

8.12.2022

Dnro 24268/03.04.04.10/2021

**Asia** Kunnallisvalitus

**Valittaja** Janne Peuhkuri, Helsinki

**Päätös, josta valitetaan****Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallitus 24.8.2021 § 89**

*Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) hallitus* oli päättänyt 15.6.2021 (§ 66)

- a) hylätä Omavyöhykemallin tariffityön jatkovalmistelusta;
- b) hyväksyä selostusosan mukaisen siirtymävaiheen suunnitelman;
- c) keskittää opiskelijalipun HSL-sovellukseen vuoden 2022 alusta selostusosan mukaisesti ja
- d) ajaa automaattiverkon alas, lopettaa nykyiseen matkakorttijärjestelmään perustuvan myynnin ja lakkauttaa arvotuotteen tilipohjaisen palvelun käyttöönoton yhteydessä.

Lisäksi hallitus oli päättänyt valtuuttaa toimitusjohtajan täsmentämään b), c) ja d) -kohtien mukaisia suunnitelmia sekä päättämään tilipohjaisen palvelun käyttöönoton tarkemmasta aikataulusta.

Päätöksen selostusosassa on todettu opiskelijalipun keskittämisestä HSL-sovellukseen muun ohella, että Tampereella opiskelijalipun voi hankkia vain mobiilisti. Digitaalisen siirtymän tukemiseksi esitetään vastaavaa uudistusta HSL-alueelle. Opiskelija-alennusten vuotuinen hallinnointi ja päivittäminen HSL-korteille kuormittaa palvelupisteitä syksyisin. Alennuksen keskittäminen HSL-sovellukseen vähentää palvelupisteiden kuormaa ja tarjoaa paremman asiakaskokemuksen, kun opiskelijoiden ei tarvitse hakea joka vuosi erikseen päivitystä HSL-kortille. HSL-sovellukseen opiskelijaoikeus päivittyy automaattisesti suoraan Opetushallituksen digipalvelusta. Opiskelijoiden alennusoikeus myönnetään 1.8.2021 alkaen seuraavin kriteerein: Opiskelija-alennus myönnetään opiskelijoille, joiden opiskelijaoikeus voidaan tarkistaa suoraan Opetushallituksen digipalvelusta (ainakin lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa opiskelevat), vain HSL-sovellukseen 1.1.2022 alkaen. Kyseiselle ryhmälle myönnetään

opiskelijaoikeus HSL-kortille korkeintaan 31.1.2022 asti. Opiskelijat, joiden opiskeluoikeutta ei voida tarkistaa suoraan Opetushallituksen digipalvelusta, voivat edelleen hankkia alennusoikeuden HSL-kortille palvelupisteistä.

Selostusosassa on edelleen todettu, että hallintosäännön 7 §:n kohdan 6 mukaan hallitus päättää lippujärjestelmän periaatteista sekä alennuslippujen myöntämisperusteista.

*HSL:n hallitus* on valituksenalaisella päätöksellään 24.8.2021 § 89 hylännyt valittajan oikaisuvaatimuksen. Päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

Kaikki HSL:n asiakkaat voivat halutessaan edelleen ostaa kausilipun myös HSL-kortille. Opiskelija-alennuksen kuitenkin saa vain HSL-sovelluksessa ostetusta lipusta.

Opiskelija-alennuksessa on kyse lakiin perustumattomasta, vapaaehtoisesti tarjottavasta etuudesta. Joukkoliikenteen järjestäjällä on oikeus käyttää harkintavaltaa matkalippujen hinnoittelussa ja vapaaehtoisesti tarjottujen alennusten antamisessa. Lainsäädäntö ei edellytä alennuksen antamista joukkoliikenteen lippujen hinnoista, eikä siten myöskään sitä, että alennus annettaisiin kaikista lipputyypeistä tai kaikista eri myyntikanavista hankittavista lipuista.

Opiskelija-alennuksen keskittäminen HSL-sovellukseen ei riko yhdenvertaisuusperiaatetta. Älypuhelimien omistaminen on ero tosiasiallisissa olosuhteissa eikä henkilöön liittyvä syy. Näin ollen se ei muodosta syrjintäperustetta. HSL varmistaa päätöksen täytäntöönpanossa tapauskohtaisesti, ettei uusi toimintamalli johda myöskään yksittäistapauksissa syrjintään vammaisuuden, toimintakyvyn, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Opiskelija-alennuksen saajien ja muihin alennusryhmiin kuuluvien tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta, joten kyseessä ei ole vertailukelpoinen tilanne, eikä käytäntö siten ole syrjivä.

HSL on myös huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla tuoreimmat tilastot älypuhelimien käytöstä Tilastokeskukselta. Vuoden 2020 tutkimuksen perusteella kaikilla opiskelijoilla on Suomessa käytössä älypuhelin.

HSL:n vapaaehtoisesti antama opiskelija-alennus annetaan automaattisesti HSL:n päättämien ehtojen mukaisesti. Vapaaehtoisen alennuksen rajaamisen ei voida katsoa olevan asia, jossa HSL:llä olisi velvollisuus varata henkilöille mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta, sillä ratkaisulla ei ole niin huomattavaa vaikutusta henkilöiden oloihin.

## **Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Kuntayhtymän hallituksen päätökset on kumottava. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä opiskelija-alennuksen osalta.

## Perustelut

Päätöksen mukaan opiskelija-alennusta ei voi saada 31.1.2022 jälkeen matkakortille vaan pelkästään mobiilisovellukseen. Päätöksessä on esitelty vaihtoehtoinen mahdollisuus saada alennus matkakortille, jos alennukseen oikeuttavaa opinto-oikeutta ei ole Opetushallituksen Koski-palvelussa. Sitä vastoin mahdollisuutta saada alennus matkakortille ei ole missään tilanteessa, jos opinto-oikeus löytyy palvelusta mutta älypuhelimien hankkiminen tai käyttäminen on vaikeaa.

Opiskelija-alennuksen saaminen mobiilisovellukseen edellyttää älypuhelimien omistamista. Puhelimen tulee myös olla riittävän uutta vuosimallia ja sen käyttöjärjestelmä ei voi olla mikä tahansa, vaan sallitut käyttöjärjestelmät ovat Android ja iOS. Kyseessä ei ole vähäinen alennus, jolla pyritään ohjaamaan asiakkaiden toimintaa siten, että he toimisivat viranomaisen näkökulmasta tehokkaammalla tavalla, vaan edun suuruus voi olla noin 900 euroa vuodessa. Tällaisen taloudellisen edun myöntämisen vaatimuksena ei voi olla tietyn laitteen omistaminen, vaan viranomaisen tulee järjestää vaihtoehtoisia tapoja hakea ja saada etu. Yhdenvertaisuusperiaatetta tulee noudattaa, vaikka älypuhelimien omistamattomuus liittyy henkilön olosuhteisiin eikä henkilöön, ja kyvyttömyys käyttää sovellusta voi johtua myös henkilöstä.

Opiskelija-alennus myönnetään lukuvuosittain, ja opiskelijat käyvät päivittämässä sen palvelupisteellä lähtökohtaisesti vain kerran vuodessa. Tämä ei aiheuta sellaista kuormitusta, että taloudellisen edun myöntämisen siirtäminen vain sovellukseen olisi perusteltua. Lisäksi kuormitus on ratkaistavissa siten, että opiskelija voi antaa kuntayhtymälle pääsyn opinto-oikeustietoihin Opetushallituksen Koski-palvelussa ja kun opiskelija näyttää seuraavan kerran matkakorttia (tai toissijaisesti muuta fyysistä NFC-tekniikkaan perustuvaa tunnistetta) kortinlukijalle, kortille päivittyy asiakasryhmä tai asiakasryhmän voimassaoloaika jatketaan. Tällöin ei tarvita henkilökuntaa päivittämään korttien tietoja. Kuntayhtymä ei ole kokeillut ensin ratkaista kuormitusongelmaa tällä tavalla. Kun tilipohjainen järjestelmä tulee myöhemmin käyttöön, asiakasryhmä voidaan päivittää tilille ilman ihmistyötä. Palvelupisteellä päivittämisestä voidaan periä vähäinen maksu. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on ensin kokeiltava näitä keinoja.

Palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Älypuhelimien käyttämiseen pakottamisella on erittäin haitallinen ja epäedullinen vaikutus silloin, kun hallinnon asiakkaalla ei ole riittäviä valmiuksia älypuhelimien käyttämiseen. Vaihtoehtoa älypuhelimien käyttämiselle ei kuitenkaan tarjota.

Päätöksen vaikutuksia ja sen vaihtoehtoja ei ole käytännössä selvitetty. Esimerkiksi palvelupisteiden kuormaa ja mahdollisuuksia vähentää sitä ei ole selvitetty sen tarkemmin. HSL:n mukaan selvitykset ovat riittävät, sillä Tilastokeskuksen kyselytutkimuksen mukaan ”kaikilla” opiskelijoilla on käytössään älypuhelin. Kyselytutkimus perustuu kuitenkin otokseen, ja samoilla henkilöillä, joilla on vaikeuksia käyttää älypuhelimia tai siihen asennettavaa sovellusta, on merkittävästi kohonnut todennäköisyys jättää vastaamatta kyselytutkimukseen. Lisäksi vain osa älypuhelimista on sellaisia,

että niillä voi käyttää HSL:n sovellusta, ja vain osa älypuhelimien käyttäjistä voi käyttää sovellusta. Näitä asioita ei ole selvitetty.

Osa muutoksista on sellaisia, että niillä on huomattava vaikutus kuntalaisten muihin oloihin, mutta kuntayhtymä ei ole varannut mahdollisuutta ottaa kantaa uudistuksiin. Osa uudistuksista on ilmestynyt puskan takaa HSL:n hallituksen esityslistalle muutama päivä ennen kokousta ja niistä on tiedotettu vasta jälkikäteen yleisölle tarkoitetuilla nettisivuilla. Kuntayhtymän olisi tullut järjestää vähintään kysely nettisivuillaan, jotta kuntalaiset olisivat saaneet vaikuttaa riittävästi päätökseen.

Opiskelija-alennukseen oikeutetut henkilöt tulevat erilaisista taustoista ja saattavat poiketa terveydentilaltaan tai neurologisesti paljonkin keskimääräisestä. Mobiilisovelluksen käyttö saattaa tuottaa haasteita myös esimerkiksi näkövammaisille ja asiakkaille, joiden kognitiiviset tai motoriset kyvyt ovat alentuneet, sekä asiakkaille, jotka eivät osaa mitään sovelluksen kielistä eli suomea, ruotsia tai englantia. HSL-mobiilisovellus sisältää saavutettavuusselosteen mukaan yhteensä 39 yksilöityä puutetta suhteessa saavutettavuuden lakisääteiseen minimitasoon. Sovellus ei siten ole yhdenvertaisesti vammaisten tai toimintarajoitteisten henkilöiden käytettävissä. Opiskelija-alennuspäätöksen yhteydessä ei ole arvioitu sen vaikutusta yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa suojattuihin ryhmiin.

Opiskelijoita myös syrjitään suhteessa muihin alennusryhmiin kuuluviin, koska muihin alennusryhmiin kuuluvat saavat alennuksen matkakorttia tai muuta fyysistä tunnistetta käyttämällä. Tällaisia ryhmiä ovat kansaneläkettä, takuueläkettä tai kuntoutustukea saavat, liikuntarajoitteiset, näkövammaiset ja sotaveteraanit. Erityisen vertailukelpoinen on opiskelijoiden ja eläkeläisten tilanne, mutta joka tapauksessa alennusryhmät voi rinnastaa toisiinsa. Vaatimuksen käyttää älypuhelinsovellusta tai lähimaksuominaisuudella varustettua pankkikorttia voidaan katsoa olevan kiellettyä ikään perustuvaa syrjintää.

## Asian käsittely ja selvittäminen

*Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä* on lausunnossaan vaatinut valituksen hylkäämistä. Päätös ei ole lainvastainen.

Lainsäädäntö ei edellytä alennuksen myöntämistä joukkoliikenteen lippujen hinnoista, eikä siten myöskään sitä, että alennusta myönnettäisiin kaikista lipputyypeistä tai kaikista eri myyntikanavista hankittavista lipuista.

Opiskelija-alennusten keskittäminen mobiilisovellukseen ei loukkaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Keskittämisellä on tarkoitus saada aikaan myönteiset muutokset vaatimalla niitä opiskelijoita, joilla on mahdollisuus käyttää mobiilisovellusta, mutta jotka eivät haluaisi käyttää mobiilisovellusta, siirtymään alennuksen saadakseen käyttämään mobiilisovellusta. Ne opiskelijat, joiden ei ole mahdollista saada opiskelija-alennusta mobiilisovelluksessa (esimerkiksi kyseisen oppilaitoksen opinto-oikeutta ei voida tarkistaa Koski-palvelun kautta, asiakkaalla on turvakielto tai kyseessä

on vaihto-opiskelija, jolla ei ole suomalaista henkilötunnusta) tai jotka eivät pysty käyttämään mobiilisovellusta, voivat edelleen saada opiskelija-alennuksen HSL-kortille.

Älypuhelimien omistaminen ei ole henkilöön liittyvä syy, vaan ero tosiasiallisissa olosuhteissa. HSL varmistaa päätöksen täytäntöönpanossa tapauskohtaisella harkinnalla, ettei uusi toimintamalli johda syrjintään myöskään yksittäistapauksissa vammaisuuden, toimintakyvyn, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. HSL:n asiakaspalvelua ohjeistetaan myöntämään opiskelija-alennus HSL-kortille edelleen niille asiakkaille, jotka esittävät perusteen toimintarajoitteesta tai vammasta, joka estää heitä käyttämästä HSL-sovellusta. Erityisryhmiä ei siten syrjitä.

Parhaan kokemuksen saamiseksi HSL-sovellusta suositellaan käytettäväksi älypuhelimella, jossa on vähintään Android 8.0 tai iOS 11.0 tai näitä uudempi käyttöjärjestelmä. Kyseiset käyttöjärjestelmät on julkaistu vuonna 2017. Valmistajasta riippuen eri älypuheliimiin on saatavilla käyttöjärjestelmien päivityksiä laitteen iän ollessa parista vuodesta yli viiteenkin vuoteen. Käyttöjärjestelmää tai älypuhelimien ikää koskevat vaatimukset eivät juurikaan käytännössä rajaa HSL-sovelluksen käyttömahdollisuuksia.

Esityslistojen julkaisu kuntayhtymän verkkosivuilla jo sinällään on valmistelussa olevista asioista tiedottamista. Kuntayhtymällä ei ole ollut velvollisuutta järjestää asiasta esimerkiksi kyselyä nettisivuillaan ennen päätöksen tekemistä. Huomionarvoista on, että valtaosalle opiskelijoista kyseessä ei ole muutos mahdolliseen opiskelija-alennukseen sinänsä, vaan muutos koskee heillä alennuksen hakemisen menettelytapaa.

*Valittaja* on antanut vastaselityksen. Alkuperäisessä päätöksessä ei mainita, että HSL:n asiakaspalvelua ohjeistetaan myöntämään opiskelija-alennus HSL-kortille edelleen niille asiakkaille, jotka esittävät perusteen toimintarajoitteesta tai vammasta, joka estää heitä käyttämästä HSL-sovellusta.

Jos viranomainen myöntää henkilökohtaisen talouden kannalta suuren edun vain eräiden laitteiden omistajalle, ei asioivia kohdella tasapuolisesti ja yhdenvertaisuusperiaate vaarantuu. Viranomaisen tulee järjestää vaihtoehtoisia tapoja saada etu.

Kun kyseessä on viranomaisen järjestämä julkinen palvelu, pelkästään syrjintä vammaisuuden, toimintakyvyn, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ei ole laitonta, vaan voimassa on tiukempi vaatimus tasapuolisesta kohtelusta. Kaikki eivät välttämättä osaa käyttää älypuhelinia, ei ole varaa hankkia älypuhelinia tai on jo älypuhelin, mutta ei ole varaa uusita sitä. Vaikka lausunnossa esitetään jonkin verran selvitystä vaihtoehtoista ja älypuhelimien käyttöpakon vaikutuksesta, selvitykset ovat liian puutteelliset.

Kela, Verohallinto, YTHS tai Helsingin seudun kuntien terveyskeskukset ja kirjastot tarjoavat aina mahdollisuuden hoitaa asiointi myös paikan päällä käymällä, soittamalla ja internet-selaimen kautta.

*Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä* on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut lisäselvitystä.

HSL:n hallintosäännön 12 §:n 14 kohdan mukaan toimitusjohtaja päättää joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän palveluissa ja myynneissä sovellettavista ehdoista. Tammikuussa 2022 voimaan tulevasta muutoksista HSL:n joukkoliikenteen yleisiin matkustus- ja lippuehtoihin on tehty toimitusjohtajan päätös 2.12.2021 § 103/2021, joka on tullut voimaan 1.1.2022. Toimitusjohtaja on päättänyt, että HSL:n joukkoliikenteen yleisiin matkustus- ja lippuehtoihin tehdään muutoksia lukuun 5. Kohdan 5.1.1 (Opiskelijat) teksti päivitetään päätöksen liitteen 1 mukaiseksi. Liitteen 1 mukaisen kohdan 5.1.1 muutetun tekstin mukaan päätoimiset opiskelijat, jotka täyttävät myös muut alennuksen myöntämisedellytykset, voivat ostaa kausilippuja alennushinnalla. He voivat ostaa alennushintaisen kausilipun HSL-sovelluksella. Alennusoikeus tarkistetaan aina kausilipun oston yhteydessä sähköisesti. Alennushintaisen kausilipun voi ostaa edelleen HSL-kortille, jos opiskelijasta riippumattomista teknisistä syistä johtuen alennushintaisen kausilipun saaminen sovelluksessa ei ole mahdollista. Näitä tilanteita voivat olla esimerkiksi, ettei opiskelijan oppilaitoksen tietoja ole saatavilla Koski-palvelusta, opiskelija on vaihto-opiskelija ja hänellä ei ole suomalaista henkilötunnusta tai opiskelijalla on turvakielto. Lisäksi alennushintainen lippu voidaan myöntää HSL-kortille, jos opiskelijalla on toiminnallinen rajoite, joka estää HSL-sovelluksen käyttämisen.

*Valittaja* on antanut lausuman. Alkuperäisessä HSL:n hallituksen tekemässä päätöksessä § 66 ei todeta mitään toimintarajoitteista. Toimitusjohtaja on myöhemmin tehnyt päätöksen, jossa toimintarajoitteiden vaikutus opiskelija-alennuksen saamiseen mainitaan. Alkuperäistä päätöstä tehtäessä ei ole mietitty sen vaikutusta toimintarajoitteisiin ihmisiin, ja myöhemmin on tehty päätös siitä, että opiskelija-alennus voidaan myöntää toimintarajoitteisille selvittämättä esimerkiksi sitä, millaisia toimintarajoitteita on tai miten toimintarajoitteita käytännössä arvioidaan. HSL:n hallituksen päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvittämisvelvollisuutta.

Määritelmä, jonka mukaan täytyisi olla toimintarajoite, joka estää sovelluksen käytön, on aivan liian suppea. Pienikin toimintarajoite saattaa estää sovelluksen käytön, eikä HSL:n asiakaspalvelijalla ole riittävää osaamista arvioida rajoitteen estävää vaikutusta. Kaikkien tulee voida käyttää halutessaan korttia sen sijaan, että erilaisia toimintarajoitteita tuntematon asiakaspalvelija yrittää selvittää toimintarajoitteen vaikutusta. Toimintarajoite on myös liian epämääräinen kriteeri, jotta voitaisiin turvata kaikkien mahdollisuus saada opiskelija-alennus.

*Yhdenvertaisuusvaltuutetulle* on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen. Valtuutettu on ilmoittanut, että se ei anna lausuntoa. Ilmoitus on lähetetty tiedoksi *valittajalle*.

*Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä* on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat (oikaisuvaatimus, Tilastokeskuksen tilasto älypuhelinien käytöstä ja HSL:n sisäinen muistio). Lisäksi kuntayhtymä on todennut, että oikaisuvaatimuksen hylkäämistä koskeva päätös on perustunut lähinnä lain ja lain esitöiden tulkintaan.

*Valittaja* on toimittanut lisäkirjelmän, jossa hän on esittänyt muun ohella, että HSL:n muistiosta käy ilmi, että opiskelija-alennuksen saamiseksi pitää olla tili suomalaisessa pankissa ja suomalaiset verkkopankkitunnukset. Samaan tapaan kuin on hyvän hallintotavan vastaista edellyttää viranomaisen kanssa asiointissa älypuhelimien omistamista, hyvän hallintotavan vastaista on edellyttää tiliä suomalaisessa pankissa ja suomalaisia verkkopankkitunnuksia.

## Hallinto-oikeuden välipäätös

*Hallinto-oikeus* on välipäätöksellään 18.11.2021 numero H5850/2021 hylännyt päätöksen opiskelija-alennusta koskevan osan täytäntöönpanon kieltämistä koskevan valittajan vaatimuksen.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallituksen päätöksen 15.6.2021 § 66 c-kohdan osalta sekä päätöksen 24.8.2021 § 89 siltä osin kuin siinä on kysymys opiskelijalipun keskittämisestä HSL-sovellukseen vuoden 2022 alusta lukien.

## Perustelut

### *1. Valituksen kohde*

Valittaja on vaatinut HSL:n hallituksen päätösten 15.6.2021 § 66 ja 24.8.2021 § 89 kumoamista. Valittajan esittämien valitusperusteiden on kuitenkin katsottava liittyvän nimenomaisesti opiskelijalipun keskittämiseen mobiilisovellukseen, josta on päätetty hallituksen 15.6.2021 tekemän päätöksen (§ 66) c-kohdassa. Tämän vuoksi hallinto-oikeus tutkii valituksen vain siltä osin kuin se kohdistuu opiskelijalipun keskittämiseen HSL-sovellukseen vuoden 2022 alusta lukien.

### *2. Asian selvittämistä koskeva valitusperuste*

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

HSL:n hallituksen päätöksellä 15.6.2021 oli päätetty keskittää opiskelijalippu HSL-sovellukseen vuoden 2022 alusta lukien siten, että opiskelija-alennuksen saa vain HSL-sovelluksesta ostetusta lipusta, jos opiskeluoikeus voidaan tarkistaa suoraan Opetushallituksen Koski-palvelusta (ainakin lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa opiskelevat). Edellä esitetty tarkoittaa, että mahdollisuutta saada alennus matkakortille ei ole, jos opinto-oikeus löytyy Koski-palvelusta. Ne opiskelijat, joiden opiskeluoikeutta ei voida tarkistaa suoraan Koski-palvelusta (kansanopistot, valmentavissa opinnoissa opiskelevat tai opiskelijat, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta), voivat edelleen hankkia alennusoikeuden

HSL-kortille palvelupisteistä. Opiskelija-alennusta koskeva muutos on liittynyt HSL:ssä meneillään olevaan laajempaan lippu-uudistukseen (tilipohjainen järjestelmä). Kysymyksessä oleva vain opiskelijoita koskeva muutos on tehty osana siirtymäkauden suunnitelmaa. HSL on päätöksen mukaan pyrkinyt tällä muutoksella digitaalisen siirtymän tukemiseen.

Liikennepalvelujen tarjoajalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta myöntää matkalipuista opiskelija-alennusta. Kuntayhtymällä on kuitenkin kaikessa toiminnassaan ja myös vapaaehtoisten alennusten myöntämisperusteista päättäessään velvollisuus noudattaa muun ohella hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tasapuolisen kohtelun vaatimusta, sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädettyä syrjintäkieltoa.

Kuntalaki ei sisällä kuntayhtymän hallituksessa päätettävän asian valmistelua koskevia säännöksiä. Valmistelu tehdään virkatyönä, ja hallituksella tulee olla riittävä selvitys asian ratkaisemista varten. Lähtökohtaisesti hallituksen jäsenet itse päättävät siitä, onko valmisteluaineisto riittävä vai tuleeko asian ratkaisemiseksi hankkia vielä lisäselvitystä. Jos päätöksen perusteena oleva selvitys on kuitenkin selvästi puutteellista tai harhaanjohtavaa, päätös voi olla syntynyt hallintolain 31 §:n vastaisesti.

Hallinto-oikeus toteaa, että hallituksen päätös on voinut vaikuttaa opiskelijoiden mahdollisuuteen käyttää HSL:n tarjoamia julkisen liikenteen palveluja. Kysymys on opiskelijoiden liikkumisesta opiskeluihin, töihin ja vapaa-ajalla. Erityisesti päätöksen voidaan katsoa vaikuttavan niihin opiskelijoihin, jotka eivät pysty käyttämään HSL-mobiilisovellusta tai joille se on vaikeaa. Saavutettavuusselosteen 21.6.2021 mukaan mobiilisovellus täyttää saavutettavuusvaatimukset vain osittain. Päätös vaikuttaa erityisesti myös niihin opiskelijoihin, joilla ei ole suositellulla käyttöjärjestelmällä (Android 8.0 tai iOS 11.0 tai näitä uudempi käyttöjärjestelmä) varustettua älypuhelinla. Hallituksen päätöksen merkitystä ja sen vaikutusten selvittämisen tarvetta korostaa myös se, että opiskelija-alennuksen suuruus on 45 prosenttia, joka valittajan mukaan voi tarkoittaa jopa 900 euron suuruista etua vuodessa, mitä määrää voidaan pitää merkittävänä ja jota HSL ei ole kiistänyt. Opiskelijat ovat HSL:lle myös merkittävä asiakasryhmä.

HSL on esittänyt hankkineensa asian selvittämiseksi Tilastokeskukselta älypuhelinien käyttöä koskevat tuoreimmat tilastot, joiden mukaan kaikilla opiskelijoilla on Suomessa käytössä älypuhelin vuonna 2020. Valittaja on pitänyt tätä selvitystä riittämättömänä. Lisäksi valittaja on esittänyt, että samoilla henkilöillä, joilla on vaikeuksia käyttää mobiilisovellusta, on kohonnut todennäköisyys jättää vastaamatta kyselytutkimukseen, ja lisäksi vain osalla älypuhelimista voi käyttää HSL:n mobiilisovellusta ja vain osa älypuhelinien käyttäjistä voi käyttää sovellusta. Valittajan mukaan osa uudistuksista on lisäksi julkaistu vasta HSL:n hallituksen esityslistalla muutama päivä ennen hallituksen kokousta eikä HSL ole tiedottanut asian valmistelusta muulla tavalla tai varannut palvelujensa käyttäjille mahdollisuutta lausua mielipidettään asiasta ennen päätöksentekoa.

HSL:n hallitus ei ole esittänyt, että sillä olisi ollut päätöstä tehdessään käytössään muuta selvitystä kuin Tilastokeskuksen älypuhelinien käyttöä koskeva tilasto. Hallituksella ei ole ollut käytössään esimerkiksi selvitystä



siitä, millaiset toiminnalliset rajoitteet voivat estää tai vaikeuttaa HSL-sovelluksen käyttämistä, tai siitä, kuinka suuri osa opiskelijoista ei voi toiminnallisen rajoitteen, älypuhelimensa ominaisuuksien tai muun syyn takia käyttää HSL-sovellusta, taikka siitä, miten alennus voitaisiin edelleen myöntää näille opiskelijoille. Asiassa ei ole tullut esiin, että HSL olisi asian selvittämiseksi päätöksentekoa varten esimerkiksi kuullut opiskelijajärjestöjä, eikä se ole esitetyn selvityksen mukaan myöskään tiedottanut asian valmistelusta ennen kuin vasta esityslistan julkaisemisella muutama päivä ennen kokousta.

Älypuhelinien käyttöä koskeva tilasto ei hallinto-oikeuden arvion mukaan ole ollut riittävä selvitys päätöksestä aiheutuvien vaikutusten arvioimiseksi, vaikka valtaosalle opiskelijoista kyseessä ei HSL:n hallituksen lausunnon mukaan ole muutos mahdolliseen opiskelija-alennukseen sinänsä vaan pelkästään sen hakemisen menettelytapaan. Päätöksen vaikutusten selvittämistarvetta on osaltaan korostanut se, että mobiilisovelluksessa on todettu olevan saavutettavuusongelmia. Se, että HSL:n toimitusjohtaja on 2.12.2021 päättänyt hallituksen päätöksestä poiketen, että alennushintainen lippu voidaan myöntää HSL-kortille myös, jos opiskelijalla on HSL-sovelluksen käyttämisen estävä toiminnallinen rajoite, osoittaa myös osaltaan, että hallitus ei ole päätöstä 15.6.2021 tehdessään selvittänyt riittävästi opiskelijoita koskevan muutoksen vaikutuksia.

Hallinto-oikeus katsoo, että HSL:n hallitus ei ole näissä oloissa huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hallintolain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

HSL:n hallitus ei ole päätöksissään velvoittanut toimitusjohtajaa päättämään sellaisista opiskelija-alennuksen myöntämisessä sovellettavista ehdoista, joilla varmistetaan, että alennushintainen lippu voidaan jatkossakin myöntää myös sellaisille opiskelijoille, jotka eivät voi käyttää HSL-sovellusta. Sen sijaan hallituksen 15.6.2021 tekemän päätöksen mukaan alennusoikeuden voivat jatkossa saada HSL-kortille pelkästään ne opiskelijat, joiden opiskeluoikeutta ei voida tarkistaa suoraan Koski-palvelusta. Näin ollen sillä seikalla, että toimitusjohtaja on päätöksellään 2.12.2021 tehnyt muutoksia HSL:n joukkoliikenteen yleisiin matkustus- ja lippuehtoihin opiskelijoiden osalta, ei ole merkitystä arvioitaessa valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta.

### *3. Johtopäätös*

HSL:n hallituksen 15.6.2021 tekemän päätöksen valmistelussa ei ole noudatettu hallintolain 31 §:ssä tarkoitettua asian selvittämistä koskevaa vaatimusta. Päätös on näin ollen syntynyt kuntalain 135 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä. Hallituksen päätöksen 15.6.2021 § 66 c-kohta ja valituksenalainen päätös 24.8.2021 § 89 siltä osin kuin se koskee opiskelijalipun keskittämistä HSL-sovellukseen vuoden 2022 alusta lukien on siten kumottava.

Päätösten tultua kumotuksi edellä mainitulla tavalla asiassa ei ole syytä lausua muista valitusperusteista.

## Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut  
Kuntalaki 64 § 1 mom ja 144 §

## Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL kunnallisvalitus).

## Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet  
Virpi Ikkela, Riitta Hämäläinen (t) ja Katja Tertsonen.



Esittelijäjäsen

Katja Tertsonen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös	Valittajalle sähköisessä asiointipalvelussa tavallisena tiedoksiantona Maksutta Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallitus Päätöksestä on julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.