



20/1905/3

10.12.2020

Diaarinumero
07091/19/7599

Asia

Liikenteen palvelujen valvonta-asiaa koskeva valitus

Valittaja

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
Asiamies: VT, KTM Ilkka Vuorenmaa

Päätös, josta valitetaan

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä Traficom) 22.10.2019 diaarinumero TRAFI/76280/06.04.04/2018

Traficom on 28.6.2019 valvonta-asiaa koskevalla päätöksellään velvoittanut Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (jäljempänä myös HSL) muuttamaan puolesta-asiointiratkaisuaan siten, että puolesta-asiointiin tarvittavaa valtuutusta annettaessa ei enää vaadita asiakkaan vahvaa tunnistamista. HSL:n on esitettävä suunnitelma, josta käy ilmi uusi tunnistamisratkaisu, sen tekninen toteuttamismalli ja sen käyttöönottoaikataulu 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ratkaisumallissa on huomioitava rajapinnan hyödyntäjien näkemyksiä liikenteen palveluista annetun lain (jäljempänä myös liikennepalvelulaki) 156 §:n 6 momentin mukaisesti.

Traficom on päätöksellään 22.10.2019 hylännyt HSL:n oikaisuvaatimuksen edellä mainitun päätöksen kumoamisesta tai muuttamisesta siten, että puolesta-asiointiratkaisun todetaan olevan lainmukainen ja HSL:n todetaan noudattaneen liikenteen palveluista annetun lain mukaista yhteistoimintavelvoitetta.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Ensisijaisesti Traficomien päätös on kumottava. Toissijaisesti päätöstä on muutettava siten, että päätöksessä todetaan HSL:n puolesta-asiointiratkaisun olevan lainmukainen ja HSL:n noudattaneen liikennepalvelulain mukaista yhteistyövelvoitetta.

Valtio on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäynti- ja asianosaiskulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen siitä lukien, kun 30 päivää on kulunut hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Valituskirjelmässä yksilöidyt, valituksen yhteydessä toimitetut todisteet on julistettava salassa pidettäviksi 10 vuodeksi.

Perusteet

Vahvan tunnistautumisen perusteltu edellyttäminen ei ole liikennepalvelulain mukainen kohtuuton ehto, eikä se henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen ostoprosessissa ole liikennepalvelulain mukainen este tai tehokkuusrajoite puolesta-asioijille, koska vahvan tunnistautumisen käytölle on olemassa asianmukainen peruste. Vahva tunnistaminen on luotettavin ja asiayhteyden kannalta tarkoituksenmukaisin menettely. Liikennepalvelulaki sallii vahvan sähköisen tunnistamisen käyttämisen silloin, kun puolesta-asiointiin liittyy muista velvoitteista seuraavia tunnistamistarpeita. Rekisterinpitäjänä HSL vastaa asiakasrekisterinsä tietoihin liittyvistä menettelyistä, ja sen tulee määritellä tunnistamisratkaisu myös asiakasrekisterinsä tietosuojaa koskevat vaatimukset ja näkökohdat huomioiden. Puolesta-asioinnin kautta hankittavia henkilökohtaisia ja subventoituja kausilippuja koskevat samat edellytykset kuin suoraan HSL:ltä ostettavia vastaavia lippuja, joten tunnistamisratkaisua ei voida pitää kohtuuttomana tai puolesta-asioijia syrjivänä. Traficomin toimivaltaan ei kuulu rajapintojen valvontaa koskevan liikennepalvelulain sääntelyn nojalla HSL:n omien sisäisten prosessien valvominen. Sisäistä prosessia ovat HSL:n omien käyttäjätilien tunnistamisvaatimukset niitä perustettaessa tai käytettäessä. Traficomin väite HSL:n yhteistyövelvoitteen laiminlyönnistä on perusteeton ja Traficomin toimivallan ulkopuolella.

Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen ei voida pitää sitä, että HSL ei ole mukauttanut puolesta-asioinnin toteuttamisratkaisua MaaS Global Oy:n esittämien muutosvaatimusten perusteella siltä osin, kun MaaS Global Oy:n muutosvaatimukset eivät täytä HSL:n erityistilanteeseen kohdistuvia perusteltuja vaatimuksia. MaaS Global Oy ei tosiasiallisesti tunnista asiakasta HSL:n erityistilanteen edellyttämällä tarkkuudella. Liikennepalvelulain yhteistyövelvoite ei koske HSL:n sisäisiä prosesseja mukaan lukien HSL:n erityistilanteen edellyttämää vahvaa tunnistautumista.

Vahva tunnistautuminen perustuu pääosin HSL:ä sitovaan HSL:n rahoitusmalliin, jonka perusteella HSL:n jäsenkuntien asukkaiden oikeus henkilökohtaisiin ja subventoituihin kausilippuihin vaatii asiakkaiden tunnistautumista. HSL on vastuussa siitä, että jäsenkunnat maksavat HSL:lle vain subventointiin oikeutettujen kuntalaistensa matkoista. Tunnistamisratkaisuun vaikuttaa myös se, että HSL vastaa rekisterinpitäjänä asiakasrekisterinsä henkilötietojen käsittelyn tietosuojan toteutumisesta ja asiakasrekisterinsä tietojen täsmällisyydestä, eheydestä ja luottamuksellisuudesta.

Liikennepalvelulain esitöiden mukaan henkilöön sidottujen alennusten tulee säilyä henkilökohtaisina, eivätkä ne voi siirtyä muiden henkilöiden käyttöön. Henkilökohtaiset ja subventoidut kausiliput ovat niiden hankkimistavasta riippumatta henkilökohtaisia, joten niitä myytessä HSL:llä on oltava luotettavasti tiedossaan kausilippua hankkivan asiakkaan henkilöllisyyden lisäksi kyseisen henkilön virallinen kotikunta.

HSL:n näkemyksen mukaan MaaS Global Oy ei suorita henkilön tunnistamiseen liittyviä toimia puolesta-asioinnin yhteydessä, jolloin HSL ei voi varmistaa MaaS Global Oy:n kautta tulevien asiakkaiden henkilöllisyydestä riittäväällä tarkkuudella.

Kertalippujen tai ei-subventoitujen kausilippujen taikka haltijakohtaisten lippujen ostaminen ei edellytä henkilön vahvaa tunnistautumista digitaalisessa eikä fyysisessä lipunmyynnissä. Tunnistautumisen tarve ei koske pelkästään rajapintojen kautta toteutettavaa puolesta-asiointia, vaan se on edellytyksenä kaikkien henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen hankinnassa eri tavoin.

Valituksenalaisessa päätöksessä todetaan, että HSL:n käyttäjätilin, jolla voi hankkia alennuslippuja, perustaminen vaatii vahvan tunnistamisen käyttämistä. Kuten HSL on esittänyt Traficomille, puolesta-asioinnin yhteydessä edellytettäisiin vahvaa tunnistamista vain niissä tapauksissa, joissa HSL ei ole itse vielä vahvasti tunnistanut henkilöä. HSL ei edellytä vahvaa sähköistä tunnistautumista HSL-tunnusta eli HSL-käyttäjätiliä luotaessa vaan vahvaa tunnistautumista vaaditaan vasta henkilön ostaessa henkilökohtaista ja subventoitua kausilippua. Traficom on perustanut päätöksensä virheellisiin HSL:n tunnistautumisratkaisua koskeviin tosiseikkoihin. HSL edellyttää vahvaa tunnistautumista kaikissa sähköisissä asiointikanavissa henkilökohtaisia ja subventoituja kausilippuja hankittaessa. Kyseisten lipputuotteiden lipunmyynti on toteutettu ja tulee olla toteutettu siten, että samalla henkilöllä ei voi olla kuin yksi henkilökohtainen ja subventoitu kausilippu, joten HSL:llä tulee olla tiedossa, kenelle tällainen lippu on myönnetty. Vahvan sähköisen tunnistautumisen kautta HSL saa tiedon lipun ostajan henkilöllisyydestä ja kotikunnasta, jotta kausilipun hinta määräytyy oikein ja lippu kohdentuu oikealle henkilölle. Mikäli henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen osalta ei varmistuta henkilön henkilöllisyydestä, johtaa tämä lippumarkkinoiden vääristymiin, väärinkäyttöksiin, HSL:n omistajakuntien rahoitusvelvoitteiden vääristymiseen ja virheellisiin rahoitustoteumiin sekä HSL:n vastuuseen muun muassa vääristä lippumyynneistä ja subventiomaksuista.

Traficomien päätöksen mukaan vahva tunnistautuminen käytännössä estäisi puolesta-asioinnin käyttämisen matkaketjujen muodostamisessa, koska vahvaa tunnistautumista ei voida tehdä asiakkaan puolesta. Traficom on tässä yhteydessä perustanut päätöksensä virheellisiin HSL:n tunnistautumisratkaisua koskeviin tosiseikkoihin. HSL edellyttää vahvaa tunnistautumista vain ensiasiointikerralla sekä tämän jälkeen 12 kuukauden välein. Vahvan tunnistautumisen edellytys ei estä puolesta-asioinnin käytännön toteuttamista. Liikennepalvelulain esitöiden mukaan henkilöön sidotun alennusperusteisen lipputuotteen hankkimisen toteutuksessa kyse voi olla käyttäjätilistä, jonka kautta asiakas voi itse ostaa lipputuotteita. Tällöin puolesta-asiointi olisi mahdollista toteuttaa myös niin, ettei puolesta-asioija tekisi jokaista ostovaiheen toimenpidettä asiakkaan puolesta. Oleellista tällöin olisi liikennepalvelulain tavoitteiden mukaisesti se, että alennusperusteiset kausiliput voitaisiin kytkeä yhdistettyyn palvelupakettiin niin, että käyttäjille voidaan tarjota puolesta-asioinnin tuomat hyödyt ja kattavat palvelut.

Liikennepalvelulain esitöitä ei voida lukea siten, että vahva tunnistautuminen olisi kiellettyä kaikissa tilanteissa. Esitöiden mukaan vahva tunnistautuminen voi olla tarpeen, jos muut asiointiin liittyvät velvoitteet kuin liikennepalvelulain mukaiset velvoitteet edellyttävät vahvaa tunnistamista.

Liikennepalvelulain 156 §:n 3 momentin sanamuodon ”sen lisäksi, mitä muualla liikennepalvelulaissa säädetään” perusteella ne menettelyt, mitä muualla liikennepalvelulaissa on säädetty esimerkiksi tietojen vertailusta, olisi mahdollista ylittää silloin, kun erityisen luotettava tunnistaminen on tarpeen. Siten on perusteltua, että henkilöllisyyden luotettava varmistaminen tehdään ensimmäisellä asiointikerralla, jolloin myöhemmillä asiointikerroilla voidaan noudattaa kevyempää menettelyä. Luotettavan henkilöllisyyden varmistamisen yhteydessä voidaan ottaa vastaan myös käyttäjän antama valtuutus. Näin rajapinnan avaamisvelvollinen voi varmistua valtuutuksen olemassaolosta.

Traficom on päätöksessään esittänyt, että asiakkaan henkilöllisyys tulisi varmistaa erityisen luotettavasti, mutta kevyemmällä tavoin vertailemalla eri käyttäjätileillä olevien henkilötietoja. Liikennepalvelulain esitöiden mukaan henkilöllisyydestä varmistumiseen voidaan käyttää ”erilaisia ratkaisuja, kuten tunnisteita, varmenteita tai pseudonyymejä”. Tietojen vertailu ei liikennepalvelulain esitöiden mukaan ole ainoa sallittu tapa varmistua siitä, että kyse on oikean henkilön asiakastilin tietojen hyödyntämisestä. On ilmeistä, että myös vahvan tunnistamisen käyttö voi olla perusteltua liikennepalvelulain mukaisessa puolesta-asiointitilanteessa puolesta-asiointitapahtumaan liittyvistä vaatimuksista ja sen asiayhteydestä riippuen. Liikennepalvelulaki ei kiellä tai estä vahvaa tunnistautumista, joten sen käyttäminen on rekisteripitäjänä toimivan HSL:n harkinnassa, kuten muutkin erilaiset tekniset ratkaisut perustuen tietosuojaoikeudellisiin, HSL:n toiminnallisiin ja muihin perusteisiin.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki asettaa viranomaisena toimivan HSL:n toiminnalle rajoja. Liikennepalvelulain mukaisia velvoitteita täyttäessään HSL:n tulee voida huomioida digitaalisista palveluista annetun lain velvoitteet, ottaen huomioon, että HSL viranomaisena tarjoaa välttämättömyyspalveluita, joiden yhteydessä sen tulee varmistua, että asiakkaat tunnistetaan riittävällä tarkkuudella. Vahva tunnistautuminen puolesta-asiointin yhteydessä ei ole hankala, monimutkainen tai monta vaihetta vaativa prosessi. Tosiasiassa vahva sähköinen tunnistautuminen on normaali ja yleistyvä käytäntö esimerkiksi verkkomaksamisen ja muun verkkoasiointin yhteydessä. Vahva tunnistautuminen voidaan suorittaa esimerkiksi mobiililaitteen tunnuslukusovelluksien avulla nopeasti ja helpolla tavalla.

Liikennepalvelulain esitöiden mukaisesti välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoajana toimivan yrityksen ei tulisi saada mitään sellaisia oikeuksia, joita ilman puolesta-asiointia asioivalla vastaavalla asiakkaalla ei ole. Puolesta-asioijalla ei voi olla oikeutta hankkia henkilökohtaisia ja subventoituja kausilippuja ilman henkilöllisyyden riittävää varmentamista, kun vastaavia lipputuotteita hankkivalta HSL:n asiakkaalta edellytetään vahvaa tunnistautumista. HSL:n nykyisessä toteutusmallissa vahvaa tunnistautumista edellytetään henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen osalta riippumatta siitä, asioiko asiakas puolesta-asioijan kautta tai HSL:n kautta. HSL:n puolesta asiointin yhteydessä edellyttämä vahva sähköinen tunnistautuminen on toimenpiteenä samanlainen kuin HSL:n omien asiakkaiden tunnistautumisratkaisu, joten pääsy on näin ollen riittävän laaja, jotta puolesta-asioija voi tarjota palveluitaan esteettä ja tehokkaasti.

HSL vastaa rekisterinpitäjänä henkilötietojen käsittelyn tietosuojaan toteutumisesta ja tietojen täsmällisyydestä, eheydestä ja luottamuksellisuudesta. Tietosuoja-asetuksen perusoikeuksia suojaavat säädökset rajoittavat liikennepalvelulain perusteella toteutettavia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä teknisiä järjestelyjä ja menettelyjä. Rajapintojen avaaminen voidaan toteuttaa vain tavalla, joka on EU-lainsäädännön eli tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukainen. HSL vastaa siitä, että puolesta-asioinnin kautta tulevien ja käsiteltävien henkilötietojen osalta tietosuojalainsäädännön vaatimukset täyttyvät koko tietojen rekisteröinti- ja käyttöajan. HSL vastaa muun muassa siitä, että sen käsittelemät henkilötiedot ovat virheettömiä. Mikäli HSL vastaanottaa virheellisiä tai puutteellisia henkilötietoja puolesta-asioinnin yhteydessä, luo tämä riskin HSL:n asiakasrekisterin täsmällisyydelle, eheydelle, luottamuksellisuudelle ja siten HSL:n toiminnalle. Rekisterinpitäjänä HSL:n tulee voida itse määrittää tämä liikennepalvelulain 156 §:n mukainen erityisen luotettava henkilöllisyyden todentamistapa, eikä tätä rekisterinpitäjän lainmukaisiin velvollisuuksiin liittyvää seikkaa voida siirtää ulkopuoliselle taholle eli puolesta-asioinnin palveluntarjoajalle, jonka intressi asiassa on erilainen ja joka ei toimi rekisterinpitäjänä tässä arvioitavalle henkilötietojen käsittelylle eikä näin ollen ole vastuussa käsittelyn asianmukaisesta toteuttamisesta. MaaS Global Oy:n lausunnossaan Traficomille kuvaama tunnistamistapa ei varmista asiakkaan henkilöllisyyttä lainkaan, vaan asiakkaan rekisteröitymisen yhteydessä varmennetaan pelkästään asiakkaan puhelinnumero.

Puolesta-asioinnin yhteydessä tapahtuu henkilötietojen luovutuksia puolesta-asioijan ja HSL:n välillä. Jos tunnistaminen toteutetaan vertailemalla, henkilötietojen luovutuksia tapahtuu tietojen vertailuvaiheessa, jolloin vertailuvaiheessa voidaan toteutustavasta riippuen luovuttaa henkilötietoja. Lisäksi henkilötietoja luovutetaan ainakin siltä osin, kun palveluntarjoaja joko vahvistaa tai kieltää, että samat tiedot ovat sen asiakasrekisterissä. Varsinaisessa asiointitapahtumassa henkilötietoja voi olla tarvetta luovuttaa silloin, kun niitä on tarpeen liittää itse hankittavaan lipputuotteeseen tai muuhun liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavaan tuotteeseen. Puolesta-asioinnin yhteydessä ainoastaan tarpeellisia henkilötietoja tulisi luovuttaa eli käsitellä. Puolesta-asioija luovuttaa asioinnin yhteydessä HSL:n asiakasrekisteriin tallentuvat, asiakkaalle myytyä lippua tai vastaavaa tuotetta koskevat tiedot HSL:lle. Rekisterinpitäjänä HSL vastaa niistä henkilötietojen käsittelytoimista, joihin se osallistuu, joten HSL:llä on velvoite rekisterinpitäjänä varmistua myös puolesta-asioinnin yhteydessä sille luovutettavien ja käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuudesta. Tietosuojalainsäädännön mukainen henkilötietojen käsittelyn käsite on laaja. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Näin ollen myös henkilötietojen vertailu puolesta-asioinnin yhteydessä on henkilötietojen käsittelyä. Siten tietosuoja-asetus oikeuttaa ja velvoittaa HSL:ää vaatimaan vahvaa tunnistamista henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen ostajilta. HSL:n toteuttama vahva sähköinen tunnistautuminen mahdollistaa mahdollisimman tehokkaan ja esteettömän palveluiden tarjoamisen ja on oikeassa suhteessa sen tiedon suojaamisen tasoon, jota HSL:n palvelun tarjoamiseen tarvitaan.

Henkilötietojen vertailuun perustuvan mallin osalta on erittäin haastavaa määrittellä tosiasiallisesti välttämättömiä tietoja henkilön henkilöllisyyden todentamiseksi. Traficomien päätöksessä todetaan, että HSL on tietosuoja-asetuksen mukaan velvoitettu muokkaamaan rajapinnan kautta kulkevaa tietoa yleisluontoisemmaksi. Tällaiseen Traficomien esittämään hyvin ylimalkaiseen velvoitteeseen tietojen yleisluontoistamisesta liittyy suuria tietosuoja- ja operatiivisia riskejä asiakkaiden tietojen puutteellisesta yhdistämisestä tai yhdistämisen epäonnistumisesta. Jotta puolesta-asioinnissa asiakas tunnistetaan oikein, tulee tunnistamisessa käytettävän tiedon olla virheetöntä. Tietojen yleisluontoistaminen pikemminkin heikentäisi tunnistamisen onnistumista. Lisäksi vertailussa käytettävät tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä ei ole mahdollista ja tarkoituksenmukaista yleisluontoistaa ja sitten vertailla. Yleisluontoistaminen ei siten ole mahdollinen ratkaisu asiakkaan tunnistamisen toteuttamiseen. Myöskään tietosuoja-asetuksesta ei voida johtaa tällaista velvoitetta tietojen yleisluontoistamisesta. Tietojen yleisluontoistamista ei tule sekoittaa tietosuoja-asetuksen mukaiseen tietojen minimoinnin periaatteeseen, jonka mukaan henkilötietoja ei tulisi kerätä tarpeettomasti kuten pelkästään henkilötietojen vertailemisen toteuttamiseksi. Vahva tunnistautuminen nimenomaan vähentää käsiteltävien henkilötietojen määrää ja siten yksinkertaistaa prosessia sekä parantaa rekisteröityjen tietosuojaa ja -turvaa. Pelkkä asiakastietojen vertailuun perustuva malli henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen asiakkaiden tietojen suhteen luo tietosuojariskejä HSL:n asiakastietokannan täsmällisyydelle, eheydelle ja luottamuksellisuudelle.

Pelkkään asiakastietojen vertailuun liittyy merkittävä riski vertailun yhteydessä tapahtuvista virheellisistä tunnistamisista eli siitä, että asiakkaan tiedot yhdistetään virheelliseen käyttäjätiliin. Henkilöllä voi olla vain yksi henkilökohtainen ja subventoitu kausilippu. HSL:n tietokannat sekä muut tekniset toimintamallit on toteutettu siitä lähtökohdasta, että henkilön henkilöllisyys on vahvistettu luotettavalla tavalla jossain vaiheessa vahvan tunnistautumisen avulla, kun kyseessä on henkilökohtaisen ja subventoidun kausilipputuotteen asiakas. Henkilötietoja on mahdollista luovuttaa puolesta-asioinnin yhteydessä, kunhan henkilötietojen luovutusten lainmukaisuus varmistetaan rekisterinpitäjinä toimivien tahojen osalta. Tässä yhteydessä rekisterinpitäjinä toimivien tahojen tulee ymmärtää henkilötietojen käsittelyasetelma ja kertoa henkilötietojen käsittelystä mukaan lukien henkilötietojen luovutuksista läpinäkyvällä tavalla rekisteröidyille. Vertailun sijaan toteutettava vahva tunnistautuminen toimii tietosuojariskien kontrollina ja auttaa välttämään tilanteet, joissa tietojen virheettömyys ja asiakkaiden tietosuoja vaarantuu.

MaaS Global Oy:n esittämässä ratkaisussa puolesta-asioija ei tosiasiaa toteuta henkilön tunnistamiseen liittyviä toimia puolesta-asioinnin yhteydessä vaan ainoastaan vahvistaa henkilön sille antaman puhelinnumeron. Menettelyllä on mahdollista varmentaa ainoastaan se, että kyseinen puhelin on varmennushetkellä kyseisen henkilön käytettävissä. Henkilön tunnistamisen tarkoituksena on vastata kysymykseen ”kuka tämä henkilö on”. Henkilön tunnistaminen vahvan tunnistautumisen avulla on välttämätöntä HSL:lle. Tiedon varmentamisen tarkoituksena taas on vastata kysymykseen ”onko kyseessä tämän henkilön yhteystieto”. Sähköpostin tai puhelinnumeron vahvistamisessa ei ole kyse henkilön henkilöllisyyden selvittämisestä vaan ainoastaan sen varmentamisesta, onko kyseinen sähköposti tai puhelinnumero rekisteröityvän

henkilön käytössä mahdollisesti varmennushetkellä. Tämä tiedon varmentamisen menettely ei vahvista henkilön henkilöllisyyttä, eikä tällä varmennustavalla voida korvata vahvaa tunnistautumista tai muuta luotettavaa tunnistamismenetelmää.

Liikennepalvelulaissa kuvatun asiakkaan tunnistamisen keskeinen tarkoitus on selvittää, onko puolesta-asioijan asiakasrekisterissä oleva henkilö sama henkilö kuin HSL:n asiakasrekisterissä. Tältä osin henkilön tunnistamisella ei pyritä siis selvittämään sitä, kuka asiakas on tai onko hänellä oikeus ostaa esimerkiksi henkilökohtainen ja subventoitu kausilippu.

HSL:n tietojen mukaan puhelinnumeron vaihtuessa MaaS Global Oy:n asiakkaalle luodaan uusi tili uuteen puhelinnumeroon perustuen, joten henkilöllä voisi olla useampi eri puhelinnumeroon sidottu käyttäjätili käytävissään. Etenkin tietojen muuttuminen ja mahdollinen sekoitettavuus johtavat riskiin siitä, että vertailua ei voida toteuttaa lainkaan esimerkiksi siksi, että tiedot eivät vertailussa ole yhteneväiset, vaikka henkilö olisi kummassakin rekisterissä, tai tunnistaminen tehdään virheellisesti eli tietoja yhdistetään väärään henkilöön. Hyvin yksinkertaisten ja pääosin julkisesti saatavilla olevien tietojen väärinkäyttöön liittyy myös huomattava riski, josta HSL on rekisterinpitäjänä ja kuntasubvention toteuttajana suorassa oikeudellisessa vastuussa. HSL:llä ei ole ollut todellista mahdollisuutta hyödyntää MaaS Global Oy:n esittämää hyvin hataraa tunnistamisratkaisua.

Puolesta-asioinnissa lähtökohtana on, että henkilöllä on olemassa asiakas- tai käyttäjätili, jolloin puolesta-asioinnissa hyödynnetään tilillä olevia tietoja henkilön tunnistamiseen. HSL:n tapauksessa tunnistamisen kannalta tarpeellisia ja varmennettuja tietoja henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen ostajista ei ole kuitenkaan saatavilla puolesta-asioijien kautta, joten HSL:n on hankittava nämä tiedot itse vahvan tunnistautumisen avulla. Vahva tunnistautuminen on tarpeen tilanteissa, joissa HSL tai vaihtoehtoisesti muu samaan puolesta-asiointitapahtumaan liittyvä toimija ei ole vahvasti tunnistanut asiakasta.

Tunnistamisratkaisu on vain yksi osa puolesta-asiointikokonaisuutta ja siihen liittyvää yhteistyötä. HSL harkitsi vakavasti muita vaihtoehtoja, erityisesti puolesta-asioinnin toteuttamista ilman vahvaa tunnistautumista. Lisäksi MaaS Global Oy:n kanssa neuvoteltiin, sovittiin ja muutettiin käytänteitä monista käytännön järjestelyistä. Tunnistamisratkaisu vastaa olennaisin osin HSL:n sovelluksen asiointimallia. Yhteistyövelvoite koskee puolesta-asioinnin toteuttamisen käytännön ratkaisuja eikä sellaisenaan velvoita luomaan jokaiselle puolesta-asioijalle erillistä toteuttamisratkaisua. Mikäli yhteistyövelvoitetta tulkittaisiin Traficommin kuvaamalla tavalla, tulisi rajapinnan avaajan eli HSL:n käytännössä ulottaa yhteistyövelvoite puolesta-asioinnin käytännön toteuttamiseen liittyvien seikkojen lisäksi myös HSL:n määrittelemiin henkilökohtaisten ja subventoitujen kausilippujen myöntämisen edellytyksiin ja niihin liittyviin ratkaisuihin. Olisi myös kohtuutonta, että ensimmäisenä markkinoille tuleva puolesta-asioija voisi viranomaisen avustuksella käytännössä sanella palveluntarjoajalle puolesta-asioijayrityksen itselleen parhaaksi katsoman toimintamallin. Puolesta-asioijien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on perusteltua, että tunnistautuminen toteutetaan yhtenäisellä ja johdonmukaisella tavalla.

Traficomın toimivaltaan ei kuulu tutkia rajapinnan avaamisvelvoitetujen omien käyttäjätilien tunnistautumisvaatimuksia niitä perustettaessa tai käytettäessä. Traficom tosiasiallisesti kuitenkin päätöksissään puuttuu rajapinnan avaamisvelvoitetun eli HSL:n käyttäjätilien käyttöön liittyviin tunnistautumisvaatimukseen, kun Traficom velvoittaa HSL:n olemaan käyttämättä vahvaa sähköistä tunnistautumista puolesta-asioinnin yhteydessä. HSL:n tulisi tällöin Traficomın päätöksen seurauksena joko muuttaa myös omien asiakkaidensa tunnistamismallia asiakkaidensa yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tai ylläpitää rinnakkaisia teknisiä toteutusratkaisuja siitä syystä, että puolesta-asioinnin yhteydessä ei voitaisi käyttää HSL:lle välttämätöntä vahvaa tunnistamista. Tämä saattaisi edellyttää esimerkiksi erillisten asiakasrekisterien ylläpitoa eri myyntikanavista lippuja ostaneiden kohdalla, mikä aiheuttaisi haasteita esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakas siirtyy myyntikanavasta toiseen. Lisäksi järjestely johtaisi tilanteeseen, jossa puolesta-asiointia ei toteutettaisi olemassa olevien käyttäjätilien perusteella, vaan käytännössä puolesta-asiointia varten luodun erillisen järjestelyn kautta, jolloin ei oltaisi enää liikennepalvelulain tarkoittamassa tilanteessa. Traficomın toimivalta ei kata käyttäjätilien käyttöä rajapinnan takana eli tunnistautumista hankittaessa lippuja.

Vahvan tunnistautumisen toteuttamisesta ei aiheudu kuluja rajapinnan hyödynäjille, vaan kuluista vastaa HSL.

Asian käsittely ja selvittäminen

Traficom on antanut lausunnon.

HSL on antanut vastaselityksen ja muun ohella todennut, että hallintolain 45 §:n mukaan viranomaisen on perusteltava päätöksensä. Traficomın päätöksen mukaan puolesta-asioijan on tullut varmistaa asiakkaan henkilöllisyys erityisen luotettavalla tavalla. Traficom ei kuitenkaan päätöksessään kuvaa millään tavalla, miten puolesta-asioija eli tässä tapauksessa MaaS Global Oy todella tunnistaisi ”erityisen luotettavalla” tavalla asiakkaan henkilöllisyyden. Lisäksi Traficom ei päätöksessään ole lainkaan ottanut kantaa HSL:n erityisvelvoitteisiin, mutta on lausunnossaan todennut, että liikenteen palvelusta annetussa laissa ei ole tarkoitettu HSL:n tarkoittamaa rahoitusmallia vaan pikemminkin muusta lainsäädännöstä tulevia velvoitteita. Traficomın perustelut ovat yhä tässä yhteydessä ylimalkaisia huolimatta siitä, että HSL on useaan otteeseen koko prosessin aikana ja toimijoiden välisissä keskusteluissa korostanut erityisvelvoitetta koskevan perussopimuksen ja lainsäädännön merkitystä tunnistamisratkaisunsa toteuttamiselle. Traficomın päätös ei edellä mainituilta osin ole asianmukaisesti perusteltu. Tällainen perusteluvollisuuden noudattamatta jättäminen heikentää oikeusvarmuutta ja on myös täysin HSL:n oikeusturvan vastaista, sillä HSL:llä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta selvittää, mihin tosiseikkoihin Traficom perustaa edellä mainitut johtopäätöksensä ja miten Traficom on päätenyt lopputulokseen. HSL on vaatinut vastaselityksen yhteydessä toimitettujen todisteiden julistamista salassa pidettäviksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus ei tutki asiakirjojen salassa pidettäväksi julistamista koskevaa vaatimusta.
2. Hallinto-oikeus poistaa Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien päätöksiin liitetyt muutoksenhakuosoitukset siltä osin, kuin päätöksissä on lausuttu yhteistoimintavelvoitteen laiminlyömisestä. Valituksenalainen päätös poistetaan kyseiseltä osin ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän oikeasuvaatimus ja valitus jätetään tältä osin tutkimatta.
3. Muilta osin hallinto-oikeus hylkää valituksen.
4. Hallinto-oikeus hylkää Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Perustelut

1. Asiakirjojen julistaminen salassa pidettäväksi

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa toisin säädetä.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisuutta koskevan ratkaisun tekemisestä on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Tiedon antaminen asiakirjasta ratkaistaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyssä menettelyssä asiakirjoja pyydettyä. Näin ollen hallinto-oikeus jättää toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta tämän asian yhteydessä esitetyn pyynnön määrätä asiakirjat salaisiksi.

2. Yhteistoimintavelvoitteen laiminlyöminen

Hallintolain 49 b §:n 2 momentin mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Traficom on 28.6.2019 tekemänsä päätöksen perusteluissa todennut, että HSL ei ole noudattanut laissa säädettyä yhteistoimintavelvoitetta siten, että sen puitteissa olisi aidosti selvitetty muita vaihtoehtoja. HSL on oikaisuvaatimuksensa muun ohella vaatinut, että sen todetaan noudattaneen liikenteen palveluista annetun lain mukaista yhteistoimintavelvoitetta. Traficom on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt oikaisuvaatimuksen ja todennut, että HSL ei ole noudattanut liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 3 momentin (tarkoitetaan 6 momentin) mukaista yhteistyövelvoitetta.

Rajapinnan avaamiseen velvoitetun palveluntarjoajan ja rajapintaa hyödyntävän liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan on lain mukaan tehtävä yhteistyötä tarvittavien käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi. Hallinto-oikeus katsoo, että Traficomien päätöksessä 28.6.2019 yhteistoimintavelvoitteen noudattamisesta todettu on luonteeltaan ennen kaikkea palveluntarjoajalle annettua ohjausta vastaisen varalle. Kyseisellä päätöksellä HSL:lle ei ole asetettu seuraamusta aiempaan yhteistoimintaan liittyen, vaan HSL:lle asetettu velvollisuus muuttaa puolesta-asiointiratkaisua on liittynyt puolesta-asiointiratkaisun sisältöön. Traficomien päätöksellä ei ole ollut HSL:lle välittömiä oikeusvaikutuksia siltä osin kuin HSL:n ei ole katsottu noudattaneen yhteistoimintavelvoitetta. Päätös ei siten ole tältä osin hallintolain 49 b §:n 2 momentissa tarkoitettu muutoksenhakukelpoinen päätös. Näin ollen Traficomien ei olisi tullut kyseiseltä osin liittää päätökseensä oikaisuvaatimusosoitusta eikä Traficomien olisi tullut tutkia oikaisuvaatimusta. Tämän vuoksi päätös, jolla HSL:n oikaisuvaatimus on tältä osin tutkittu, on kumottava ja poistettava, Traficomien päätöksiin liitetyt muutoksenhakuosoitukset on poistettava ja HSL:n oikaisuvaatimus ja valitus on jätettävä tältä osin tutkimatta.

3. Pääasia tutkituilta osin

3.1 Menettelyä koskeva väite

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallinto-oikeus katsoo, että valituksenalaisesta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä ilmenevät hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettut seikat. Päätös on siten perusteltu laissa edellytetyllä tavalla.

3.2 Pääasiaan sovellettavat säännökset

Liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 1 momentin mukaan liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan tai näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan toimijan on avattava toiselle liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan tai annettava tarvittaessa muun sähköisen asiointikanavan kautta pääsy järjestelmään sekä mahdollistettava se, että pääsyyn oikeutettu liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja hankkii palvelun käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita hyödyntäen palvelun käyttäjän olemassa olevalla käyttäjätulilla olevia tunnistetieto- ja käyttäjätietoja.

Liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 2 momentin mukaan liikkumispalveluun liittyvän alennuksen, korvauksen tai erityisehdon sisältävän lipun liikkeelle laskijan on annettava liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle rajapinnan tai muun sähköisen asiointikanavan kautta pääsy järjestelmään ja tällä tavoin mahdollistettava se, että pääsyyn oikeutettu liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja hankkii palvelun käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan alennuksen, korvauksen tai muun erityisehdon käyttämiseen oikeuttavia lipputuotteita tai muita palvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita hyödyntäen palvelun käyttäjän palvelussa olevia tunniste- ja käyttäjätietoja. Jos alennuksen, korvauksen tai erityisehdon määräytymisperusteisiin liittyvän rekisterin ylläpitäjänä on muu taho kuin lipun liikkeelle laskija, rekisterin ylläpitäjän ja lipun liikkeelle laskijan on yhdessä huolehdittava siitä, että määräytymisperusteeseen liittyvät tiedot ovat käytettävissä siinä määrin kuin on tarpeen puolesta-asiointitapahtuman toteuttamiseksi.

Liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä saa henkilötietoja käsitellä ainoastaan siinä määrin kuin on tarpeen henkilöllisyyden varmistamiseksi ja puolesta-asiointitapahtuman toteuttamiseksi. Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, henkilöllisyys on voitava varmistaa erityisen luotettavalla tavalla, kun puolesta-asiointisuhde perustetaan tai sitä muutetaan olennaisesti. Myös puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä henkilöllisyys on voitava varmistaa.

Liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 4 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu pääsy rajapintaan tai järjestelmään on annettava ilman käyttöä rajoittavia ehtoja. Edellä 1 momentissa tarkoitettulla liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalla ja näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavalla toimijalla sekä 2 momentissa tarkoitettulla liikkumispalveluun liittyvän alennuksen, korvauksen tai erityisehdon sisältävän lipun liikkeelle laskijalla on kuitenkin oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Pääsyä tietoihin ei saa evätä, jos pääsyä hakevalla toimijalla on toimintaan viranomaisen tai viranomaisen valtuuttaman kolmannen osapuolen vastaavaa tarkoitusta varten myöntämä lupa, hyväksyntä, auditointi tai sertifiointi tai sen toiminnan on muutoin osoitettu vastaavan yleisesti käytettyä standardia tai alan yleisesti hyväksytyjä ehtoja. Jos pääsy evätään, on pääsyä hakevalle toimijalle esitettävä asianmukaisesti perustellut epäämisen syyt.

Liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momentin mukaan rajapinnan avaamiseen 1 ja 2 momentin mukaisesti velvoitetun palveluntarjoajan ja rajapintaa hyödyntävän liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan on tehtävä yhteistyötä tarvittavien käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi. Pääsyn on oltava riittävän laaja, jotta liikkumis- ja yhdistämispalvelun tarjoajat voivat tarjota palvelujaan esteettä ja tehokkaasti.

Liikenteen palveluista annetun lain 158 §:n 1 momentin mukaan edellä 154–156 §:ssä tarkoitettu avointen rajapintojen kautta tarjottava pääsy tietoihin ja tietojärjestelmiin ja sen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavat tukipalvelut, käyttöehdot, ohjelmistot, lisenssit ja muut tarvittavat palvelut on tarjottava oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 154–156 §:ssä tarkoitettujen rajapintojen avaamiseen veloitettujen palveluntarjoajien on huolehdittava siitä, että avaaminen voi tapahtua palvelun tietoturvan ja yksityisyyden suojan vaarantumatta. Edellä 156 §:ssä tarkoitetun pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan on huolehdittava oman palvelunsa tietoturvan ja tietosuojan tasosta niin, että puolesta-asiointi voi tapahtua näitä vaarantamatta.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Pykälän 2 momentin mukaan, jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

3.3 Lain esityöt

Hallituksen esityksessä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp) on esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu, että liikenteen palveluista annetun lain tietosääntelyn tavoitteena on asettaa palvelunkäyttäjä keskiöön ja tällä tavoin mahdollistaa yhtenäisten matkaketjujen muodostuminen ovelta ovelle. Lain ensimmäisessä vaiheessa on jo säädetty siitä, että tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalvelun kertamatka voidaan hankkia toiselta palveluntarjoajalta avoimen rajapinnan kautta. Lain toisessa vaiheessa on tarve laajentaa mahdollisuutta kytkeä matkaketjuun tai henkilön yhdistämispalveluun myös muiden liikennemuotojen matkalippuja, erilaisia liikkumispalveluita, kuten ajoneuvojen vuokrauspalveluita, erilaisia sarja- tai kausituotteita sekä alennuksia. Lain ensimmäisen vaiheen säännösten avulla helpotetaan yksittäisten kertaluontoisten matkaketjujen muodostamista, mutta ehdotetulla toisen vaiheen sääntelyllä pyritään edistämään esimerkiksi kuukausipakettiluontoisten yhdistettyjen palvelujen tarjoamista. Lukuun lisättäisiin uusi pykälä, jolla mahdollistettaisiin henkilön liikkumispalvelussa olevan asiakastilin kytkeminen osaksi palveluiden kokonaisuutta, esimerkiksi yhdistämispalvelua. Asiakas pystyisi näin joustavasti hallinnoimaan erilaisia asiakkuuksiaan, ja muodostamaan niistä helppokäyttöisiä kokonaisuuksia. Asiakas pystyy esimerkiksi pyytämään, että yhdistämispalvelun tarjoaja huolehtii hänen puolestaan siitä, että kausilipputuote pysyy voimassa, ja että hänen tarvitsemansa palvelukokonaisuus on hänen kannaltaan paras mahdollinen.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan 1 momentti kattaisi erilaiset lipputuotteet, eli esimerkiksi sarja- tai kausiliput, joita ei ole sidottu henkilökohtaisiin alennusperusteisiin. Säännöksessä edellytetään, että henkilöllä on jo olemassa oleva käyttäjätili, johon on liitetty tietyt henkilötiedot. Siinä ei siis edellytetä digitaalisen palvelun rakentamista, vaan se koskee tilanteita, joissa käyttäjätili

on olemassa. Ehdotettu 2 momentti kohdistuu tilanteisiin, joissa on kyse henkilöön sidotun alennusperusteisen lipputuotteen hankkimisesta. Kyse voi olla esimerkiksi kuukausilipusta, jonka alennusperuste on sidottu henkilön asuin-kuntaan tai statukseen esimerkiksi opiskelijana tai eläkeläisenä. Vastaavasti kuin 1 momentin osalta, myöskään 2 momentissa ei edellytetä digitaalisen palvelun rakentamista, vaan kyse on olemassa olevasta rajapinnasta tai muusta sähköisestä asiointikanavasta. Myös tässä momentissa kyse voi olla käyttäjätilitä, jonka kautta asiakas voi itse ostaa lipputuotteita. Lisäksi säännös kattaa tilanteet, joissa alennusperustetta koskevien tietojen ylläpitäminen on annettu muun toimijan tehtäväksi. Tällöin alennuksen määräytymisperustetta ylläpitävän toimijan ei edellytetä olevan suorassa yhteydessä puolesta-asiointiin oikeutetun tahon kanssa, eikä sen tarvitse avata rajapintaa niiden hyödynnettäväksi. Säännöksessä kuitenkin veloitettaisiin alennuksen määräytymisperustetta hallinnoiva taho ja lipun liikkeelle laskija yhdessä huolehtimaan siitä, että alennusperustetta koskevat tiedot ovat asiointitapahtumassa hyödynnettävissä. Jatkossa tietojen tarkastaminen järjestelmien välillä voi tapahtua reaaliaikaisesti, mutta säännöksessä ei edellytetä sitä. Alennusperusteissa tapahtuu muutoksia varsin harvoin, ja osapuolet voivat sopia, millä tavalla ja millä päivitykset voivat tapahtua. Säännöksessä ei myöskään aseteta mitään vaatimuksia päivityksen tekniselle toteuttamiselle. Mikäli alennuksen määräytymisperustetta ylläpitää kunta tai muu julkinen toimija, aiheutuu siitä tällöin vain vähäisiä kustannuksia. Myös tältä osin voidaan tietoja käyttää ainoastaan siinä määrin, kuin se on tarpeen asiointitapahtuman toteuttamiseksi. Kyse ei siis voi olla esimerkiksi henkilön käyttöhistoriaan liittyvistä tiedoista. Henkilöön sidotut alennukset säilyvät henkilökohtaisina, eivätkä voi siirtyä muiden käyttöön.

Hallituksen esityksessä on todettu, että puolesta-asioinnissa välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja astuisi asiakkaan itsensä tilalle asiointitapahtumassa hänen omasta tahdostaan. Asiakkaan kannalta kysymys on siitä, että hän pystyisi jatkossa hoitamaan erilaisia asiakkuuksiaan ”yhden luukun kautta”. Välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja voisi myös hoitaa esimerkiksi erilaisten kausituotteiden voimassa oloa asiakkaan tarpeiden mukaan. Välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja ei saisi mitään sellaisia oikeuksia, joita asiakkaallakaan ei ole. Ehdotettu sääntely ei itsessään myöskään vaikuttaisi tuotteen hintaan, vaan henkilö saa sen samoilla perusteilla kuin tähänkin saakka. Esimerkiksi alennusperuste olisi jatkossakin tiettyyn henkilöön sidottu, eli esimerkiksi kuntakohtainen alennus ei voisi siirtyä kenenkään muun hyödynnettäväksi.

Puolesta-asioinnissa lähtökohtana on, että henkilöllä on olemassa asiakas- tai käyttäjätilit sekä avaamisveloitteen kohteena olevassa palvelussa että myös pääsyyn oikeutetun palveluntarjoajan palvelussa. Säännöksen avulla ei ole tarkoitus toteuttaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen 20 artiklassa tarkoitettua siirto-oikeutta. Ehdotetussa 3 momentissa on pyritty selkeyttämään tätä toteamalla, että puolesta-asioinnissa henkilötietoja saa käsitellä vain siinä määrin, kuin on tarpeen henkilöllisyyden varmistamiseksi ja puolesta-asiointitapahtuman toteuttamiseksi. Käytännössä kysymys on siitä, että käyttäjätileillä olevia tietoja vertailemalla voidaan varmistua siitä, että kyse on samasta henkilöstä. Henkilötietoja ei ole tarkoitus lähtökohtaisesti lainkaan siirtää käyttäjätileiltä toiselle. Asiointitapahtuman käynnistyttyä pääsyyn oikeutettu palveluntarjoaja välittää pääsyyn veloitetuille henkilön yksilöivän tunnuksen. Tämän jälkeen koneellisissa viestien vaihdossa lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita koskevat tiedot voidaan palauttaa käyttämällä

lipunhankintatransaktiotunnusta ilman tarvetta siirtää matkustajan henkilötietoja tunnisteina. Lisäksi asiointitapahtumassa henkilötietoja voi olla tarvetta siirtää silloin, jos niitä on tarpeen liittää itse hankittavaan lipputuotteeseen tai muuhun liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavaan tuotteeseen (esimerkiksi nimi, alennusperusteen laatu tai vastaava). Koska kysymys on asiakkaan aloitteesta tehtävästä puolesta-asiointisuhteesta, on henkilötietojen käsittelylle olemassa suostumukseen tai sopimukseen perustuva oikeutus. Suostumuksen on täytettävä ne edellytykset, jotka sille henkilötietolaissa ja jatkossa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetaan.

Hallituksen esityksen mukaan on selvää, että asiointitapahtuman yhteydessä on voitava varmistua siitä, että kyse on oikean henkilön asiakas- tai käyttäjätietojen hyödyntämisestä. Ehdotetussa 3 momentissa edellytettäisiin, että asiakassuhdetta perustettaessa ja sitä olennaisesti muutettaessa olisi henkilöllisyydestä voitava varmistua erityisen huolellisesti. Myös kunkin puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä olisi tämän henkilöllisyyden oikeellisuudesta voitava varmistua. Teknisessä mielessä tähän voitaneen käyttää erilaisia ratkaisuja, kuten tunnisteita, varmenteita tai pseudonyymeja. Toisin kuin PSD2:ssa, vahvaa tunnistamista ei siis vaadittaisi. Lisäksi on kuitenkin huomattava, että esimerkiksi maksupalveludirektiivi saattaa edellyttää vahvaa sähköistä tunnistamista, mikäli kyse on maksutoimeksiannosta.

3.4 Asiassa saatu selvitys

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja 1.1.2019 alkaen Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä Traficom) on suorittanut valvontaa Helsingin seudun liikenne kuntayhtymän (jäljempänä HSL) puolesta-asiointin myyntirajapinnan avaamisvelvollisuuden noudattamisesta. HSL:ltä on pyydetty selvitystä sen puolesta-asiointiratkaisusta muun ohella siltä osin, miten valtuuttaminen on toteutettu ja millaista tunnistamista puolesta-asiointiratkaisussa vaaditaan.

HSL:n 18.1.2019 päivätyn selvityksen mukaan MaaS-operaattorin palvelu ohjaa asiakkaan HSL:n valtuutuskäyttöliittymään, jossa asiakas joko kirjautuu olemassa olevalla HSL-tunnuksella tai luo itselleen uuden HSL-tunnuksen. Yhdellä käyttäjällä voi olla useita HSL-tunnuksia. Kirjautumisen jälkeen asiakas ohjataan suomi.fi-tunnistukseen tunnistautumisen luotettavuuden ja rekisteröinnin yhteydessä annettujen tietojen virheettömyyden takaamiseksi. Kirjautumisen ja vahvan tunnistautumisen jälkeen asiakas tallentaa puolesta-asiointivaltuutuksen ja HSL:n valtuutuskäyttöliittymä palauttaa hänet MaaS-operaattorin palveluun. Puolesta-asiointivaltuutus on voimassa yhden vuoden.

HSL on 16.4.2019 päivätyssä selvityksessään todennut, että HSL:n kausiliput ovat henkilökohtaisia ja että HSL:n on todennettava käyttäjän henkilöllisyys ennen henkilökohtaisen kausilipun myymistä. Vain noin 35 prosenttia HSL-tunnuksista on vahvasti tunnistettuja. HSL on todennut, että henkilötietojen käsittelyssä tulee huomioida erityisesti tietojen virheettömyys sekä tietojen kohdistuminen oikeaan henkilöön. Riski valtuutuksen sisällön ja voimassaolon virheellisyydestä on suuri, jos asiakkaan valtuutus perustuisi pelkästään MaaS-toimijan ilmoitukseen valtuutuksen olemassaolosta. HSL edellyttää, että käyttäjä antaa MaaS-toimijalle valtuutuksen lipun ostamiseen HSL:n omassa järjestelmässä. HSL:n on voitava varmistaa käyttäjän henkilöllisyys erityisen luo-

tettavalla tavalla silloin, kun puolesta-asiointisuhde perustetaan tai sitä muutetaan olennaisesti. Myös puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä henkilöllisyys on voitava varmistaa. HSL:n mukaan vahvasta tunnistaumisesta ei aiheudu kuluja MaaS-toimijalle, vaan siihen liittyvistä kuluista vastaa HSL. Puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä HSL ei vaadi käyttäjän aktiivista toimintaa henkilöllisyyden varmistamiseen, vaan varmistaminen on toteutettu puolesta-asiointivaltuutuksen tallentamisen yhteydessä.

HSL on kertonut vaativansa käyttäjältä vahvaa tunnistautumista, jotta tämä voi ostaa mobiilikausilipun HSL-sovelluksesta. Vahvan tunnistautumisen perusteena on käyttäjän kotikuntatiedon varmistaminen Väestötietokeskuksen ylläpitämän väestötietojärjestelmän tiedoista. Jos käyttäjän kotikunta ei ole HSL-alueella, hän ei ole oikeutettu ostamaan HSL:n kausilippua mistään kanavasta. Jos käyttäjän valtuutus perustuisi pelkästään HSL-tunnuksella kirjautumiseen, tulisi vahvasti tunnistautumattoman käyttäjän tunnistautua vahvasti kotikunnan varmistamiseksi.

HSL:n 25.6.2019 antaman selvityksen mukaan 30 vuorokauden kausilipun osto MaaS Global Oy:n Whim-palvelussa ei eroa HSL-sovelluksen käyttäjästä kuin siltä osin, että puolesta-asiointiasiakkaan on lisättävä ruksi valtuutuksen antamista koskevaan kohtaan ja painettava valtuuta-nappia. HSL-sovelluksen asiakkaiden on puolestaan oltava kirjautuneena aina kausilippua ostettaessa ja käytettäessä. Puolesta-asiointiasiakkaan on uusittava valtuutus kerran vuodessa HSL:n valtuutuspalveluun kirjautumalla ja vahvalla tunnistaumisella. Vastaavasti HSL-sovelluksen käyttäjän on uusittava vahva tunnistaumisensa 365 vuorokauden välein henkilötietojen ajantasaisuuden varmistamiseksi. HSL:n mukaan puolesta-asiointiratkaisu perustuu voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön ja palvelulle tarpeellinen asiakkaan tunnistustapa on valittu riskiperusteisen arvion perusteella. Vahvalla tunnistaumisella varmistetaan asiakkaan oikea henkilöllisyys ja pyritään ennalta estämään palvelun käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä sekä minimoimaan asiakkaille aiheutuvia, henkilötietojen käsittelyyn liittyviä tietosuojariskejä.

HSL:n 19.12.2019 päivätyn, Traficomille toimitetun selvityksen mukaan HSL:n uudessa puolesta-asiointiratkaisussa puolesta-asiointiin tarvittavaa valtuutusta annettaessa ei enää vaadita vahvaa tunnistautumista. Jos asiakkaalla ei ole vahvasti tunnistettua HSL-tunnuksia, järjestelmä ohjaa asiakkaan tunnistautumiseen vahvasti ennen puolesta-asiointivaltuutuksen tallentamista. HSL:n vastaselityksen mukaan uusi puolesta-asiointiratkaisu on otettu käyttöön tuotantoympäristössä 2.12.2019.

3.5 Asian arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on kysymys siitä, onko Traficom voinut velvoittaa HSL:n muuttamaan puolesta-asiointiratkaisuaan siten, että puolesta-asiointiin tarvittavaa valtuutusta annettaessa ei enää vaadita asiakkaan vahvaa tunnistautumista.

Hallituksen esityksen mukaan rajapinnan avaamista koskevissa säännöksissä ei edellytetä digitaalisen palvelun rakentamista, vaan kyse on olemassa olevasta rajapinnasta tai muusta sähköisestä asiointikanavasta. Kyse voi olla käyttäjätulistä, jonka kautta asiakas voi itse ostaa lipputuotteita.

HSL on toteuttanut rajapinnan avaamisen siten, että puolesta-asioinnissa hyödynnetään asiakkaan HSL-tiliä. Traficom on päätöksensä 28.6.2019 perusteluissa todennut, että HSL vaatii asiakkailtaan vahvaa tunnistautumista, kun käyttäjätiliä luodaan. Valituksenalaisen päätöksen 22.10.2019 perusteluissa on todettu, että HSL:n käyttäjätilin, jolla voi hankkia alennuslippuja, perustaminen vaatii vahvan tunnistamisen käyttämistä. Päätöksen mukaan HSL:n asiakastilin tietojen antajan henkilöllisyys on siten vahvistettu perustamisvaiheessa vahvalla tunnistamisella ja myöhemmin HSL:n määrittelemällä kevyemmällä tavalla. HSL:n asiassa esittämän selvityksen mukaan HSL ei kuitenkaan edellytä vahvaa sähköistä tunnistautumista vielä HSL-tunnusta eli HSL-käyttäjätiliä luotaessa, vaan vahva tunnistautuminen vaaditaan vasta asiakkaan ostaessa henkilökohtaista ja subventoitua kausilippua. Traficomilla on siten ollut virheellinen käsitys siitä, missä vaiheessa HSL edellyttää vahvaa tunnistautumista HSL-tiliin liittyen.

HSL on valituksessaan ilmoittanut, että puolesta-asioinnin yhteydessä edellytettäisiin vahvaa tunnistamista vain niissä tapauksissa, joissa HSL ei ole itse vielä vahvasti tunnistanut henkilöä. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan HSL on kuitenkin vasta valituksenalaisen päätöksen tekemisen jälkeen muuttanut puolesta-asiointiratkaisuaan mainitun kaltaiseksi. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys siitä, onko aiemmin käytössä ollut puolesta-asiointiratkaisu ollut sellainen, että Traficom on voinut velvoittaa HSL:n muuttamaan sitä. Sitten tehdyillä muutoksilla tai HSL:n oikaisuvaatimuksensa yhteydessä esittämällä mahdollisilla vaihtoehtoisilla ratkaisumalleilla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko Traficom voinut velvoittaa HSL:n muuttamaan päätöksenteon aikaan käytössä ollutta puolesta-asiointiratkaisua. Esitetyn selvityksen mukaan HSL on edellyttänyt vahvaa tunnistautumista aina puolesta-asiointivaltuutusta annettaessa siitä riippumatta, onko asiakas aiemmin tunnistaunut vahvasti HSL-tiliin liittyen vai ei.

Kun otetaan huomioon liikenteen palveluista annetun lain esityöt, hallinto-oikeus katsoo, että lähtökohtana on pidettävä, että puolesta-asiointiin ei vaadita vahvaa tunnistautumista. Rajapinnan avaamisveloitteesta huolimatta henkilökohtaiset alennukset säilyvät kuitenkin henkilökohtaisina, ja rajapinnan avaamiseen velvoitetulla palveluntarjoajalla on oikeus varmistaa ostajan henkilöllisyys vastaavalla tavalla kuin se varmistaisi ilman puolesta-asiointia. Rajapinnan avaamisvelvollisuudella ei ole puuttuttu siihen, miten ja milloin palveluntarjoaja voi tarkistaa asiakkaansa henkilöllisyyden asiakkaan ostaessa tuotteita suoraan siltä itseltään.

HSL:n valituksen mukaan sen edellyttämä vahva tunnistautuminen perustuu pääosin HSL:n rahoitusmalliin, jonka vuoksi henkilökohtaisia, subventoituja kausilippuja ostava asiakas on tunnistettava erityisen luotettavalla tavalla.

Traficomien päätöksellä on kielletty vahvan tunnistamisen edellyttäminen puolesta-asiointia koskevaa valtuutusta annettaessa, eikä päätös koske vahvan tunnistamisen edellyttämistä muissa tilanteissa. Hallinto-oikeus katsoo, ettei päätös ole esteenä vahvan tunnistamisen edellyttämiselle puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä silloin, jos asiakas ei olisi oikeutettu ostamaan henkilökohtaista alennettua lippua itse suoraan HSL-tilin kautta ilman vahvaa tunnistautumista. Kyse ei tällöin ole vahvan tunnistamisen edellyttämisestä valtuutukseen

liittyen. Vaikka Traficom:n päätöksessä 28.6.2019 on käsitelty tietojen vertailuun perustuvaa tunnistamista ja perusteluissa on todettu, että henkilötietojen vertailuun pohjautuva ratkaisu tulisi liikenteen palveluista annetun lain mukaan kehittää yhdessä rajapintaa hyödyntävän liikkumis- tai yhdistämispalvelun kanssa niin, että se mahdollistaisi mahdollisimman tehokkaan ja esteettömän palveluiden tarjoamisen ja olisi oikeassa suhteessa sen tiedon suojaamisen tasoon, jota palvelun tarjoamiseen tarjotaan, Traficom ei ole päätöksellään kuitenkaan velvoittanut HSL:ä muuttamaan puolesta-asiointiratkaisuaan siten, että se perustuisi nimenomaan tietojen vertailuun HSL-tilillä annettavan valtuutuksen sijaan.

HSL:n esittämän tietosuojaa koskevan täydentävän raportin mukaan puolesta-asiointiratkaisu on mahdollista toteuttaa siten, että valtuuttamiseen ei liity vahvaa tunnistautumista. Traficom:n päätöstä ei ole pidettävä lainvastaisena valituksessa esitettyjen tietosuojaa koskevien väitteiden perusteella.

Edellä lausuttuun nähden hallinto-oikeus katsoo, että HSL ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden vuoksi vahvan tunnistamisen edellyttäminen nimenomaan puolesta-asiointivaltuutusta annettaessa olisi perusteltua. Velvollisuus ottaa huomioon rajapinnan hyödyntäjien näkemyksiä ratkaisumallia muutettaessa perustuu liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momenttiin. Traficom on voinut pitää valtuutukseen liittyvää vahvaa tunnistamista kohtuuttomana käyttöehtona ja siten velvoittaa HSL:n muuttamaan puolesta-asiointiratkaisuaan tältä osin ja hylätä HSL:n asiaa koskevan oikaisuvaatimuksen. Valituksenalaista päätöstä ei tältä osin ole syytä muuttaa.

4. Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden ratkaisun sisältö, ei voida pitää kohtuuttomana, että HSL joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut sekä

Laki liikenteen palveluista 178 §

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 2 § 5 kohta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasäädös) 4, 5, 24 ja 32 artiklat

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) 51 § 2 momentti

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 §

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Pirita Pesonen, Matti Haapaniemi (t) ja Paula Makkonen.



Esittelijäjäsen

Paula Makkonen

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajan asiamiehelle kirjeitse tavallisena tiedoksiäntona
	Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
	Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Diaarinumero
07091/19/7599

Eri mieltä olleen hallinto-oikeustuomari Matti Haapaniemen äänestyslausunto:

Traficom on 28.6.2019 tekemässään päätöksessä velvoittanut HSL:n muuttamaan ratkaisumalliaan. Päätöksessä on todettu, että ratkaisumallissa on huomioitava rajapinnan hyödyntäjien näkemyksiä liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momentin mukaisesti. Päätöksen perusteluissa on siteerattu mainitun lain 156 §:n 6 momenttia. Perustelujen mukaan HSL ei ole Traficomien saaman selvityksen mukaan noudattanut pykälässä säädettyä yhteistyövelvoitetta, vaan on rakentanut tunnistamisratkaisunsa nykyiseksi, vahvan tunnistamisen sisältäväksi kaksiosaiseksi malliksi, jossa ei lainkaan hyödynnetä puolesta-asioijan jo tekemää asiakkaan tunnistamista. Malli on kopio HSL:n oman sovelluksen asiointimallista, joka osoittaa ettei kysymyksessä ole ollut todellinen yhteistyö osapuolten välillä. Pelkkä neuvottelemine ei vielä täytä yhteistyövelvoitetta, jos neuvotteluilla ei ole mitään vaikutusta puolesta-asioinnin toteuttamisratkaisuun. HSL on vastineensa mukaan yksiselitteisesti nojannut teettämäänsä DPIA-selvitykseen, eikä ole selvittänyt mahdollisia muita vaihtoehtoja.

HSL on oikaisuvaatimuksessaan muun ohella vaatinut, että sen todetaan noudattaneen liikenteen palveluista annetun lain mukaista yhteistoimintavelvoitetta. Traficom on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt oikaisuvaatimuksen. Päätöserusteluissaan Traficom on muun ohella todennut, että pelkkä neuvottelemine ei vielä täytä yhteistyövelvoitetta, jos neuvottelut eivät ole aitoja, eikä niillä ole mitään vaikutusta puolesta-asioinnin toteuttamisratkaisuun. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta HSL:n oikaisuvaatimuksessa esittämää väittämää, että sillä olisi Traficomien näkemyksen mukaan velvoite suostua vastaapuolen esittämään ratkaisuun sellaisenaan täyttääkseen yhteistyövelvoitteensa.

HSL ei ole Traficomien saaman selvityksen mukaan noudattanut pykälässä säädettyä yhteistyövelvoitetta, kun se on rakentanut tunnistamisratkaisunsa nykyiseksi, vahvan tunnistamisen sisältäväksi kaksiosaiseksi malliksi, jossa ei lainkaan hyödynnetä puolesta-asioijan jo tekemää asiakkaan tunnistamista. Malli on kopio HSL:n oman sovelluksen asiointimallista, joka osoittaa ettei kysymyksessä ole ollut todellinen yhteistyö osapuolten välillä. Lisäksi HSL on perustellut ratkaisuaan teettämällä DPIA:lla, jossa on ainoastaan perusteltu vahvan tunnistamisen tarpeellisuutta, eikä ole lainkaan arvioitu muita mahdollisia vaihtoehtoja. Siten Traficom on katsonut, että HSL ei ole noudattanut liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 3 momentin mukaista yhteistyövelvoitetta.

Totean, että Traficomien on täytynyt edellä tarkoittaa mainitun lain 156 §:n 6 momentissa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta.

HSL on lisävastineessaan ja lisäselvityksessään 25.6.2019 todennut muun ohella, että rajapinnan kehitystyössä päätettiin rakentaa uusi tekninen toteutus ja asiaa valmisteltiin alusta lähtien yhteistyössä MaaS Global Oy:n (MG)

kanssa. HSL ja MG aloittivat varsinaiset neuvottelut 14.8.2018. Tavoitteena oli yhdessä syksyn 2018 aikana rakentaa OpenMaaS-rajapinnan uusi tekninen toteutus ja rajapinnan hyödyntämistä koskeva sopimus, joka sisältää mm. puolesta-asioinnin. Teknistä toteutusta ja sopimusta oli välttämätöntä työstää yhtä aikaa, koska MG:n toiveiden mukainen rajapinnan tekninen toteutus oli HSL:n näkökulmasta altis lippujen väärinkäytöksille ja siihen liittyviin riskeihin oli syytä ottaa kantaa sopimuksessa. HSL:n näkökulmasta oli tärkeää, että sopimuksessa kuvataan rajapinnan hyödyntäjien vastuut ja velvollisuudet erityisesti matkustusoikeuden väärinkäytösten torjumiseksi. HSL toi myös toistuvasti esille, että rajapinnan ja sen käyttöön oikeuttavan sopimuksen tulee olla sellaisia, jotka soveltuvat muillekin rajapinnan hyödyntäjille. Tämä tarkoittaa, että HSL:n tuli miettiä tehtäviä ratkaisuja myös muiden kuin MG:n sovelluksen ja toimintatapojen näkökulmasta.

Yhteistyö jatkui säännöllisenä syksystä 2018 alkaen. Tapaamisia oli 6.9., 3.10., 24.10., 31.10., 16.11., 11.12. ja 18.12.2018. Sopimus allekirjoitettiin 14.2.2019. Kaikissa tapaamisissa keskusteltiin valtuutuksen toteuttamistavasta ja vahvan tunnustautumisen vaatimuksesta ja vaihtoehdoista. Tämän lisäksi HSL ja MG pitivät yhteistä erityisesti teknisissä asioissa sähköpostitse ja Slack-viestipalvelussa.

MG:n kanssa ja tapaamisissa nostettiin esille erilaisia vaihtoehtoja vahvalle tunnustautumiselle. Kaikki vaihtoehdot perustuivat malliin, jossa MG keräisi asiakkaiden henkilötietoja ja toimittaisi ne HSL:lle, joka sitten vertaisi tietoja HSL:n asiakasrekisterin tietoihin henkilön tunnistamiseksi. HSL kuuli MG:n näkemyksiä ja ehdotuksia ja selvitti, olisivatko ne mahdollisia toteuttaa asiakkaiden tietosuojaa vaarantamatta. MG:n ehdotusten johdosta HSL myös teetti joulukuussa 2018 riippumattoman DPIA-selvityksen varmistaakseen, voidaanko suunniteltua puolesta-asiointiprosessia muuttaa MG:n toivomilla tavoilla. MaaS Globalin lisäksi muita mahdollisia puolesta-asioijia ei syksyllä 2018 ollut tiedossa sillä tavalla, että näiden näkemyksiä olisi voitu kuulla ja huomioida.

Katson, että liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen tarkoituksena on taata se, että rajapinnan avaamiseen velvoitettu palveluntarjoaja kuulee riittävässä laajuudessa rajapintaa hyödyntäviä palveluntarjoajia ja ottaa näiden näkemykset huomioon siinä laajuudessa, kuin se on käytännön järjestelyjen kannalta mahdollista. Yhteistyövelvoitetta ei kuitenkaan voida ymmärtää niin laajasti, että rajapinnan avaamiseen velvoitetun palveluntarjoajan tulisi aina hyväksyä rajapintaa hyödyntävien palveluntarjoajien näkemykset. Katson, että tämän säännöksen asettamien velvoitteiden tulkinnassa pääpaino on kyseessä olevassa asiassa, jossa rajapinnan avaamisen tekninen toteutus on oikeudellisesti tulkinnanvarainen asia, laitettava sille, että rajapintaa hyödyntävälle palveluntarjoajalle annetaan asiassa riittävä mahdollisuus tulla kuulluksi.

Traficom on päätöksessään katsonut, että HSL on laiminlyönyt liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momentissa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta. Koska kyseessä on olennainen rajapinnan avaamiseen ja sen hyödyntämiseen liittyvä menettelysäännös, katson, että HSL:n valitus on tältä osin tutkittava.

Päätösperusteluissaan Traficom on lähtenyt siitä, että pelkkä neuvottelemine ei vielä täytä yhteistyövelvoitetta, jos neuvottelut eivät ole aitoja, eikä niillä ole mitään vaikutusta puolesta-asioinnin toteuttamisratkaisuun. Asiassa ei ole kiistetty, etteikö HSL:n ja MG:n välillä olisi käyty edellä mainitussa lisävastineessa ja lisäselvityksessä mainittuja neuvotteluja. Tapaamisten määrä huomioon ottaen asiassa ei voida tulla sellaiseen johtopäätökseen, jonka perusteella HSL:n voitaisiin katsoa neuvotelleen pelkästään muodollisesti. Näillä perusteilla kumoan Traficommin päätöksen 28.6.2019 ja päätöksen oikaisuvaatimusasiassa 22.10.2019 siltä osin kuin niissä on todettu HSL:n rikkoneen liikenteen palveluista annetun lain 156 §:n 6 momentissa tarkoitetun yhteistyövelvoitensa.

Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden ratkaisun sisältö ja asian tulkinnanvaraisuus kokonaisuudessaan, ei voida pitää kohtuuttomana, että HSL joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Muilta osin olen samaa mieltä kuin hallinto-oikeuden enemmistö.

Vakuudeksi

Paula Makkonen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika ja tiedoksisaantipäivä

Valitus on tehtävä kirjallisesti **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

-Kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetty päätös katsotaan tiedoksi saaduksi seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

-Tavallisessa sähköisessä tiedoksiannossa (sähköpostiviesti) päätös katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

-Kirjeitse todisteellisena tiedoksiantona lähetetty päätös katsotaan tiedoksi saaduksi tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamana päivänä.

-Todisteellisessa sähköisessä tiedoksiannossa (asiointipalvelu) päätös katsotaan annetun tiedoksi, kun päätös on noudettu asiointipalvelusta.

Käytettäessä sijaistiedoksiantoa, päätös katsotaan tiedoksi saaduksi kolmantena päivänä tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Päätöksen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen toimittaminen

Valitus liitteineen on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä myös sähköistä asiointipalvelua käytettäessä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot
- postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää
- päätös, johon haetaan muutosta
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi katsotaan, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on liitettävä valitukseen valtakirja, jollei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 32 §:n 2 momentista muuta johdu.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi, Faksi: 029 56 40382

Asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom skriftliga besvär hos **högsta förvaltningsdomstolen**, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Grunder för beviljande av besvärstillstånd

Enligt 111 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvärstillstånd beviljas om

- 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen,
- 2) det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller
- 3) det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Besvärstillstånd kan också beviljas i fråga om endast en del av förvaltningsdomstolens överklagade beslut.

Besvärstid och delgivningsdag

Besvär ska anföras skriftligen **inom 30 dagar från dagen för delfäendet av förvaltningsdomstolens beslut**, denna dag inte medräknad.

-Ett beslut som sänts per brev som vanlig delgivning anses ha delgivits den sjunde dagen efter det att beslutet sändes, om inte mottagaren visar att delfäendet skett vid en senare tidpunkt. Beslutet har sänts samma dag som det givits, vilket datum framgår av beslutets första sida.

-Vid vanlig elektronisk delgivning (e-postmeddelande) anses beslutet ha blivit delgivet den tredje dagen efter att meddelandet sändes, om inte något annat visas.

-Ett beslut som sänts per brev som bevislig delgivning anses ha delgivits den dag som anges på delgivnings- eller mottagningsbeviset.

-Vid bevislig elektronisk delgivning (e-tjänsten) anses beslutet ha delgivits när beslutet har hämtats från e-tjänsten.

Vid mellanhandsdelgivning anses beslutet ha blivit delgivet den tredje dagen efter den dag som anges på delgivningsbeviset.

Beslutet anses ha kommit till en myndighets kännedom på ankomstdagen.

Inlämnande av besvär

Besvären inklusive bilagor ska inom besvärstiden lämnas **till högsta förvaltningsdomstolen**. Besvärshandlingarna ska även vid användning av e-tjänsten vara framme senast den sista dagen av besvärstiden före utgången av ämbetsverkets öppettid.

Besvärens innehåll

I besvären, som ska innehålla en ansökan om besvärstillstånd, ska anges

- ändringssökandens namn och kontaktuppgifter
- den postadress och eventuell annan adress till vilken handlingar som hänför sig till rättegången kan sändas.
- det beslut i vilket ändring söks
- de grunder på vilka besvärstillstånd begärs samt de skäl på vilka grunden för meddelande av besvärstillstånd anses föreligga
- till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas
- grunderna för yrkandena.

Om talan förs av ändringssökandens lagliga företrädare eller ombud ska dennes kontaktuppgifter anges i besvären.

Högsta förvaltningsdomstolen ska utan dröjsmål underrättas om ändringar i kontaktuppgifterna.

Bilagor till besvären

Till besvären ska fogas

- förvaltningsdomstolens beslut med besvärsanvisning
- utredning om när ändringssökanden har fått del av beslutet, eller annan utredning om när besvärstiden börjat löpa
- de handlingar som ändringssökanden åberopar som stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har lämnats till myndigheten.

Ett ombud ska foga en fullmakt till besvären om det inte av 32 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden framgår annat.

Högsta förvaltningsdomstolens kontaktuppgifter

Postadress: Besöksadress:
PB 180 Fabiansgatan 15
00131 HELSINGFORS Helsingfors

E-post: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi, Fax: 029 56 40382

E-tjänst: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>