin kohdistanut ainakaan uuden liikennevakuutuslain aikana.

Pidän ongelmallisena sitä, että Fivalla ei ole ilmoituksensa mukaan mahdollisuutta pyytää vakuutuslaitoksilta säännöllisesti raportteja niiden liikennevakuutusasioiden käsittelystä. Liikennevakuutuslaissa on säädetty määräajoista, joiden kuluessa laitosten on annettava korvauspäätöksiä. Käsitykseni mukaan laitosten tulee seurata korvauskäsittelyään tarkasti, jotta ne voivat varmistua julkisen hallintotehtävänsä asianmukaisesta hoitamisesta, ja tässä tarkoituksessa laatia korvauskäsittelystä myös tilastoja. Näistä tilastoista Fivan olisi nähdäkseni varsin vaivatonta, tai ainakin tulisi olla, tehdä johtopäätöksiä laitoksen korvauskäsittelyn tilasta ja havaita siinä esiintyviä ongelmia, ainakin mikäli ne olisivat nyt esillä olevan suuruisia. Tämänkaltaisella seurannalla ongelmat liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelyssä eivät jäisi pimentoon valvovalta viranomaiselta siten kuin nyt näyttää Pohjolan kohdalla tapahtuneen.

Käsitykseni mukaan Fivan tulisi tarkastella tässä suhteessa omaa valvontatoimintaansa ja -toimivaltuuksiaan suhteessa

liikennevakuutuslaitoksiin. Samassa yhteydessä olisi nähdäkseni tarkoituksenmukaista, että Fiva tarkastelisi asiaa myös muiden lakisäästeisten pakollisten vakuutusten ja niitä hoitavien Fivan valvottaviin kuuluvien laitosten kannalta.

Mikäli Fiva päätyy arvionaan edelleen siihen, että sillä ei ole toimivaltuuksia saada laitoksilta vuosittain tarvittavia tilastotietoja niiden lakisäästeisten pakollisten vakuutusten korvaustoiminnasta, sen tulee nähdäkseni pohtia toimivaltasäännöstensä muutostarvetta, ja tehdä tätä koskeva esitys sääntelyn kehittämiseksi.

#### 4 TOIMENPITEET

Asiassa EOAK/192/2019 olen siis jo aikaisemmin antanut Pohjolle huomautuksen korvauskäsittelyn laiminlyönneistä, yksittäisen asian käsittelyn kohdalla.

Tämän asian yhteydessä on käynyt ilmi, että yhtiössä on ollut vastaavanlaisia laiminlyönnejä useissa muissakin tapauksissa, myös kanteiluissa mainituissa esimerkkitapauksissa. Yhtiö on saamani selvityksen perusteella muun muassa laiminlyönyt noudattaa niissä liikennevakuutuslaissa säädettyjä määräaikoja korvauspäätösten antamisessa. Saamani selvityksen mukaan tapausten määrää on pidettävä suurena ja katsonkin, että lakisäästeisten pakollisten liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelyn organisointi ja päätöksentekojärjestelmä Pohjolassa on ollut erittäin laajamittaisesti epäonnistunut.

Saamani selvityksen perusteella yksittäiset korvauksenhakijat ovat kukin saaneet viivästyskorotusta korvauksilleen. Lisäksi Pohjolan korvauskäsittely on ollut kuluneen vuoden Fivan aktiivisessa seurannassa ja korvauskäsittelyn tila yhtiössä on kehittynyt positiiviseen suuntaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Pohjola Vakuutus Oy:lle vakavan huomautuksen edellä selostetusta liikennevakuutuslain vastaisesta menettelystä.

Korostan, että yhtiön tulee saada korvauskäsittelynsä ja päätöksentekomenettelynsä vastaamaan pysyvästi sitä, mitä liikennevakuutuslaki ja hallintolaki edellyttävät. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yhtiön tulee antaa korvauspäätökset laissa säädettyjen määräaikojen kuluessa sekä täyttää hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen asettamat vaatimukset niin asiakkaiden neuvonnan kuin myös tiedusteluihin vastaamisen suhteen.

Tämän varmistamiseksi pyydän Pohjolaan toimittamaan Finanssivalvonnalle 16.4.2021 mennessä tarvittavan selvityksen pakollisten liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelystä ja erityisesti laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta sekä vuoden 2020 että alkuvuoden 1.1.–31.3.2021 osalta.

Pyydän Finanssivalvontaa arvioimaan Pohjolta saamia selvityksiä ja toimittamaan omat arvionsa niistä ja saamansa selvitykset nähtäväkseni 31.5.2021 mennessä.

Tulen tarkastelemaan Pohjolan liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelyn tilaa vielä uudelleen Fivalta saamieni tietojen valossa. Mikäli aihetta ilmenee, otan asian ja Pohjolan menettelyn uudelleen käsiteltäväkseni ja arvioin tuossa yhteydessä uudelleen oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädettyjä valvontakeinoja ja seuraamuksia.

Lisäksi saatan Finanssivalvonnan tietoon jaksossa 3.5.2 esittämäni käsitykset lakisääteisen liikennevakuutuksen korvauskäsittelyn asianmukaisen toteutumisen valvonnasta. Näiltä osin pyydän Finanssivalvontaa toimittamaan minulle niin ikään 31.5.2021 mennessä selvityksen siitä, mihin asia on Fivassa antanut aihetta.