

17.5.2021

EOAK/783/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **ULKOMAILLA TAPAHTUNEEN LIIKENNEVAHINGON SELVITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija kertoi kirjoituksessaan lähettäneensä joulukuussa 2018 sähköpostitse korvausvaatimuksen liikennevahinkoasiassaan Liikennevakuutuskeskukselle (LVK) ja kiirehtineensä sen käsittelyä maaliskuussa 2019. Kun hän ei ollut saanut asiaansa mitään vastausta, kertoi hän lähettäneensä kesäkuussa 2019 niin ikään sähköpostitse toimenpitepyynnön Finanssivalvonnalle (Fiva). Kantelijan mukaan myöskään Fiva ei ole vastannut hänelle mitään.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Finanssivalvonta antoi 29.4.2020 lausunnon, jonka liitteenä oli Liikennevakuutuskeskuksen 26.3.2020 antama selvitys.

Asian arvioinnissa keskeiset säännökset ovat päätöksen liitteenä.

Kantelija ilmoitti 10.6.2020 päivätyssä lisäkirjeessään saaneensa Fivalta 29.4.2020 vastauksen, jossa se oli selostanut LVK:n toimia asiassa. Lisäkirjeessään 17.8.2020 kantelija on ilmoittanut saaneensa LVK:lta 29.7.2020 päivätyyn korvauspäätöksen, jolla hänelle on maksettu kertakorvauksena 6 650 euroa. Kantelijan mukaan päätöksessä ei ole eritelty lainkaan, mistä korvaussumma koostuu eikä päätöstä ole perusteltu muutoinkaan. Päätös on kantelijan mukaan ensimmäinen yhteydenotto keskukselta hänen 1,5 vuotta aiemmin tekemäänsä korvaushakemukseen. Kantelija on uudistanut kantelussaan esittämänsä arvostelun.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi vielä asiaan 20.4.2021 lausuntonsa.

Ministeriön ja Finanssivalvonnan lausunnot sekä Liikennevakuutuskeskuksen selvitys oheistetaan kantelijalle.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Liikennevakuutuskeskuksen selvitys**

##### **3.1.1 Liikennevakuutuskeskuksen asema korvausedustajana**

Liikennevakuutuskeskuksen mukaan kysymyksessä on 20.10.2018 Sloveniassa aiheutuneesta vahinkotapahtumasta, jossa kantelijan (Suomen kansalainen) kuljettama ja omistama ajoneuvo on kolaroinut

Saksan rekisterissä olevan ja saksalaisessa vakuutusyhtiössä vakuutetun ajoneuvon kanssa. Kantelija oli jättänyt 23.10.2018 asiassa vahinkoilmoituksen LVK:lle, joka toimii Suomessa sanotun saksalaisen vakuutusyhtiön liikennevakuutusdirektiivin mukaisena korvausedustajana. Korvausta on haettu siis vahingon vastapuolen liikennevakuutuksesta.

Liikennevakuutusdirektiivin mukaisena korvausedustajana toimimiselle ei ole asetettu kovin tiukkoja muodollisia kriteerejä. Direktiivin säännökset on tältä osin implementoitu liikennevakuutuslain 69 §:ään. Vaatimuksena on, että korvausedustajan on asuttava tai oltava sijoittunut siihen ETA-valtioon, johon hänet on nimetty ja kyettävä toimimaan kyseisen valtion virallisilla kielillä. Korvausedustajina toimivat usein vakuutusyritykset, mutta sellaisena voi toimia, ja usein toimiikin, muu taho kuin toimiluvan saanut vakuutusyritys. Tällaisia ovat mm. Suomessa toimivat vahinkojen hoitoyhtiöt. Muodollista estettä ei kuitenkaan ole sille, etteikö esimerkiksi yksityishenkilö voisi toimia korvausedustajana.

LVK:n toimivalta kyseessä olevassa tapauksessa perustuu sen käsityksen mukaan yksinomaan LVK:n ja eurooppalaisen vahinkohoitoyhtiön välillä tehtyyn toimeksiantosopimukseen liikennevahinkojen käsittelystä, ei lakiin. Tämä vahinkohoitoyhtiö on puolestaan sopimussuhteessa kyseiseen saksalaiseen vakuutusyhtiöön.

Direktiivin mukaisena korvausedustajana toimiessaan LVK toimii päämiesyhtiönsä valtuuttamana ja ohjeistuksen alaisena. LVK:lla ei siis ole oikeutta tehdä itsenäisesti ratkaisuja vahingon korvattavuudesta, vaan päätökset tekee saksalainen vakuutusyhtiö. Vahingon korvattavuus ratkaistaan tapahtumamaan eli Slovenian lainsäädännön mukaisesti. Taustalla on siis saksalaisen vakuutusyhtiön saksalaiselle ajoneuvolle myöntämästä vakuutuksesta haettavasta korvauksesta, jonka peruste ja määrä ratkaistaan Slovenian aineellisoikeudellisen lainsäädännön nojalla. Näin ollen Suomen liikennevakuutuslain vahinkojen korvaamista tai vakuuttamista koskevat säännökset eivät sovellu nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen.

LVK jättää Finanssivalvonnan harkintaan ja arvioitavaksi kysymyksen siitä, onko se toimivaltainen ottamaan kantaa ulkomaisen vakuutusyhtiön Suomeen nimeämän liikennevakuutusdirektiivin mukaisen korvausedustajan toimintaan, vai rajoittuuko toimivalta tältä osin ainoastaan liikennevakuutuslain 70 §:n 4 momentin perusteella Suomessa toimiviin vakuutusyhtiöihin ja tällaisten yhtiöiden muualle ETA-alueelle nimeämiin korvausedustajiin. Tällöin toimivaltainen taho olisi sen jäsenvaltion Finanssivalvonta, jossa vakuutusyritys on saanut toimiluvan (Saksa).

LVK:n mukaan asiassa ei ole kyse Suomen liikennevakuutuslain mukaan korvattavasta vahinkotapahtumasta. Näin ollen korvausasian hoitamisessa ei myöskään keskuksen näkemyksen mukaan ole kysymys perustuslain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Keskus katsookin, ettei eduskunnan oikeusasiamies ole toimivaltainen taho asiassa.

### 3.1.2 Liikennevakuutuskeskuksen toimet korvausasiassa

Keskuksen mukaan kyseinen vahinkotapahtuma on ilmoitettu LVK:lle 23.10.2018. Keskus välitti 24.10.2018 tiedon vahinkotapahtumasta ulkomaiselle vakuutusyhtiölle ja pyysi toimintaohjeita. Se sai 15.11.2018 ulkomaiselta yhtiöltä vahvistuksen vakuutusturvasta ja 12.2.2019 vahvistuksen siitä, että heidän vakuutuksenottajansa on vastuussa yhteenajosta. Samassa yhteydessä keskusta oli pyydetty selvittämään vahingon laajuus huolellisesti.

Keskuksen mukaan kantelija on ollut asian eri käsittelyvaiheissa useita kertoja yhteydessä korvauspalveluun sekä puhelimitse että sähköpostitse. Hänelle on kerrottu ulkomailla sattuneiden liikennevahinkojen korvaamisen periaatteet sekä tähän liittyvä menettely ja käyty läpi asian käsittelyvaiheet. Ajoneuvon vauriot määritellyt korjaamo on laatinut ajoneuvon korjauksesta kustannusarvion, joka on keskuksen näkemyksen mukaan perustunut osittain epätarkoituksenmukaisiin korjausmenetelmiin sekä sisältänyt myös todennäköisesti kolaritapahtumaan liittymättömien vaurioiden korjauksia. Pyyntöistä huolimatta korjaamo ei ole kuitenkaan toimittanut keskukselle päivitettyä kustannuslaskelmaa. Keskuksen mukaan korvausta ei voida saada tiedoilla maksaa, koska vahingon määrä on selvittämättä korvauksenhakijan puolella olevien seikkojen vuoksi. Tilanne on selvitetty asianosaisille. Mikäli korvauksenhakija on tyytymätön vakuutusyhtiön ratkaisuun, on hänellä LVK:n mukaan mahdollisuus haastaa ulkomainen vakuutusyhtiö yleiseen tuomioistuimeen.

## 3.2 Finanssivalvonnan selvitys ja lausunto

### 3.2.1 Finanssivalvonnan näkemys asiaan ja omaan toimivaltaan

Finanssivalvonnan mukaan se valvoo Fivasta annetun lain perusteella ulkomaisten ETA-valvottavien Suomessa olevien sivuliikkeiden toimintaa ja ulkomaisten ETA-lisäeläkelaitosten toimintaa Suomessa sekä sellaista ulkomaisten valvottavien palvelujen tarjoamista Suomessa, jota harjoitetaan sivuliikettä perustamatta. Muita ulkomaisia ETA-vakuutusyhtiöitä (eli niitä, jotka eivät harjoita vakuutustoimintaa Suomen sivuliikkeestä käsin tai tarjoamalla vakuutuspalveluja rajan yli Suomeen sivuliikettä perustamatta) ei ole laissa määritelty Fivan valvottaviksi. Laissa ei ole myöskään korvausedustajien valvontaa koskevia säännöksiä.

Fivan näkemyksen mukaan laissa säädetyt valvontatoimenpiteet eivät voi kohdistua sen valvonnan ulkopuolelle jääviin tahoihin. Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain (461/2016) 19 a §:n mukaan LVK:n korvaus- ja vakuuttamistoiminnassa noudatettavien menettelytapojen ja vakuutusmatemaattisten seikkojen noudattamisen valvonta kuuluu Fivalle. Tämä Fivan valvontatehtävää laissa selventävä säännös tuli voimaan 1.1.2020, mutta säännös sisältyi jo aiemmin voimassa olleeseen vanhaan liikennevakuutuslakiin.

Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan LVK on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Sen tehtävistä säädetään liikennevakuutuslaissa ja tie- ja

maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa. LVK:n liikennevakuutuslaissa yksilöidyt tehtävät, kuten vakuuttamiseen ja korvaustoimintaan liittyvät tehtävät, ovat pääosin julkisia hallintotehtäviä.

Liikennevakuutuslaissa ei ole säädetty LVK:n tai muunkaan nimetyn tahon tehtäväksi toimia ulkomaisen ETA-vakuutusyhtiön liikennevakuutusdirektiiviin perustuvana korvausedustajana.

Liikennevakuutuslain 70 §:n 4 momentin mukaan, jos vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei noudata kyseisen pykälän 1–3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, Finanssivalvonta voi ryhtyä Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyihin valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiötä kohtaan.

Fivan mukaan tämä valvontasäännös on ongelmallinen. Laissa säädetty Fivan valvontatoimenpiteet koskevat vain laissa määritellyjä valvottavia tahoja. Sloveniassa sattuneesta liikennevahingosta vastuussa oleva saksalainen vakuutusyhtiö tai sen Suomeen nimeämä korvausedustaja ei ole laissa määritelty Fivan valvottava. Laissa ei näin ollen ole myöskään säädetty valvontatoimenpiteistä tällaista ei-valvottavaa vakuutusyhtiötä kohtaan.

Fivan näkemyksen mukaan myös valvontasäännöksen perustelut ovat jossain määrin ristiriitaiset säännöksen sanamuotoon verrattuna. Lain perusteluista saa käsityksen, että korvausedustajia koskevaa sääntelyä on liikennevakuutuslaissa ainoastaan selkiytetty ja yksinkertaistettu, mutta ei asiallisesti muutettu aiemmin voimassa olleeseen lakiin verrattuna. Kuitenkin korvausedustajia koskenut Fivan valvontasäännös ei Fivan käsityksen mukaan aikaisemman liikennevakuutuslain perusteella kohdistunut kuin kotimaisiin ja ns. kolmannen maan vakuutusyhtiöihin. Nämä vakuutusyhtiöt ovat Fivan valvottavia ja niitä kohtaan Fiva voi ryhtyä lain mukaisiin valvontatoimenpiteisiin.

Selvyyden vuoksi Fiva toteaa, että liikennevakuutusdirektiiviin perustuva korvausedustajan nimeäminen ja korvausedustajan toiminta ei ole vakuutuspalvelujen vapaan tarjonnan harjoittamista Suomessa, mitä ulkomaisten ETA-vakuutusyhtiöiden toimintaa Fiva valvoo.

Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 19 a §:n mukaan mm. LVK:n korvaustoiminnassa noudatettavien menettelytapojen valvonta kuuluu Fivalle. Ulkomaisen ETA-yhtiön korvausedustaja toimii sen nimenneen yhtiön toimeksiannosta ja valtuuttamana. Taustalla ovat liikennevakuutusdirektiivin ja tässä tapauksessa Saksan kansallisen lain säännökset. Kun LVK on nimetty korvausedustajaksi, ei ole kyse LVK:lle laissa säädetystä korvaustoiminnan hoitamisesta, vaan sopimusperusteisesta korvausedustajana toimimisesta edustajan nimenneen yhtiön valtuutuksen ja päätösten perusteella ja liikennevakuutuslain 70 §:n 2–3 momentin säännöksiä noudattaen. Fiva katsoo, että LVK:n toiminta sopimusperusteisena, epäitsenäisenä korvausedustajana on toimintaa, joka ei kuulu Fivan valvontaan Liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 19 a §:n nojalla.

Liikennevakuutuslain perusteluissa todetaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja julkisen vallan käytöstä, että liikennevakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Osassa tehtävien toimeenpanoa on kysymys myös julkisen vallan käytöstä. Yleisesti ottaen julkista valtaa käytetään annettaessa 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.

Ulkomaisen ETA-vakuutusyhtiön korvausedustaja on nimetty liikennevakuutusdirektiiviin pohjautuvan Saksan lainsäädännön perusteella. Liikennevakuutusdirektiivin 21 artiklasta ilmenee, että korvausedustaja edustaa ulkomaista ETA-vakuutusyhtiötä suhteessa vahingonkärnsineisiin ja sillä on oltava riittävät toimivaltuudet voidakseen edustaa vakuutusyrittäjästä 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vahingonkärnsineisiin nähden ja voidakseen kokonaan täyttää näiden korvausvaatimukset. Korvausedustaja ei siis tee itsenäisiä korvauspäätöksiä, vaan toteuttaa päämiehensä ohjeita ja korvausratkaisuja.

LVK:n selvityksen mukaan keskuksen toimivalta kyseessä olevassa tapauksessa perustuu LVK:n ja eurooppalaisen vahinkohoito-yhtiön väliseen toimeksiantosopimukseen liikennevahinkojen käsittelystä. Vahinkohoito-yhtiö puolestaan on sopimussuhteessa liikennevahingosta vastuussa olevaan saksalaiseen vakuutusyhtiöön. Korvauksen peruste ja määrä ratkaistaan Slovenian aineellisoikeudellisen lainsäädännön nojalla. Suomen liikennevakuutuslain vahinkojen korvaamista tai vakuuttamista koskevat säännökset eivät tapaukseen sovellu.

Fiva katsoo siis, ettei LVK:n toiminta sopimusperusteisena, epäitsenäisenä korvausedustana kuulu sen valvontavaltaan. Asiassa saamansa selvityksen nojalla se tuo kuitenkin esille, että sen käsityksen mukaan korvausedustaja näyttäisi toimineen asiassa sitä koskevien liikennevakuutuslain (jäljempänä myös LVL) 70 §:n säännösten mukaisesti ja syy siihen, ettei vakuutusyhtiö ole antanut asiassa korvauspäätöstä vaikuttaisi olevan puuttuvissa selvityksissä vahingonkärnsineen puolella. Fivan mukaan laissa ei edellytetä, että vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja antaisi LVL 70 §:n 3 momentin mukaisen perustellun vastauksen vahingonkärnsineen korvausvaatimukseen kirjallisesti. Fivan näkemyksen mukaan kirjallinen vastaus olisi kuitenkin selkeyden ja asianmukaisen dokumentoinnin vuoksi ja laissa edellytetyn määräajan noudattamisen todentamiseksi asianmukaista antaa.

Fiva pitää sinänsä tärkeänä, että korvausedustajia koskevien liikennevakuutuslain säännösten taustalla oleva liikennevakuutusdirektiivin tavoite vahingonkärnsineen aseman parantamisesta toteutuu myös sellaisissa tapauksissa, joissa vahingonkärnsineen kotivaltion valvontaviranomaisella ei ole valvontavaltuuksia suhteessa korvausedustajan nimenneeseen ulkomaiseen vakuutusyhtiöön. Fivan näkemyksen mukaan olisi hyvä, että epäitsenäisestä asemastaan huolimatta korvausedustajat pyrkisivät riittävän aktiivisesti selvittämään asiaa sekä suhteessa vahingonkärnsineeseen että päämiesyhtiönsä, jotta asian olisi mahdollista edetä korvauksen maksamiseen. Korvausedustaja voinee

esimerkiksi pyrkiä edistämään korvauksen riidattoman osan maksamista, sikäli kun kussakin tapauksessa sovellettava lainsäädäntö tämän mahdollistaa.

### 3.2.2 Fivan selvitys omasta toiminnastaan

Kantelija lähetti Fivalle 27.6.2019 sähköpostitse kantelun LVK:n toiminnasta. Hän kummasteli, miksi ei ole saanut mitään vastausta jo joulukuussa 2018 LVK:lle lähettämäänsä hakemukseen. Kantelusta ei ilmennyt, mistä asiassa oli tarkkaan ottaen kysymys ja mitä tehtävää LVK asiassa hoitaa.

Kantelu kirjattiin Fivan asianhallintaan odottamaan käsittelyä. Kantelut ja kantelutyypiset asiakaskirjeet käsitellään Fivassa pääsääntöisesti niiden saapumisjärjestyksessä.

Kantelija on asiakaskirjeen lähettämisen jälkeen ollut puhelimitse Fivaan yhteydessä ja tiedustellut vastausta. Hänelle on tällöin pahoiteltu, että käsittelyssä on ruuhkaa. Hänelle on myös kerrottu, että samanlaatuiset asiakaskirjeet käsitellään pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä.

Fiva pahoittelee, että vastaaminen kantelijan kanteluun on kestänyt kauan. Kyse ei kuitenkaan nyt saadun selvityksen mukaan ole ollut asiasta, jossa kantelija ei olisi saanut mitään vastausta korvusedustajalta. LVK on edellä kuvatussa selvityksessään kertonut korvusedustajan ja kantelijan välisestä yhteydenpidosta. Fivan käsityksen mukaan kantelija on ollut tietoinen, mistä syystä korvausta ajoneuvon vaurioista ei ole vielä voitu maksaa. Fiva ilmoitti tulevansa vastaamaan kantelijalle pian selvityksensä antamisen jälkeen.

Fiva totesi lisäksi, että se saa vuosittain n. 1 000 kpl yhteydenottoja, jotka liittyvät sen valvottavien luotto- ja maksulaitosten, vakuutusyhtiöiden, sijoituspalveluyritysten ja eräiden muiden toimijoiden toimintaan ja/tai toimintaympäristöön. Osa yhteydenotoista on luonteeltaan hallintokanteluja, osa hallintokantelutyypisiä kirjelmiä ja osa yleisluontoisempia tiedusteluja.

Kokonaisuutena Fivalle tulevien asiakaskirjeiden kirjo on hyvin laaja ja melko usein yhteydenotoissa ei edes ole kysymys Fivan toimivaltaan kuuluvista asioista. Fivan ohjauksesta huolimatta asiakaskirjeitä lähetetään Fivalle myös monia sellaisia kanavia pitkin, joita ei ole tarkoitettu käytettäväksi asiakaskirjeiden lähettämiseen, mikä ei myöskään ole omiaan jouduttamaan yhteydenottoihin vastaamista.

Fivan mukaan sen asiakaskirjeiden käsittely on parin viime vuoden aikana ruuhkautunut, eikä yhteydenottoihin ole aina pystytty vastaamaan hallintolain edellyttämällä joutuisuudella. Fivassa on aloitettu projekti, jolla tähdätään asiakaskirjeiden käsittelyn tehokkaaseen, kokonaisvaltaiseen prosessointiin ja käsittelyaikojen pysyvämpään lyhentämiseen. Vakuutustoimijoita koskevien asiakaskirjeiden käsittelyyn on viime aikoina lisätty resursseja, mutta vallitsevista poikkeusoloista johtuen Fiva on kuitenkin joutunut voimakkaasti priorisoimaan valvontaansa kriisin

vaikutuksiin valvottavissaan ja myös mainittua projektia on jouduttu lyk-käämään.

Fiva katsoo, että se voi priorisoida vaikutukseltaan laajempia ja merki-tykseltään hyvin suuria asioita yksittäisten asiakasyhteydenottojen edelle. Tästä huolimatta vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä kos-kee sinänsä myös priorisoinnissa vähäisemmiksi arvioituja asioita. Toi-saalta on selvää, että asiakaskirjeen sisältö vaikuttaa kirjeen käsittely-tapaan ja -aikaan. Viivytyksetöntä käsittelyaikaa arvioitaessa huomiota tulee Fivan käsityksen mukaan kiinnittää myös siihen, että asiakaskir-jeisiin annettavissa vastauksissa ei kyse ole sellaisista hallintoasioista, jotka loisivat asiakaskirjeen lähettäjiille etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia.

Suuressa osassa Fivan asiakaskirjevastauksia annetaan yleistä neu-vontaa, välitetään tietoja asiakkaan mahdollisesti käytettävissä olevista toimintavaihtoehtoista ja tarvittaessa lähetetään asia kyseessä olevan Fivan valvottavan selvitettäväksi ja vastattavaksi.

### 3.2.3 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

STM toteaa lausunnossaan, että vakiintuneesti on katsottu, että liiken-nevakuutuksen ja muiden lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä osittain myös julkisen vallan käytöstä. Tämän vuoksi liikennevakuutusyhtiöiden toimintaan sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä, jollei liikennevakuutuslainsäädännössä ole toi-sin säädetty.

Kaikkien Suomessa liikennevakuutustoimintaa harjoittavien vakuutus-yhtiöiden on kuuluttava Liikennevakuutuskeskukseen. Liikennevakuu-tuskeskus on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yh-teiselin. Liikennevakuutuskeskus on lakiin perustuva ja sen tehtävät ovat pääosin julkisia hallintotehtäviä.

Liikennevakuutusta koskevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä on mi-nisteriön mukaan kehitetty vähitellen. Sääntely on nähty erityisen tär-keäksi sekä vahinkoa kärsineille että vakuutusyhtiöille. Vahingoittunei-den suojaamisen lisäksi sääntelyn tavoitteena on edistää henkilöiden ja ajoneuvojen vapaata liikkuvuutta ja samalla vahvistaa myös Euroo-pan rahoituspalvelujen sisämarkkinoita. Liikennevakuutusta koskevia direktiivejä on säädetty kaikkiaan kuusi, joista viimeisimmällä, Euroo-pan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/103/EY moottoriajoneu-vojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta (jäljempänä direk-tiivi), kumottiin aikaisemmat viisi direktiiviä ja niiden määräykset yhdis-tettiin yhdeksi direktiiviksi. Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön pääosin liikennevakuutuslaissa (460/2016).

Direktiivin 21 artiklan mukaan liikennevakuuttamista harjoittavan va-kuutusyhtiön on nimettävä korvausedustaja jokaiseen muuhun ETA-valtioon kuin siihen, jossa ne ovat saaneet virallisen toimilupansa. Kor-vausedustajan tehtävänä on korvausvaatimuksen selvittely ja käsittely sellaisissa tapauksissa, jossa vahinko on sattunut muussa

jäsenvaltiossa kuin vahinkoa kärsineen asuinpaikkana olevassa jäsenvaltiossa. Korvausedustajan on asuttava siinä jäsenvaltiossa tai oltava sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, johon hänet on nimetty.

Liikennevakuusdirektiivin mukaan vakuutusyhtiöt voivat itse valita korvausedustajansa, eivätkä jäsenvaltiot voi rajoittaa tätä valitsemismahdollisuutta. Korvausedustaja voi toimia yhden tai useamman vakuutusyrityksen lukuun.

Korvausedustaja kokoaa kaikki tällaisten korvausten maksamiseen tarvittavat tiedot ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta päästäisiin neuvottelutulokseen korvausten maksamisesta. Korvausedustajalla on oltava riittävät toimivaltuudet edustaa vakuutusyhtiötä vahinkoa kärsineisiin nähden ja voidakseen kokonaan täyttää näiden korvausvaatimukset.

Direktiivin korvausedustajaa koskevat säännökset sisältyvät liikennevakuutuslain (460/2016) 69 ja 70 §:iin. Toimiessaan korvausedustajana Liikennevakuutuskeskus ei hoida sille laissa säädettyä tehtävää, vaan toiminta perustuu keskuksen ja sen edustaman vakuutusyhtiön tekemään sopimukseen. Vakuutusyhtiöllä on direktiivin mukaan oikeus vapaasti valita korvausedustajansa. Korvausedustajalla ei ole oikeutta tehdä itsenäisiä korvauspäätöksiä, vaan se toteuttaa päämiehensä ohjeita ja korvausratkaisuja. Liikennevahinkoon sovelletaan pääsääntöisesti sen maan lakia, missä vahinko tapahtui. Tässä tapauksessa vahinko tapahtui Sloveniassa, joten oikeus korvaukseen ratkaistaan Slovenian lainsäädännön mukaan. Kyseiseen vahinkoon ei siten sovelleta Suomen liikennevakuutuslakia tai hallinnon yleislakeja, joita sovellettaisiin, jos kyse olisi Suomessa sattuneesta vahingosta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/2013 vp) todennut, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu sopimusvapauden piiriin eikä muu kuin viranomaisen voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. Vakuutusyhtiöllä sen sijaan on direktiivin mukaan oikeus valita sitä edustava korvausedustaja. Korvausedustajan toiminta perustuu sen ja vakuutusyhtiön välisen sopimukseen, eikä lain säännökseen.

Ottaen huomioon, että korvausedustajan toimivalta perustuu sopimukseen, siinä toteutetaan korvauskäsittelyä toiseen jäsenvaltioon sijoitautuneen vakuutusyhtiön ohjeiden mukaan ja toisen jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuen, sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei kyse ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Finanssivalvonnan valvontavaltuuksista STM toteaa, että liikennevakuutuslain 70 §:n 4 momentin mukaan: ”Jos vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei noudata 1–3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, Finanssivalvonta voi ryhtyä Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädettyihin valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiötä kohtaan.” Kyseistä lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Pykälän 4 momentissa todettaisiin voimassa

olevan lain 14 e §:n 4 momenttia vastaavasti Finanssivalvonnan mahdollisuudesta ryhtyä valvontatoimenpiteisiin pykälässä tarkoitettua vakuutusyhtiötä tai sen nimeämää korvausedustajaa kohtaan.”

Kyseinen lainkohta vastaa sanamuodoltaan vanhan, jo kumotun liikennevakuutuslain (279/1959) vastaavaa säännöstä. Vanhan lain säännös on kuitenkin siinä olevan viittaussäännöksen johdosta koskenut ainoastaan suomalaisia tai Suomessa toimivia ns. kolmannen maan vakuutusyhtiöitä. Tätä asiantilaa ei ole ollut uuden liikennevakuutuslain myötä tarkoitus muuttaa, kuten yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi. Lain kirjoittamistavasta johtuen saattaa kuitenkin perustellusti syntyä sellainen vaikutelma, että Finanssivalvonta voisi kohdistaa Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjä valvontatoimenpiteitä toisessa maassa toimivaa vakuutusyhtiötä kohtaan, vaikka tällaiset vakuutusyhtiöt eivät ole Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettuja Finanssivalvonnan valvottavia.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy siten Finanssivalvonnan jo esittämään näkemykseen siitä, ettei Finanssivalvonnalle ole säädetty valvontavaltuuksia sellaista ulkomaista ETA-vakuutusyhtiötä kohtaan, joka ei harjoita vakuutustoimintaa Suomessa. Ministeriö kuitenkin katsoo, että jos Finanssivalvonta saa tietoonsa, että Suomeen nimetty korvausedustaja ei huolehdi velvoitteistaan, se voi ilmoittaa havainnoistaan edustajan nimenneen vakuutusyhtiön kotijäsenvaltion valvojalle, jolla on mahdollisuus ryhtyä valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiötä kohtaan.

STM toteaa lausuntonsa lopuksi, että liikennevakuutusdirektiivin muuttaminen on tällä hetkellä vireillä ja neuvottelut ovat trilogivaiheessa. Direktiivin säännöksillä pyritään muun muassa osittain parantamaan vahinkoa kärsineen asemaa ja tiedonsaantia, kun kyse on ulkomailla sattuneesta vahingosta. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano edellyttää liikennevakuutuslain muuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee täytäntöönpanon yhteydessä käymään läpi myös korvausedustajaa koskevat säännökset ja täsmentämään niitä tarvittaessa siltä osin kuin direktiivi sen mahdollistaa.

Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että saadun selvityksen perusteella Liikennevakuutuskeskus katsoo, ettei liikennevakuutuslain 70 §:n 3 momentti edellytä kirjallisen vastauksen antamista vahinkoa kärsineelle. Lainkohdan nykyinen sanamuoto perustuu direktiivin sanamuotoon ja edellyttää perustellun vastauksen antamista vahinkoa kärsineelle. Ministeriö katsoo, että säännöksen edellyttämä perusteltu vastaus on annettava kirjallisena, jos korvausvastuu kiistetään kokonaan tai osittain. Kirjallinen vastaus on välttämätön ottaen huomioon osapuolten oikeusturva ja mahdollisuudet riitauttaa asia.

### 3.3 Asian arviointi

#### 3.3.1 Korvausedustajan toiminta ja sen valvonta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut, niiden hoitaessa julkista tehtävää, noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa.

Oikeusasiamiehen valvontavaltaan on vakiintuneesti katsottu kuuluvan vakuutuslaitokset silloin kun ne toimeenpanevat lakisääteistä pakollista vakuutusta. Tällaisena vakuutuksena on pidetty muun muassa lakisääteistä pakollista liikennevakuutusta.

Kantelijan asiassa on siis kyse ulkomailla tapahtuneesta liikennevahingosta, josta korvausvastuussa on ulkomainen vakuutusyhtiö. Puheena olevaa liikennevahinkoa ei ratkaista Suomen lainsäädännön eli liikennevakuutuslain perusteella. Kyse ei ole myöskään tilanteesta, jossa sanottu ulkomainen vakuutusyhtiö harjoittaisi Suomessa vakuutustointia.

Sen sijaan kyse on tämän ratkaisun liitteenä olevien liikennevakuutusdirektiivin ja liikennevakuutuslain säännösten mukaisen korvausedustajan toiminnasta. Säännösten mukaan jokaisen ETA-alueella toimivan vakuutusyhtiön on nimettävä jokaiseen muuhun jäsenvaltioon korvausedustaja. Nyt esillä olevassa tapauksessa LVK toimii selvityksensä mukaan tällaisena korvausedustajana. Ratkaisevaa asian arvioinnissa onkin se, että onko LVK:n ja yleensäkin korvausedustajien toiminta sellaista julkisen tehtävän hoitamista, joka kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tämän lisäksi esitän oman näkemykseni siitä, onko toiminta sellaista, joka kuuluu Fivan valvontavaltaan.

Saamassani selvityksessä on katsottu, että korvausedustajat ovat epäitsenäisiä ja toimivat sopimusperusteisesti, eivätkä kuuluisi sen enempää oikeusasiamiehen kuin Fivankaan valvontavaltaan.

Käsitykseni mukaan onkin selvää, että korvauspäätös tehdään ulkomaan lainsäädännön perusteella ja sen tekee ulkomainen vakuutusyhtiö. Korvausedustajan on toimittava edustamaltaan vakuutusyhtiöltä saamansa ohjauksen mukaisesti. Hallituksen esityksessä liikennevakuutuslaiksi [HE 123/2015 vp](#) on todettu (s. 102) korvausedustajan ja vakuutusyhtiön välisestä suhteesta muun muassa, että koska korvausedustaja on vakuutusyhtiön edustaja, vakuutusyhtiö vastaa edustajan toiminnasta. Edustajan tulee noudattaa korvausten käsittelyssä ja selvittelyssä samoja korvausmenettelyä koskevia liikennevakuutuslain säännöksiä kuin vakuutusyhtiöt.

LVL sisältää kuitenkin korvausedustajia koskevia säännöksiä, joissa luodaan vahingon kärsineille oikeuksia ja toisaalta asetetaan korvausedustajille velvoitteita. LVL 70 §:n mukaan vahinkoa kärsinyt, jolla on asuinpaikka Suomessa, voi vaatia korvausta vahingosta vastuussa olevalta vakuutusyhtiöltä tai sen Suomeen nimeämältä korvausedustajalta, jos vahinkotapahtuma on sattunut muussa ETA-valtiossa tai vihreä kortti -järjestelmään kuuluvassa valtiossa kuin Suomessa ja vahinko on aiheutunut sellaisen ajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä, jonka pysyvä kotipaikka on muussa ETA-valtiossa kuin Suomessa.

Korvausedustajan on puolestaan kolmen kuukauden kuluessa joko korvattava liikennevahinko tai tehtävä perusteltu korvaustarjous, jos korvausvastuuta ei kiistetä ja jos vahinkojen suuruus on määritelty. Jos korvausvastuu kiistetään osittain tai se on epäselvä taikka jos vahinkojen suuruutta ei ole kokonaan määritelty, on vakuutusyhtiön tai

sen korvausedustajan kolmen kuukauden kuluessa annettava perusteltu vastaus korvausvaatimukseen. Jos vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei noudata 1–3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, Finanssivalvonta voi ryhtyä Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyihin valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiöitä kohtaan.

Liikennevakuutusdirektiivin säännöksillä on pyritty yhtenäistämään vakuuttamisvelvollisuuden sisältöä jäsenmaissa ja parantamaan vahinkoa kärsineiden asemaa EU:n alueella. Myös hallituksen esityksessä liikennevakuutuslaiksi HE 123/2015 vp (s. 20) on nimenomaisesti todettu, että mahdollisuus esittää korvausvaatimus omassa asuinjäsenvaltiossaan vahingosta vastaavan vakuutusyhtiön tähän valtioon nimeämälle korvausedustajalle parantaa vahinkoa kärsineiden oikeudellista asemaa.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kantelija on nimenomaisesti toiminut liikennevakuutusdirektiivin ja liikennevakuutuslain vahinkoa kärsineiden aseman parantamiseksi säädetyn menettelyn mukaisesti ja hakenut korvausta LVK:lta, joka on siis kyseisen ulkomaisen vakuutusyhtiön korvausedustaja Suomessa.

Korvausten hakijoilla on mahdollisuus omassa asuinmaassaan hoitaa asiaansa myös tilanteessa, jossa korvausedustaja ei heidän näkemyksensä mukaan hoida velvollisuuksiaan. LVL 70 §:n 2 momentin mukaan korvausedustajan tulee kolmen kuukauden kuluessa korvata vahinko tai esittää perusteltu korvaustarjous, jos korvausvastuuta ei kiistetä ja vahinkojen suuruus on määritelty.

LVL 71 §:ssä on säädetty korvauksenhakijalle mahdollisuus vaatia korvausta LVK:lta vahinkotapahtuman johdosta, jos vahingosta vastuussa oleva vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei ole kolmen kuukauden kuluessa korvausvaatimuksen esittämisestä toiminut edellä sanotun mukaisesti. Tämä liikennevakuutuslain säännös perustuu liikennevakuutusdirektiivin korvauselintä koskevaan 24 artiklaan. Sen mukaan korvauselimellä, joka on suorittanut korvausta, on oikeus vaatia hyvitys maksamastaan korvauksesta toisen valtion korvauselimeltä siinä jäsenvaltiossa, jossa sopimuksen tehneen vakuutusyhtiön toimipaikka on.

Näiltä osin nähdäkseni korvauksenhakijoiden käytettävissä olevaa keinovalikoimaa rajoittaa se, että LVK toimii ulkomaisen vakuutusyhtiön korvausedustajana, jolle korvausvaatimus on alun perin esitetty. Näissä tilanteissa hakijoilta nähdäkseni puuttuu laissa nimenomaisesti säädetty mahdollisuus hakea korvausta toiselta asuinmaansa toimijalta korvausedustajan laiminlyödessä velvollisuuksiaan. En ole tämän asian käsittelyn yhteydessä ryhtynyt selvittämään lähemmin asiantilan EU-oikeuden mukaisuutta. Asian alustavassa tarkastelussa tällainen kaksoisrooli liikennevakuutusdirektiivin mukaisena yhtäältä korvausedustajana ja toisaalta korvauselimenä – sen varalta, että korvausedustaja ei toimi asianmukaisesti – vaikuttaa kuitenkin EU:n oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon ja liikennevakuutustapahtuman asianosaisten oikeuksien kannalta oudoksuttavalta. Palaan tähän vielä jäljempänä.

Tästä mielestäni korvauksenhakijoiden kannalta epätydyttävästä asetelmasta ei voi kuitenkaan nähdäkseni tehdä varsinaisesti johtopäätöksiä sen suhteen, tulisiko korvauksenhakijalla olla oikeus saattaa korvauusedustajan toiminta arvioitavaksi Suomessa Fivaan tai esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Kantelijan korvausasia ratkaistaan siis Slovenian liikennevakuutuslain säännösten perusteella ja vahingosta vastaa saksalainen vakuutusyhtiö, joka olisi voinut valita korvauusedustajaksi saadun selvityksen perusteella vaikkapa yksityishenkilön. Korvauusedustaja on sidottu vakuutusyhtiön kantaan asiassa ja on käsitykseni mukaan velvollinen toimimaan siltä saamansa ohjeistuksen mukaisesti. Ja myös asian mahdollinen tuomioistuinkäsittely tapahtuisi muualla kuin Suomen yleisissä tuomioistuimissa.

Fivalla tai eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole käsitykseni mukaan toimivaltuuksia tutkia nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa vahingosta vastuussa olevan ulkomaisen vakuutusyhtiön toimintaa. Ministeriön lausunnon perusteella toimivaltainen taho tutkimaan vakuutusyhtiön menettelyä olisi kyseisen ulkomaan vakuutusyhtiötä valvova elin. Käsitykseni mukaan se, etteivät Fiva tai oikeusasiamies voi valvoa vahingossa vastuussa olevan vakuutusyhtiön toimintaa puhuisi sen puolesta, etteivät ne voi myöskään valvoa vakuutusyhtiön määräysvallan alla olevan korvauusedustajan toimintaa.

Asiaa voidaan tarkastella nähdäkseni myös korvauusedustajien toiminnan tosiasiallisen luonteen kannalta. Liikennevakuutuslain mukaan korvauusedustajan tehtäväksi on tosin säädetty velvollisuus korvata vahinko tai tehdä perusteltu korvaustarjous. Korvauksen tai tarjouksen sisällöstä päättää kuitenkin nähdäkseni vahingosta vastuussa oleva ulkomainen vakuutusyhtiö. Liikennevakuutuslain korvauusedustajia koskevan sääntelyn voitaisiin katsoa muodostuvan lähinnä korvauusedustajille velvoitteita luovista menettelysäännöksistä. Vakuutetuille on lisäksi säädetty mahdollisuus kääntyä asuinmaassaan vielä toisen tahon puoleen, jos korvauusedustaja laiminlyö velvoitteitaan. Liikennevakuutusdirektiivin ja liikennevakuutuslain säännösten selkeä tarkoitus vaikuttaisi käsitykseni mukaan olevan se, että vahingonkärsinyt voisi hoitaa asiaansa mahdollisimman pitkälle asuinmaassaan käyttäen myös omaa äidinkieltään. Tähän sopisi nähdäkseni se, että hänellä olisi myös mahdollisuus saattaa asuinmaansa korvauusedustajan menettelyn asianmukaisuus asuinmaansa riippumattoman tahon arvioitavaksi samalla tavoin kuin hän voi saattaa noiden toimijoiden liikennevakuutuslain mukaisen menettelyn muutoinkin.

Finanssivalvonnan toimivaltuuksien osalta LVL 70 §:n 4 momentissa on todettu nimenomaisesti, että jos korvauusedustaja ei noudata lainkohdassa mainittuja velvoitteitaan, Fiva voi ryhtyä valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiötä kohtaan. Säännöksessä on mainittu valvontakohteena siis vain vakuutusyhtiö. Näiltä osin lain esitöissä (s. 102) on todettu säännöksen vastaavan aiempaa liikennevakuutuslakia. Mutta saamieni selvitysten perusteella Fivalla on ollut toimivaltuuksia aiemmin vain Suomessa nimenomaisesti vakuutusyhtiötoimintaa harjoittavaan ulkomaiseen yhtiöön. Nyt ei ole kuitenkaan kyse tällaisesta tilanteesta ja käsitykseni mukaan Fiva on tulkinnut selvityksessään asiaa

harkintavaltansa puitteissa katsoessaan, että sillä ei ole LVL 70 §:n 4 momentin perusteella, sen selkeästä sanamuodosta huolimatta, mahdollisuuksia kohdistaa valvontatoimia nyt esillä olevassa tilanteessa vahingossa vastuussa olevaa vakuutusyhtiötä kohtaan.

Totean lisäksi, että LVL 70 §:n 4 momentin esitöissä (s. 103) on mainittu vakuutusyhtiön lisäksi korvausedustaja tahona, johon Fiva voisi valvontatoimia kohdistaa. Mutta kun säännöksen on siis ollut tarkoitus vastata aiempaa käytäntöä, niin en katso pelkän maininnan esitöissä voivan muodostaa Fivalle oikeutta kohdistaa valvontatoimia korvausedustajaan tilanteessa, jossa se ei voi kohdistaa valvontatoimia edustajan nimeämään yhtiöön. LVL 70 §:n 4 momentin sanamuodon mukaan valvontatoimenpiteitä voidaan siis kohdistaa ”vakuutusyhtiöön”, perusteenaan joko vakuutusyhtiön tai sen korvausedustajan menettely. Myös lain sanamuoto nähdäkseni johtaa samaan tulkintaan eli siihen, että Fiva ei voi kohdistaa valvontatoimenpiteitä korvausedustajaan.

Oikeusasiamiehen valvontavalta ulottuu perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan siis viranomaisiin, virkamiehiin, julkisyhteisön työntekijöihin ja muihinkin julkista tehtävää hoitaviin. Julkisen tehtävän käsite on laajempi kuin julkisen hallintotehtävän.

On selvää, että oikeusasiamiehenkään valvontavalta ei ulotu nyt esillä olevassa tilanteessa vahingosta vastuussa olevan ulkomaisen vakuutusyhtiön menettelyyn.

Sen nimeämän korvausedustajan menettelyn osalta pidän tilannetta enemmän tulkinnanvaraisena. Liikennevakuutuslaissa on säädetty korvausedustajalle nimenomaisia menettelyllisiä velvoitteita. Lisäksi laissa on säädetty korvauksenhakijalle mahdollisuus saattaa asia LVK:lle, mikäli korvausedustaja laiminlyö velvollisuuksiaan. Nämä kuvastavat nähdäkseni direktiivin tarkoitusta turvata vahinkoa kärsineen oikeutta saada korvausasiaansa hoidettua asuinmaassaan. Ja kuten edellä jo totesin, tähän sopisi myös hakijan mahdollisuus saattaa näiden asuinmaansa toimijoiden menettely laillisuusvalvojan arvioitavaksi.

Korvausedustajat ovat kuitenkin toiminnassaan sidottuja heidät nimenneen ulkomaisen vakuutusyhtiön näkemyksiin. Käsitäkseni mukaan sanotulla vakuutusyhtiöllä on päätösvalta myös sen suhteen, milloin korvausasia ja korvattava vahinko on siinä määrin selvä, että korvaus voidaan maksaa tai tehdä korvaustarjous. Tämä valta rajoittaa korvausedustajien toimintaa merkittävästi ja tämän sidonnaisuuden perusteella, ja kun ulkomainen vakuutusyhtiö jää oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, katson, että oikeusasiamiehellä ei ole myöskään valvontavaltaa nyt esillä olevassa tilanteessa korvausedustajan toimintaan.

Totean näiltä osin vielä, että sekä Fiva että STM ovat lausunnoissaan todenneet LVL:n sääntelyn olevan osittain epätasmoista. Tämä koskee muun muassa 70 §:n 4 momentin säännöstä koskien Fivan toimivaltaa. Ministeriö on ilmoittanut liikennevakuutusdirektiivin vireillä olevasta muutostyöstä ja todennut sen vaativan

täytäntöönpanovaiheessa myös LVL:n muuttamista. Käsitykseni mukaan ministeriön tulee tällöin ottaa huomioon myös nyt esillä olevassa tapauksessa ilmenneet lainsäädännön täsmentämistarpeet.

Kiinnitän tässä yhteydessä lisäksi ministeriön huomiota, ja esimerkiksi liikennevakuutuslain muutostyössä huomioitavaksi, jo edellä mainitsemaani seikkaan LVK:n toimimisesta korvausedustajana. Saamissani selvityksissä on todettu, että ulkomainen vakuutusyhtiö voi vapaasti valita korvausedustajan. Nyt sellaisena on siis toiminut LVK. Minulla ei ole perusteita epäillä, etteikö LVK hoitaisi korvausedustajan tehtävnsä asianmukaisesti. Saattaa päin vastoin olla niin, että se on erityisen asiantunteva ja pätevä korvausedustaja.

Kuitenkin LVL:ssä on säädetty korvauksen hakijoille mahdollisuus kääntyä asiassaan LVK:n puoleen, jos heidän korvausedustajansa laiminlyö tehtäviään. LVK:n toimiminen jo itse korvausedustajana tarkoittaa nähdäkseni sitä, että korvauksen hakijalla ei ole enää mahdollisuutta turvautua heidän oikeussuojansa turvaamiseksi laissa säädettyyn nimenomaiseen keinoon.

Totean myös, että LVL:n hallituksen esityksessä (s. 23) on todettu, että LVK toimii muun ohella myös direktiivin mukaisena korvauselimenä, jonka tehtävänä on hoitaa korvauskäsittely toisessa ETA-valtiossa sattuneen vahingon osalta, jos vastuullinen vakuutusyhtiö ei ole asettanut maahan korvausedustajaa tai asetettu korvausedustaja ole antanut vahingonkärsineen korvausvaatimukseen perusteltua vastausta määräajassa. Vaikka LKV:n toimimista korvausedustajana ei siis ole nimenomaisesti kielletty, on nähdäkseni lainsäätäjän lähtökohtaisena olettamana ollut se, että LVK toimii tahona, jonka puoleen korvauksen hakija voi kääntyä, jos nimetty korvausedustaja laiminlyö tehtäviään.

### 3.3.2 Finanssivalvonnan menettely kirjoitukseen vastaamisessa

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 23 § velvoittaa viranomaista käsittelemään asiat viivytyksettä. Edelleen hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt Finanssivalvonnalle 27.6.2019 sähköpostin, jossa hän oli arvostellut LVK:n menettelyä ja pyytänyt Finanssivalvonnalta toimenpiteitä asiassa. Kantelija on ilmoittanut lisäkirjeessään saaneensa Fivalta vastauksen kirjoitukseensa vasta 29.4.2020.

Antamassaan selvityksessä Fiva on nimennyt kantelijalta saamansa kirjoituksen kanteluksi. Se on käsitellyt kirjoitusta sille saapuneiden asiakaskirjeiden joukossa eikä kirjeestä Fivan mukaan ollut selkeästi ilmennyt, mistä asiassa oli kyse. Fiva myöntää kuitenkin, että sen asiakaskirjeiden käsittelyssä on ollut ruuhkaa, mikä oli sen mukaan ilmoitettu myös kantelijalle hänen oltuaan Fivaan yhteydessä.

Saamani selvityksen perusteella katson Fivan laiminlyöneen käsitellä kantelijan sille toimittamaa kirjoitusta asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Selvityksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että Fiva on ryhtynyt kirjoituksen johdosta toimenpiteisiin vasta sen jälkeen, kun kantelija oli kirjoittanut oikeusasiamiehelle ja täältä oli lähetetty Fivalle selvityspyyntö asiassa. Käsitykseni mukaan Fivan selvityksessään mainitsema asiakaskirjeiden käsittelyn ruuhkautuminen ei muodosta pätevää syytä nyt tapahtuneelle viiveelle, vaan Fivan olisi tullut reagoida kirjoitukseen nyt tapahtunutta nopeammin ja tarvittaessa tiedustella häneltä tarvittaessa täydennystä ja täsmennystä asiaan. Käsitykseni mukaan tässä arvioinnissa ei ole olennaista merkitystä niillä tiedoilla, joita Fiva on myöhemmin asiaa selviteltyään saanut tietää kantelijan ja LVK:n välisestä yhteydenpidosta.

Saamani selvityksen perusteella Fivan selvityksessään mainitsemalle projektille, jossa sen on tarkoitus selkeyttää asiakirjeiden käsittelyä, vaikuttaisi olevan ilmeinen tarve. Fivan mukaan projekti on ollut keskeytyneenä covid-19-pandemian synnyttämän poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Kehotan Fivaa kuitenkin jatkamaan projektia heti kun se on mahdollista, ellei se ole näin jo tehnyt.

#### 4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Edellä jaksossa 3.3.1 lausumillani perusteilla katson, että minulla ei ole toimivaltaa arvioida Liikennevakuutuksen menettelyä sen toimiessa kantelijan asiassa ulkomaisen vakuutusyhtiön korvausedustajana Suomessa. Edelleen katson, että myös Finanssivalvonta on menetellyt harkintavaltansa puitteissa katsoessaan, etteivät senkään valvontavaltuudet ulotu kantelijan asiassa Liikennevakuutuskeskuksen menettelyyn.

Jaksossa 3.3.1 toteamani mukaisesti pidän, Fivan ja STM:n tavoin, kuitenkin liikennevakuutuslain säännöksiä osittain epätasällisinä muun muassa Fivan valvontavaltaa koskevilta osin (LVL 70 §:n 4 mom.). Lisäksi olen kiinnittänyt huomiotani LVK:n toimintaan korvausedustajana ottaen huomioon sen aseman myös laissa todettuna nimenomaisena tahona, jolle korvauksen hakija voi saattaa asiansa, jos hänen asiansa hoitava korvausedustaja laiminlyö velvollisuuksiaan. Näiltä osin saatan näkemykseni STM:lle tiedoksi ja mahdollisesti tulevassa liikennevakuutuslain muutoksessa huomioon otettaviksi.

Lisäksi saatan Finanssivalvonnan tietoon jaksossa 3.3.2 esittämäni käsitykset sen laiminlyönnistä kantelijan kirjoituksen asianmukaisessa ja viivytyksettömässä käsittelyssä.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni STM:lle ja Finanssivalvonnalle.

Asia ei anna minulle aiheutta muihin toimenpiteisiin.

## LIITE

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI [2009/103/EY](#)**

## 20 artikla

Erityiset säännökset korvauksesta muussa jäsenvaltiossa kuin asuinjäsenvaltiossa liikennevahingon seurauksena vahingon kärsineille

1. Jäljempänä 20–26 artiklassa vahvistetaan erityiset säännökset, joita sovelletaan vahingon kärsineisiin, joilla on oikeus saada korvaus sellaisista liikenneonnettomuuksista johtuvista vahingoista tai vammoista, jotka sattuvat muussa jäsenvaltiossa kuin vahingon kärsineen asuinpaikkana olevassa jäsenvaltiossa ja jotka ovat aiheutuneet sellaisen ajoneuvon käytöstä, joka on vakuutettu jossakin jäsenvaltiossa ja jolla on siellä pysyvä kotipaikka.

Näitä säännöksiä sovelletaan myös niihin jäsenvaltiossa asuviin vahingon kärsineisiin, joilla on oikeus saada korvaus sellaisista liikenneonnettomuuksista johtuvista vahingoista tai vammoista, jotka sattuvat sellaisissa kolmansissa maissa, joiden kansalliset vakuutusenantajien toimistot ovat liittyneet vihreän kortin järjestelmään, kun onnettomuuden aiheuttajana on ajoneuvo, joka on vakuutettu jossakin jäsenvaltiossa ja jolla on siellä pysyvä kotipaikka, sanotun kuitenkin rajoittamatta kolmansien maiden vastuuvakuutuksesta annetun lainsäädännön ja kansainvälisen yksityisoikeuden soveltamista.

2. Jäljempänä olevaa 21 ja 24 artiklaa sovelletaan ainoastaan vahinkotapahtumiin, jotka ovat aiheutuneet sellaisen ajoneuvon käytöstä:

a)

joka on vakuutettu muussa jäsenvaltiossa kuin vahingon kärsineen asuinvaltiossa olevassa toimipaikassa; ja

b)

jonka pysyvä kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin vahingon kärsineen asuinvaltiossa.

## 21 artikla

## Korvausedustajat

1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että kaikki vakuutusyrietykset, jotka tarjoavat vakuutuksia direktiivin 73/239/ETY liitteessä olevan A kohdan vakuutusluokkaan 10 luokiteltujen riskien osalta, rahdinkuljettajan vastuuta lukuun ottamatta, nimeävät korvausedustajan jokaiseen muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa ne ovat saaneet virallisen toimilupansa.

Korvausedustajan tehtävänä on liikennevahingoista johtuvien korvausvaatimusten käsittely ja selvittely 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Korvausedustajan on asuttava siinä jäsenvaltiossa tai oltava sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, johon hänet on nimetty.

2. Vakuutusyriety voi itse valita korvausedustajan.

Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tätä valitsemismahdollisuutta.

3. Korvausedustaja voi toimia yhden tai useamman vakuutusyrityksen lukuun.
4. Korvausedustaja kokoaa kaikki tällaisten korvausten maksamiseen tarvittavat tiedot ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta päästäisiin neuvottelutulokseen korvausten maksamisesta.

Vaatus korvausedustajan nimeämisestä ei poista vahingon kärsineeltä tai tämän vakuutusyritykseltä oikeutta vaatia korvausta suoraan vahingonaiheuttajalta tai tämän vakuutusyritykseltä.

5. Korvausedustajalla on oltava riittävät toimivaltuudet voidakseen edustaa vakuutusyritystä 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vahingon kärsineisiin nähden ja voidakseen kokonaan täyttää näiden korvausvaatimukset.

Edustajan on kyettävä käsittelemään tapaus vahingon kärsineen henkilön asuinvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä.

6. Korvausedustajan nimeäminen ei sinänsä merkitse direktiivin 92/49/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun sivukonttorin avaamista, eikä korvausedustajan myöskään katsota olevan direktiivin 88/357/ETY 2 artiklan c alakohdan tai asetuksen (EY) N:o 44/2001 mukainen toimipaikka.

## 22 artikla

### Korvausmenettely

Jäsenvaltioiden on säädettävä velvoitteista ja niihin liittyvistä tarkoituksenmukaisista, tehokkaista ja järjestelmällisistä rahallisista tai vastaavista hallinnollisista seuraamuksista sen varmistamiseksi, että kolmen kuukauden kuluessa päivästä, jona vahingon kärsinyt on esittänyt korvausvaatimuksensa joko suoraan vahingonaiheuttajan vakuutusyritykselle tai tämän korvausedustajalle,

a)

vahingonaiheuttajan vakuutusyrityksen tai tämän korvausedustajan on tehtävä perusteltu korvaustarjous, jos vastuuta ei kiistetä ja jos vahinkojen suuruus on määritetty; tai

b)

vakuutusyrityksen, jolle korvausvaatus on esitetty, tai tämän korvausedustajan on annettava perusteltu vastaus korvausvaatimuksessa esitettyihin seikkoihin, jos vastuu kiistetään tai sitä ei ole tarkasti määritetty tai jos vahinkojen suuruutta ei ole kokonaan määritetty.

Jäsenvaltioiden on annettava säännökset sen varmistamiseksi, että jos tarjousta ei ole tehty kolmen kuukauden määräajassa, vahingon kärsineelle maksettavalle, vakuutusyrityksen tarjoamalle tai tuomioistuimen määräämälle korvaussummalle maksetaan korkoa.

## 24 artikla

### Korvauselimet

1. Kunkin jäsenvaltion on perustettava tai hyväksyttävä korvauselin, jonka tehtävänä on

suorittaa korvauksia vahingon kärsineille 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Vahingon kärsineet voivat esittää korvausvaatimuksen asuinjäsenvaltionsa korvauselimelle:

a)

jos sen ajoneuvon, jonka käytöstä vahinko aiheutui, vakuutusyrittäjä tai vakuutusyrittäjän korvausedustaja ei ole antanut perusteltua vastausta korvausvaatimuksessa esitettyihin seikkoihin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vahingon kärsinyt esitti korvausvaatimuksensa tälle vakuutusyrittäjälle tai korvausedustajalle; tai

b)

jos vakuutusyrittäjä on laiminlyönyt velvollisuutensa nimetä korvausedustaja vahingon kärsineen asuinjäsenvaltioon 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tässä tapauksessa vahingon kärsineet eivät voi esittää korvausvaatimusta korvauselimelle, jos ne ovat esittäneet korvausvaatimuksen suoraan sen ajoneuvon vakuutusyrittäjälle, jonka käytöstä vahinko aiheutui, ja jos ne ovat saaneet perustellun vastauksen kolmen kuukauden kuluessa vaatimuksen esittämisestä.

Vahingon kärsineet eivät voi kuitenkaan esittää korvausvaatimusta korvauselimelle, jos ne ovat ryhtyneet oikeudellisiin toimenpiteisiin suoraan vakuutusyrittäjää vastaan.

...

2. Korvauselimellä, joka on suorittanut vahingon kärsineelle korvauksen siinä jäsenvaltiossa, jossa tämä asuu, on oikeus vaatia hyvitys maksamastaan korvauksesta korvauselimeltä siinä jäsenvaltiossa, jossa sopimuksen tehneen vakuutusyrittäjän toimipaikka on.

Vahingon kärsineen oikeus saada korvausta vahingonaiheuttajalta tai tämän vakuutusyrittäjältä siirtyy viimeksi mainitulle elimelle siltä osin kuin sen jäsenvaltioon, jossa vahingon kärsinyt asuu, korvauselin on suorittanut korvausta kärsitystä vahingosta.

## **LIIKENNEVAKUUTUSLAKI (460/2016)**

### **69 §**

Korvausedustaja ja korvausasiainmies

Jos vakuutusyhtiölaissa tarkoitettu vakuutusyhtiö tai ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetussa laissa tarkoitettu kolmannen maan vakuutusyhtiö aikoo harjoittaa liikennevakuutusta tai vakuutusyhtiölaissa tarkoitettu vakuutusyhtiö aikoo harjoittaa muuta vahinkovakuutusluokkaan 10 kuuluvaa vakuutusta kuin rahdinkuljettajan vastuuvakuutusta muissa ETA-valtioissa, yhtiön on nimettävä korvausedustaja jokaiseen muuhun ETA-valtioon.

Korvausedustajalla on oikeus korvausvaatimusten käsittelyä ja selvittelyä varten edustaa yhtiötä tai useampaa vakuutusyhtiötä ja suorittaa vahingosta johtuvat korvaukset. Korvausedustajan on asuttava tai oltava sijoittunut siihen ETA-valtioon, johon hänet on nimetty, ja kyettävä toimimaan kyseisen valtion virallisilla kielillä.

Vakuutusyhtiön on viipymättä toimitettava kaikkien ETA-valtioiden direktiivissä tarkoitetuille tietokeskuksille korvausedustajiensa nimet ja yhteystiedot sekä muutokset näissä tiedoissa.

Jos ulkomainen ETA-vakuutusyhtiö aikoo harjoittaa Suomessa liikennevakuutusta palvelujen vapaan tarjoamisen oikeuden perusteella ulkomaisesta toimipaikasta käsin, yhtiön on sen lisäksi, mitä sanotusta toiminnasta erikseen säädetään, nimettävä tänne edustaja (korvausasiainmies) huolehtimaan korvausvaatimusten käsittelyn ja korvausten maksamisen

asianmukaisesta järjestämisestä. Korvausasiamies on valtuutettava edustamaan yhtiötä asioissa, jotka koskevat liikennevahinkojen korvaamista ja liikennevakuutuksen voimassaoloa. Korvausasiamiehellä on oltava Suomessa pysyvä koti- tai toimipaikka.

#### 70 §

Oikeus vaatia korvausta korvausedustajalta

Jos vahinkotapahtuma on sattunut muussa ETA-valtiossa tai vihreä kortti -järjestelmään kuuluvassa valtiossa kuin Suomessa ja vahinko on aiheutunut sellaisen ajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä, jonka pysyvä kotipaikka on muussa ETA-valtiossa kuin Suomessa, voi vahinkoa kärsinyt, jolla on asuinpaikka Suomessa, vaatia korvausta vahingosta vastuussa olevalta vakuutusyhtiöltä tai sen Suomeen nimeämältä korvausedustajalta.

Korvausedustajan on kolmen kuukauden kuluessa päivästä, jona vahinkoa kärsinyt on esittänyt korvausvaatimuksensa, korvattava 1 momentissa tarkoitettu liikennevahinko tai tehtävä perusteltu korvaustarjous, jos korvausvastuuta ei kiistetä ja jos vahinkojen suuruus on määritelty.

Jos korvausvastuu kiistetään osittain tai kokonaan tai se on epäselvä taikka jos vahinkojen suuruutta ei ole kokonaan määritelty, on vakuutusyhtiön tai sen korvausedustajan 2 momentissa mainitun ajan kuluessa annettava perusteltu vastaus korvausvaatimukseen.

Jos vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei noudata 1–3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, Finanssivalvonta voi ryhtyä Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädettyihin valvontatoimenpiteisiin vakuutusyhtiötä kohtaan.

#### 71 §

Liikennevakuutuskeskuksen vastuu korvausasian käsittelyn viivästyessä

Vahinkoa kärsinyt, jolla on asuinpaikka Suomessa, voi vaatia korvausta Liikennevakuutuskeskukselta 70 §:ssä tarkoitetun vahinkotapahtuman johdosta, jos vahingosta vastuussa oleva vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja ei ole kolmen kuukauden kuluessa korvausvaatimuksen esittämisestä tehnyt 70 §:n 2 momentissa tarkoitettua korvaustarjousta tai antanut mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettua perusteltua vastausta korvausvaatimukseen taikka jos vakuutusyhtiö ei ole nimennyt Suomeen korvausedustajaa. Liikennevakuutuskeskus ei kuitenkaan voi käsitellä korvausvaatimusta, jos vahinkoa kärsinyt on saattanut korvausasian vakuutusyhtiötä vastaan vireille yleisessä tuomioistuimessa.

Liikennevakuutuskeskuksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin korvausasian käsittelemiseksi kahden kuukauden kuluessa siitä, kun vahinkoa kärsinyt on esittänyt sille korvausvaatimuksensa. Keskus ei saa jatkaa asian korvauskäsittelyä, jos vakuutusyhtiö tai sen korvausedustaja antaa käsittelyn aikana korvausvaatimukseen perustellun vastauksen.

Liikennevakuutuskeskuksen on ilmoitettava välittömästi 2 momentin mukaisesta korvausvaatimuksesta ja aikomuksestaan vastata siihen kahden kuukauden kuluessa korvausvaatimuksen esittämisestä:

- 1) vakuutusyhtiölle tai sen korvausedustajalle;
- 2) sen ETA-valtion korvauselimelle, jossa vakuutusyhtiön kotipaikka sijaitsee; ja
- 3) vahingon aiheuttajalle, jos tämä on Liikennevakuutuskeskuksen tiedossa.