LIIPO
LIIKENNE- JA POTILAS-VAHINKOLAUTAKUNTA

14.2.2024

Virhe. Tuntematon asiakirjan ominaisuuden nimi.Virhe. Tuntematon asiakirjan ominaisuuden nimi.

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta pyydetty lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle asiassa: U 77/2023 vp, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista ADR-direktiivin 2013/11/EU muuttamiseksi sekä ODR-asetuksen (524/2013) kumoamiseksi

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan asema ja tehtävät

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta on riippumaton ja puolueeton liikenne- ja potilasvahinkoasioita käsittelevä oikeussuojaelin. Lautakunnan toiminta perustuu lakiin liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta (959/2019), jäljempänä lautakuntalaki, STM:n asetukseen 756/2020 ja liikennevakuutuslakiin (460/2016).

Lautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia ja lausuntoja yksittäisissä liikennevakuutuslain (460/2016), liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) ja potilasvakuutuslain (948/2019) mukaisissa korvausasioissa ja tarvittaessa myös yleisiä mainittujen lakien soveltamista koskevia suosituksia. Nykymuodossaan lautakunta on toiminut vuoden 2021 alusta lukien, jolloin sitä ennen erillään toimineet liikennevahinkolautakunta ja potilasvahinkolautakunta yhdistyivät.

Lautakunnan tulee pyrkiä korvauskäytännön yhtenäistämiseen sekä liikenne- ja potilasvahinkoja koskevan yleisen tiedonsaannin edistämiseen tiedottamalla toiminnastaan ja ratkaisukäytännöstään.

Valtioneuvosto nimittää sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä lautakunnan puheenjohtajan ja yhden varapuheenjohtajan toistaiseksi ja muut varapuheenjohtajat sekä jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtaja, varapuheenjohtajat ja jäsenet nimitetään kummallekin osastolle erikseen.

Lautakunnalta ratkaisusuosituksia voi pyytää korvausasian asianosainen, kuten vahinkoa kärsinyt tai vakuutuslaitos. Lautakunta voi antaa lausuntoja myös tuomioistuimille.

Lautakunnassa on kaksi osastoa, joista toinen käsittelee liikennevahinkoasioita ja toinen käsittelee potilasvahinkoasioita. Osastot toimivat jaostoihin jakautuneina. Kummallakin osastolla on kolme jaostoa ja täysistuntomenettely.

Lautakunnan liikennevahinko-osasto on myös edeltäjänsä liikennevahinkolautakunnan tavoin ADR-direktiivin 2013/11/EU mukainen vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin (ADR-elin). Lautakunta poikkeaa muista

suomalaisista vaihtoehtoisista riidanratkaisuelimistä siinä, että sen tehtävänä on myös yhdenmukaistaa liikennevahinkojen korvauskäytäntöä yleisiä soveltamisohjeita antamalla, ja lisäksi liikennevakuutuslain (460/2016) 65 ja 66 §:ien mukaan liikennevakuutuslaitoksella on oikeus ja mm. vaikeiden vammojen osalta velvollisuus pyytää ratkaisusuositusta lautakunnalta (66 §, ns. pakkoalisteiset asiat).

Liikennevahinko-osaston verkkosivuilla on kuluttajien käytössä myös sähköinen ratkaisusuosituspyyntölomake. Lautakunta julkaisee verkkosivuillaan mm. liikennevahinkojen korvausohjeet, joissa on kuvattu liikennevahinkojen nykyinen soveltamiskäytäntö, ja osaston täysistunnossa käsiteltyjen periaatteellisesti merkityksellisten asioiden ratkaisuselosteita.

Lautakunnan toimintaa sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sääntelevät lautakuntalakia täydentävästi hallinnon yleislait, kuten hallintolaki (434/2003). Kielilain mukaisesti asioiden käsittelykieli on suomi tai ruotsi, eikä lautakunta tutki muilla kielillä tehtyjä ratkaisusuosituspyyntöjä.

Vuonna 2023 lautakunnan liikennevahinko-osasto antoi 2 027 ratkaisusuositusta, joista ADR-ratkaisuja oli 845. ADR-asioiden kokonaiskäsittelyaika oli 243 vrk. Alustavan tiedon mukaan ADR-asioiden muutosprosentti vuonna 2023 oli esinevahingoissa 17,5 % ja henkilövahingoissa 26 %.

Liikennevakuutuslain 65 §:n mukaan lautakunnalla on toimivalta käsitellä vain korvausasioita. Näitä ovat vahingon yleisen korvattavuuden ja vahinkoa kärsineelle maksettavien korvausten sisällön ja määrän lisäksi myös liikenneonnettomuuksien osapuolten vastuunjakokysymykset. Lautakunta on siten toimivaltainen käsittelemään kaikkia liikennevakuutuslain soveltamisalaan kuuluvia korvausasioita. Sen sijaan lautakunta ei voi antaa suosituksia liikennevakuuttamiseen, liikennevakuutusehtojen soveltamiseen tai tulkintaan liittyvissä kysymyksissä (ks. HE 123/2015, 64 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Suomessa tapahtuneissa liikennevahingoissa lautakunta on toimivaltainen ottamaan kantaa liikennevakuutuslain soveltumiseen, vastuuperusteeseen ja korvauksiin ajoneuvon tai korvauksen hakijan kansallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. ETA-alueella tapahtuneissa liikennevahingoissa lautakunta voi ottaa kantaa Suomessa liikennevakuutetun ajoneuvon kuljettajan vastuuperusteeseen, ja suomalaisen ajoneuvon kuljettajan ja matkustajan oikeuteen saada korvausta Suomen liikennevakuutuslain mukaan henkilövahingosta. Toisin sanoen, lautakunta voi ratkaista kysymyksen Suomen liikennevakuutuslain tulkinnasta muualla ETA-alueella. Kun liikennevahinko on tapahtunut ETA-alueen ulkopuolella, lautakunnalla ei ole mahdollisuutta käsitellä korvausasiaa muutoin kuin toteamalla, ettei Suomen liikennevakuutuslaki tule sovellettavaksi.

Todettakoon hieman asiayhteyden ulkopuolelle se, että kun nykyinen lautakuntalaki säädettiin, jäi siinä yhteydessä kuntoutusasioiden osalta

huomioimatta, että ADR-direktiivi edellyttää vähintään vuoden pituista muutoksenhakuaikaa. Tuolloin lautakunta sai tehtäväkseen toimia muutoksenhakuelimenä myös liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991) säädetyn lain mukaisissa kuntoutusasioissa. Niiden muutoksenhakuaikana pysyi kuntoutuslain 16 §:n mukaisesti 30 päivänä päätöksen tiedoksisaannista. Tämä on kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriössä havaittu ja asia korjaantunee lautakuntalain seuraavan päivityksen yhteydessä.

Liikennevakuutuksesta

Liikennevakuutus on ainoa vakuutuslaji, joka on minimiharmonisoitu EU-lainsäädännöllä. Suomen liikennevakuutus on direktiivin minimivaatimuksia kattavampi ja sisältää mm. kuljettajanpaikkasuojan. Nykyistä moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta annettua direktiiviä 2009/103/EY on muutettu direktiivillä 2021/2118. Direktiivin vaatimat muutokset Suomen liikennevakuutuslakiin ovat parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä.

Rajat ylittävästä liikennevakuuttamisesta, liikennevakuutuksen voimassaoloalueesta ja lainvalinnasta on säännökset liikennevakuutuslain 2 luvussa. Lain 5 luvussa on säännökset mm. kolmannen maan vakuutusyhtiön velvollisuudesta nimetä korvausedustaja ja korvausasiamies.

Suomessa aiheutunut liikennevahinko korvataan Suomen liikennevakuutuslain mukaan. Ylipäänsä liikennevahinkoon sovelletaan ensisijaisesti tapahtumamaan lakia (lex loci-periaate).

Ulkomaisen moottoriajoneuvon Suomessa aiheuttaman vahingon korvaa tilanteesta riippuen joko ulkomaisen vakuutusyhtiön korvausedustaja Suomessa tai Liikennevakuutuskeskus. Liikennevahinko korvataan pääsääntöisesti vahingon tapahtumamaan säännösten mukaan. Suomalainen autoilija voi ETA-maissa valita, käyttääkö hän ollessaan vahingonaiheuttajana oman ajoneuvonsa suomalaista liikennevakuutusta, joka kattaa myös ajoneuvon kuljettajan ja omistajan mahdolliset henkilövahingot (ns. henkilövahinkojen kotiin tuonti-oikeus).

Liikennevakuutusdirektiiveillä on parannettu niiden vahinkoa kärsineiden asemaa, jotka joutuvat liikenneonnettomuuteen muualla ETA-alueella kuin kotimaassaan. Liikennevakuutusdirektiiveillä on luotu korvausedustaja-, tietokeskus- ja korvauselintoiminnot. Suomessa tietokeskuksena toimii Liikennevakuutuskeskus (liikennevakuutuslain 86 §).

Ulkomaisista vakuutusyhtiöistä säädetyn lain (1995/398) 7 §:n mukaan ulkomainen ETA-vakuutusyhtiö voi harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa sijoittautumisoikeuden perusteella, kotivaltion vakuutusvalvonnasta vastaavan viranomaisen ilmoitettua siitä Finanssivalvonnalle. Saman lain 8 §:n mukaan kolmannen maan vakuutusyhtiö ei saa harjoittaa ensivakuutustoimintaa

Suomessa ilman Finanssivalvonnan antamaa toimilupaa. Suomessa tapahtuvaa ensivakuutustoimintaansa varten yhtiön on perustettava tänne sivuliike, jota johtaa Finanssivalvonnan hyväksymä pääasiamies.

Lautakunnan kanta ehdotettuihin muutoksiin

Lautakunnan liikennevahinko-osasto on nykyisin toimivaltainen käsittelemään vain liikennevakuutuksen korvausasioita, eikä se käsittele esimerkiksi riitoja, jotka koskevat liikennevakuutuslaitoksen vastuuta liikennevakuutusta otettaessa vakuutuksenhakijalle annetuista tiedoista. Liikennevakuutuslain 4a §:n mukaan liikennevakuutuksen sovelletaan mm. vakuutussopimuslain säännöksiä, jotka koskevat vakuutuksenantajan vastuuta puutteellisista tai virheellisistä tiedoista.

Lautakunnan liikennevahinko-osasto käsittelee siis liikennevahinkoja koskevat korvausasiat, kun taas Fine ja sen vakuutuslautakunta puolestaan käsittelee liikennevakuutusta ja vakuutussopimusta koskevat riidat. Tämä työnjako on ollut toimiva, eikä tämän tilanteen muuttamiseen ole mielestämme syytä, eivätkä ehdotetut muutokset käsittääksemme tätä asiaintilaa muuttaisikaan.

Lautakuntamenettely on kirjallista, eikä lautakunta voi vastaanottaa suullista henkilötodistelua. Jos muutoksenhakemus perustuu väitteeseen toisen osapuolen suullisesti antamista virheellisistä tiedoista, ei tällaisen väitteen esittäjän muutoksenhakemus useinkaan menesty juuri tästä syystä. Asia erikseen on, että vakuutussopimuslaissa on säädetty vakuutuksenantajan tiedonantovelvollisuudesta suhteessa vakuutuksen hakijaan.

Vakuutuksenantajan kotipaikasta riippumatta Suomessa sattuneista liikennevahingoista korvausvastuussa olevat liikennevakuutuslaitokset ja korvausedustajat ovat velvollisia noudattamaan korvaustoiminnassaan Suomen liikennevakuutuslakia. ADR-muutosehdotusta valmisteltaessa tuskin on kiinnitetty huomiota sen soveltuvuuteen liikennevakuutukseen. Liikennevakuutukseen ja liikennevahinkojen korvaamiseen vaikuttavat muutokset tulee toteuttaa liikennevakuutusdirektiiveillä ja kansallisella lainsäädännöllä.

Lautakunnan näkökulmasta sen toimivallan ja vastuun laajentaminen maantieteellisesti nykyisestään ei olisi tarkoituksenmukaista. Kun kyse on Suomessa sattuneen liikennevahingon korvaamisesta, liikennevahingossa loukkaantuneella on jo nykyisin asuinpaikastaan riippumatta mahdollisuus hakea muutosta vakuutuslaitoksen korvauspäätökseen, joskin kielilaki asettaa rajoituksia asiointikieleen. Suomen ulkopuolella tapahtuneissa liikennevahingoissa taas tapahtumapaikan oikeusjärjestyksen mukaan määräytyvän vastuuperusteen selvittäminen olisi joka tapauksessa hankalaa.

Toimintakertomuksen julkaisuvälin harventaminen ei ole lautakunnalle merkityksellinen asia, koska joka tapauksessa lautakunta tulee julkaisemaan

toimintakertomuksensa vuosittain verkkosivuillaan.

Valitusten yhdistämisen osalta on todettava, että melko harvoin lautakunnassa ratkaistavat korvausasiat ovat tosiseikoiltaan niin identtisiä, että valitusten yhdistäminen olisi tarkoituksenmukaista. Jo lautakunnan salassapitovelvoitteen ja tietosuojalainsäädännön vuoksi tällainen yhdistäminen ei oisi mahdollista. Lautakunta voi sen sijaan antaa yleisiä soveltamissuosituksia ja julkaista verkkosivuillaan korvauskäytäntöä ohjaavia ratkaisuselosteita.

Liikennevahinkojen korvaus- ja muutoksenhakumenettelyssä kysymys elinkeinonharjoittajille (eli tässä tapauksessa vakuutuslaitoksille) asetettavasta vastausvelvollisuudesta ei ole relevantti - kun on kyse lautakunnan toimivaltaan kuuluvasta korvausasiasta, vakuutuslaitokset ovat lähes poikkeuksetta toimittaneet vastineensa. Nykyisen lautakunnan toiminta-aikana ei ole jouduttu kertaakaan antamaan ratkaisusuositusta ilman vakuutuslaitoksen vastinetta.

Lautakunnalla ei ole tietoa siitä, onko yksikään liikennevahingon kärsinyt ohjautunut ODR-foorumin kautta tekemään ratkaisusuosituspyyntöä lautakunnan liikennevahinko-osastolle. Koska muutoksenhausta on Suomen liikennevakuutuslaissa selkeät säännökset, jotka velvoittavat asianmukaisen muutoksenhakuosoituksen antamiseen, on vaikea nähdä, että tällä foorumilla tai sen poistamisella olisi käytännössä vaikutusta vahinkoa kärsineiden oikeuksiin pääsyyn. Näin ollen lautakunnalla ei ole huomautettavaa ODR-asetuksen kumoamisesta ja kyseisen foorumin lakkauttamisesta.

ADR-direktiivin 19 artiklaan 3 kohdan alakohtien kumoaminen on lautakunnan näkökulmasta perusteltua. Todettakoon, että lautakunnan toimintaa valvoo ensi sijassa Finanssivalvonta.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, neuvotteluissa tulisi varmistaa, että toimialakohtaiset erityispiirteet tulevat huomioiduiksi. Liikennevahinkojen muutoksenhakujärjestelmän ja lautakunnan kannalta on tärkeää, että ADR-direktiivin edellyttämät menettelytavat eivät ole ristiriidassa liikennevakuutusta koskevien säännösten ja vakiintuneiden perusteltujen käytäntöjen kanssa. Epäselväksi jää, mitä direktiivin soveltamisalan laajennus sopimussuhteen ulkopuolelle tai maantieteellisesti tarkoittaisi liikennevakuutuksen osalta. Ylipäänsä sellaisten velvoitteiden asettaminen ADR-elimille, joista ne eivät tosiasiassa pystyisi suoriutumaan, rapauttaisi ratkaisutoiminnan uskottavuuden ja kuluttajien luottamuksen vaihtoehtoisiin riidanratkaisutoimintoihin.

LIIKENNE- JA POTILASVAHINKOLAUTAKUNTA

Juha Mikkola
päätoiminen puheenjohtaja