

KUOPION KAUPUNKISEUDUN JOUKKOLIIKENNELAUTAKUNNALLE

OIKAISUVAATIMUS

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös

Kuopion kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnan kokous 15.5.2025, päätös-
kohta § 25

Oikaisuvaatimuksen tekijä

IQ Payments Oy, Turku (jäljempänä PayIQ)
Linnankatu 13 a A 18
20100 Turku
puh: 010 4192222

Oikaisuvaatimuksen tekijän asiamies ja prosessiosoite

Risto Kurki-Suonio
luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies, Helsinki
Marsalkanpolku 4
00570 Helsinki
risto@kurkilaw.com
puh: 050-5727925

1

VAATIMUKSET

Vaadimme oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen kumoamista.

Vaadimme sen vahvistamista, että sikäli kuin lautakunta tekee liikennepalvelulain 157 §:n mukaisia joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmiin liittyviä hankintoja, se hyväksyy sanotun lainkohdan edellytyksen mukaisesti kaikki sellaiset palveluntarjoajien käyttämät järjestelmät, jotka täyttävät 1 momentin 2 kohdan vaatimukset, mukaan luettuna PayIQ:n järjestelmät. Se hyväksyy kaikki järjestelmät 3 momentissa vaadittujen sellaisten yleisten sopimusehtojen mukaisesti, joiden on oltava oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä.

MÄÄRÄAIKA

Puheena olevan kokouksen pöytäkirja on asetettu nähtäväksi yleisessä tietoverkossa 19.5.2024. Se on tullut tietoon kuntalain 140,3 §:n perusteella seitsemän päivän kuluttua sanotusta päivämäärästä. Oikaisuvaatimuksen määräaika on kuntalain 138 §:n mukaisesti 14 päivää. Näin ollen käsillä oleva oikaisuvaatimus on tehty määräajan mukaisesti.

OIKEUS TEHDÄ OIKAISUVAATIMUS

Kuntalain 137,1 § kuuluu seuraavasti:

”Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.”

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen perusteluissa mainitaan mm. seuraava:

”Kuopion seudun joukkoliikenteessä on vielä toistaiseksi käytössä kaksi mobiililippusovellusta; IQ Payments Oy:n (PayIQ) tuottama Vilku - mobiilisovellus, joka on otettu käyttöön 2017 sekä Waltti Solutions Oy:n tuottama Waltti -mobiilisovellus, joka on tuotu Vilku -sovelluksen rinnalle vuonna 2021.”

...

”Muutoksen myötä PayIQ:n on edelleen mahdollista jatkaa toimintaansa ulkopuolisena mobiililippujen jälleenmyyjänä, mutta heidän tulee luopua Vilku -nimen käytöstä sovelluksessaan.”

Päätös kohdistuu selvästi auki kirjoitettuna PayIQ:n asemaan ja oikeuksiin. Sen lisäksi se vaikuttaa Waltin ja PayIQ:n väliseen kilpailutilanteeseen markkinoilla. Kuten jäljempänä selvitetään, päätöksen kohteena olevan hankintapäätöksen olisi pitänyt käsittää sekä Waltti ja PayIQ, samoin kuin mahdollisesti muitakin alan toimijoita, jos hankinta olisi toteutettu lain mukaan.

Nämä seikat merkitsevät sitä, että päätös vaikuttaa välittömästi PayIQ:n oikeuteen ja etuun. Sillä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus.

PERUSTELUJEN PÄÄKOHDAT

Kuopio on liikennepalvelulain 157 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Lainkohdan mukaan tällaisen viranomaisen eräisiin hankintoihin noudatetaan muista hankinnoista poikkeavia sääntöjä. Nämä hankinnat koskevat ”*liikkumispalveluja tai niihin liittyviä lippu- ja maksujärjestelmiä*”. Hankinnat on tehtävä tarjouspyynnön kautta.

Viranomainen ei voi hyväksyä vain yhtä tarjousta vaan sen on hyväksyttävä ne kaikki:

”... viranomaisen on hyväksyttävä kaikki sellaiset palveluntarjoajien käyttämät järjestelmät, jotka täyttävät 1 momentin 2 kohdan vaatimukset.”

Oikaisupyyntöä kohteena oleva päätös on lainvastainen, koska PayIQ:lle ei ole annettu mahdollisuutta tarjota omaa ratkaisuaan. Lisäksi lautakunta on rajoittanut hankintapäätöksen vain yhteen toimijaan.

Saman lainkohdan 3 momentti määrää julkisista hankinnoista edelleen:

”Jäljempänä 181 ja 182 §:ssä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen on edistettävä eri toimijoiden välistä lippuyhteistyötä julkaisemalla lippuyhteistyötä koskevat yleiset sopimusehdot. Lippuyhteistyötä koskevien sopimusehtojen on oltava oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä.”

Kuopion kaupunki ei ole julkistanut tällaisia yleisiä sopimusehtoja. Sellaiset ovat välttämättömät tehtäessä käsillä olevan kaltaisia hankintoja. Myös niiden puuttuminen tekee hankintapäätöksestä laittoman.

Yleisille sopimusehdoille on sisällöllinen vaatimus. Niiden on oltava syrjimättömiä. Tämä olisi muutenkin selvää, mutta sanottu lainkohta vahvistaa asian vielä selvin sanoin. Hankintaa ei olisi saanut tehdä muuten kuin lainkohdan määräämien yleisten sopimusehtojen mukaisesti, syrjimättä sen enempää Walttia kuin PayIQ:ta.

Erityisen raskauttavaa on se, että lakisääteisen monikanavajakelun sijaan lautakunta on tavoitellut päätöksessään sen vastakohtaa eli monopolia:

”Tämä kuitenkin selkeyttää kustannusrakennetta, kun joukkoliikenteen mobiilipalvelut siirtyvät yhden toimijan alle ...”.

LIIKENNEPALVELULAKI JA JULKISET HANKINNAT

Lautakunta on tehnyt joukkoliikennesuunnittelija Jukka Räsäsen esityksestä päätöksen, jolla on hyväksytty Waltti Solutions Oy:n tarjous. Waltti luonnehtii tarjoustaan mm seuraavasti:

”Tarjoamme kehittyvän digitaalisen palvelukokonaisuuden Suomen joukkoliikenteen järjestäjille.”

Hankintapäätös oli seuraava:

”Kuopion kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnalle esitetään, että se päättää tilata Waltin toteuttaman Vilku -sovelluksen tarjouksen mukaisesti.

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti”.

Kyseessä on julkinen hankinta, joka on ilmiselvästi liikennepalvelulain ja hankintalain vastainen. Sen vuoksi oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös on kumottava.

Liikennepalvelulain 157 § koskee eräitä viranomaisia, jotka on lueteltu lain 181 ja 182 §:ssä. Kuopion kaupunki on yksi näistä.

Laki vaatii kyseisiä viranomaisia menettelemään hankinnoissaan tavalla, joka poikkeaa jossain määrin tavanomaisesta hankintamenettelystä. Tarkastelemme ensin, millaisia hankintoja lainkohta koskee.

Lainkohdan 1 momentti määrittelee hankinnat seuraavasti:

”... viranomaisen on huolehdittava siitä, että hankittaessa liikkumispalveluja tai niihin liittyviä lippu- ja maksujärjestelmiä ...”

Asiassa on kysymys juuri lippu- ja maksujärjestelmästä. Lainkohta koskee siis puheena olevaa hankintaa. Lainkohdassa säädetään edelleen:

”Toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä kaikki sellaiset palveluntarjoajien käyttämät järjestelmät, jotka täyttävät 1 momentin 2 kohdan vaatimukset. Toimivaltaisen viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että sen toiminta muutoinkin edistää lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta.”

Lainkohdalla toteutetaan lainsäätäjän tavoitetta toteuttaa matkalippujen monikanavajakelu. Keino toteuttaa tällainen jakelumuoto – joka tietysti lisää jakelijoiden keskinäistä kilpailua ja siten teknillistä kehitystä – on vaatimus tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Tämä merkitsee keskeisesti sitä, että eri liikumispalvelujen lippuja pitää voida tarjota eri lippujärjestelmistä ja eri yrittäjien toimesta. Tämä rinnastuu esimerkiksi siihen, että sähköön hankkiminen kotitalouksiin on mahdollista monien toimijoiden kautta, vaikka itse kaapelit ovat yhden omistuksessa.

Hallituksen esityksessä HE 192/2017 (nykyistä) 157 §:ää on perusteltu mm. seuraavasti:

”Julkinen sektori toimisi ensisijassa kehityksen mahdollistajana, esteiden poistajana ja yhteentoimivuuden tukijana. Yritystoiminnan kautta syntyy kasvua, työpaikkoja ja verotuloja sekä kansainvälisille markkinoille soveltuvia liiketoimintamalleja.”

”Ehdotetun 1 momentin mukaan julkisia varoja ei jatkossa saisi enää ohjata sellaisten palveluiden hankintoihin, jotka eivät ole yhteentoimivia ja kytkettävissä osaksi matkaketjuja. Yhteentoimiva ja avoin lippu- ja maksujärjestelmäpohja luo tarvittavan alustan myös markkinaehtoisten palveluiden kehittämiseksi ja lisääntymiseksi. Uudet markkinaehtoisesti tarjotut liikkumispalvelut perustuvat suurelta osin jo valmiiksi avoimuuden periaatteelle.”

”Ehdotetussa 2 momentissa tarkennettaisiin 1 momentin 2 kohtaa siten, että toimivaltainen viranomainen ei voisi rajoittaa hyväksyttäviä lippujärjestelmiä esimerkiksi yhteen tai edes muutamaan järjestelmään, vaan lähtökohtaisesti kaikki vaatimukset täyttävät lippu- ja maksujärjestelmät olisi hyväksyttävä. Säännös vahvistaisi pyrkimyksiä yhteentoimiviin järjestelmiin.”

Viranomaisen velvollisuutta laatia yleiset sopimusehdot puolestaan käsitellään hallituksen esityksessä HE 182/2024.

”Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin laissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille velvoite julkaista lippuyhteistyötä koskevat yleiset sopimusehdot. Velvoite koskisi sekä 181 §:ssä tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia että 182 §:ssä tarkoitettuja rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Sopimusehtojen tulisi olla oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Sopimusehdot voisi julkaista verkkosivulla. Sopimusehtojen julkaiseminen tulisi sisältää ainakin keskeisimmät yleiset ehdot, joilla toimivaltainen viranomainen voi ryhtyä lippuyhteistyöhön.”

Kiinnitämme huomiota sanamuotoon, millä edellytyksillä viranomaisen ”*voi ryhtyä lippuyhteistyöhön*”. Vailla näitä edellytyksiä viranomaisen ei voi ryhtyä lippuyhteistyöhön.

Helposti havaitaan, että lautakunta on rikkonut niin hyvin lain sanamuotoa kuin sen taustalla olevia tavoitteitakin.

6

PÄÄTÖKSEN TALOUDELLISESTA SISÄLLÖSTÄ

Kuten päätöksen perusteluissa sanotaan, Kuopion seudun joukkoliikenteessä on ollut käytössä jo vuodesta 2017 PayIQ:n sovellus, jossa käytetään alueen joukkoliikenteen tunnusta Vilkku. Nyt tahdotaan ottaa PayIQ:lta pois oikeus käyttää tunnusta ja antaa sille koskeva yksinoikeus Waltille.

On vailla mitään julkisen rahankäytön tarkoitusta maksaa melkoista rahaa kuu-kausittain määräämättömäksi ajaksi, jotta saadaan jotain sellaista, joka on saatu jo. Lipunmyynnin sovellus nimellä Vilkku on käytössä ja ollut tyytyväisten matkustajien saatavilla vuodesta 2017.

Päätöstä on pidettävä suorastaan pahantahtoisena. PayIQ:n sovellukseen liitettävä good will – arvo siirretään muutta mutkitta Waltille. Laki ei anna mahdollisuutta tällaiseen yhden toimijan syrjintään ja toisen suosimiseen.

Kuopion kuntastrategian yksikohdista on kestävä talous. Sitä ei tueta maksamalla suuri, ylärajaa vailla oleva rahamäärä sellaisesta mobiilisovelluksesta, joka kaupungilla on jo.

PayIQ ei tahdo eikä tarvitse taloudellista eikä markkinoinnillista etua suhteessa Walttiin. Käyttäjäkyselyjen mukaan PayIQ:n sovellus on parempi, ja PayIQ luottaa menestykseensä sen varassa. PayIQ:lla on kuitenkin oikeus vaatia samaa kohtelua kuin Waltti saa. Tämä koskee sekä rahaa että markkinointia, kuten nimeä Vilkku, johon sovelluksien kautta ostettavat liput liittyvätkin. Juuri syrjimättömyyden objektiiviseksi varmistamiseksi laki määrää julkistettavaksi lippuyhteistyötä koskevat yleiset sopimusehdot.

Waltin suosiminen vailla ylärajaa olevalla rahamäärällä ja PayIQ:n tietoinen vahingoittaminen ei voi olla kaupungin asioiden hyvää hoitamista. Ilman eri säädöstäkin kaupungin pitäisi kohdella yrityksiä syrjimättömästi. Tästä on kuitenkin varmemmaksi vakuudeksi määräys liikennepalvelulain 158 §:ssä:

”... pääsy tietoihin ja tietojärjestelmiin ja sen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavat tukipalvelut, käyttöehdot, ohjelmistot, lisenssit ja muut tarvittavat palvelut on tarjottava oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.”

Liitämme oheen laskelman (LIITE 1), joka osoittaa kaupungin kustannusten nousun verrattuna aikaisempaan tilanteeseen, jossa on tehty ensisijaisesti yhteistyötä PayIQ:n kanssa. Tämä tilanne on nyt joka tapauksessa takana, koska kaupunki on tarkoitushakuisesti irtisanonut PayIQ:n sopimuksen päivää sen jälkeen, kun yllä mainittu liikennepalvelulain 157 §:n 3 momentti on tullut voimaan.

Todellisuudessa lautakunnan on hyväksyttävä sekä Waltin että PayIQ:n sovellukset yleisten sopimusehtojen mukaisesti. Tällaiset ehdot sisältävät ainakin suoranaiset maksut ja muutkin rahanarvoiset seikat, kuten lähiliikenteen nimen käyttö ja markkinointi.

7

KYSYMYS SIDOSYKSIKÖSTÄ

7.1

Ei poikkeusta sidosyksiköille

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä ei perustella väitteellä siitä, että Waltti olisi sen sidosyksikkö. Sen vuoksi lautakunta ei voi myöskään jälkikäteen esittää tällaista väitettä.

Waltin tarjouksessa se kuitenkin sanoo: *”... yhtiö toimii omistajiensa sidosryhmäyksikkönä”*. Ilmaus ”sidosryhmäyksikkö” ei tarkoita mitään, mutta Waltti ei myöskään ole omistajiensa sidosyksikkö.

Toistamme painokkaasti, että kaupungilla on velvollisuus hyväksyä kaikkien toimijoiden järjestelmät yleisten sopimusehtojen mukaisesti. Jotain toimijaa ei voida kohdella muuten kuin yleisten sopimusehtojen mukaisesti sillä perusteella, että se on tai ei ole sidosyksikkö.

Waltti ei kuitenkaan ole sidosyksikkö. Se ei täytä edellytyksiä läheskään. Tätä käsitellään alla, vaikka se ei voikaan vaikuttaa lautakunnan hankintapäätökseen.

7.2

Hankinnan luonne

Tarkasteltava hankinta on sikäli erikoinen, ettei kaupunki saa varsinaisesti mitään. Se antaa Waltille oikeuden toimia kuten se on toiminut ennenkin: myydä Kuopion

seudun lähiliikenteen lippuja. Nyt on päätetty vähäisestä lisäyksestä siten, että Waltti ottaa käyttöön lähiliikenteen tunnuksen Vilkku. Tämä on tietoteknisesti hyvin pieni asia toteuttaa.

Lisäksi Waltti saa oikeuden myydä kaupunkipyörien lippuja. Tämä on vieläkin triviaalimpi seikka, koska Waltti yksinkertaisesti käyttää linkkiä pyöräliiketoiminnan harjoittajan sivulle.

Kuopion kaupunki ei siis saa mitään. Waltin sovellus siihen liittyvine tekijänoikeuksineen kuuluu edelleenkin Waltille. Kaupunki ei saa edes käyttöoikeutta, koska se ei käytä sovellusta. Waltti operoi sovelluksellaan, ja sen asiakkaat ovat kuluttajia ja vähäisemmässä määrin – joskin lisääntyvässä määrin – myös työntekijöitä.

Waltti saa kuluttajien maksut, jotka jaetaan kaupungin kanssa siten kuin on sovittu. Sen lisäksi kaupunki maksaa Waltille, vieläpä määriä jotka eivät ole missään suhteessa kustannuksiin. Kaupunki maksaa päätöksessä mainittujen summien lisäksi ainakin Waltin osakassopimuksessa määritellyt summat (osakassopimus, LIITE 2). Ne perustuvat nousujen lukumääriin linja-autoihin (osakassopimus, kohta 4.2). Tämä koskee kaikkia nousuja, siis myös sellaisia, joiden liput on ostettu PayIQ:n sovelluksesta.

Waltin mobiili lipunmyyntisovellus on jo olemassa. Se on ollut olemassa jo pitkän aikaa, ja sen todennäköinen ylläpito on tavanomaista ja vähäistä. Nyt tehtävä hankinta on oikeastaan vain hallinnollinen toimenpide: Waltille annetaan käyttöoikeus nimeen Vilkku ja oikeus myydä kaupunkipyörien käyttöoikeutta. Oikeuksien myöntäminen ei ole sellaista hankintaa, jonka kaupunki tekee itse tai yhteistyössä muiden kaupunkien kanssa.

7.3

Waltin luonne yhtiönä

Waltti on ensisijaisesti kuluttajayhtiö. Se kohdistaa myynti- ja markkinointiponnistelut kuluttajiin, joilta saa myyntituloja. Waltin verkkosivuilla esitetään mm. seuraava:

”Palveluihimme kuuluvat tällä hetkellä muun muassa:

- *Waltti- lippu- ja maksujärjestelmän ylläpito ja kehittäminen*
- *Verkkokaupan, mobiilipalveluiden ja lähimaksamisen kehittäminen kuluttaja-asiakkaille*
- *Liikenteenhallinta- ja matkustajainformaatiopalvelut joukkoliikenteen järjestäjille*

- *Waltti työmatkaetu yrityksille”*

Edelleen verkkosivuilla palvelut luokitellaan seuraavasti:

- *Matkustajalle*
- *Yritykselle*
- *Palvelut kaupungeille*
- *Liikennöitsijöille ja palveluntarjoajille*
- *Avoim data*

Mainoslauseet on kohdistettu kuluttajille. Netin avauslehti on seuraava:

Osta liput Waltti Mobiililla!

Sovelluksella voit ostaa kerta-, vuorokausi- tai kausilippuja ja näyttää lipun puhelimesi näytöltä. Saat käyttöösi myös kätevän reittioppaan, joka paikantaa sijaintisi ja kertoo lähimmät linjat, pysäkit ja reitit täysin reaaliaikaisesti. Lataa Waltti Mobiili maksutta sovelluskaupasta!

Waltti on alkuperäiseltä nimeltään TVV lippu- ja maksujärjestelmä Oy. Se on muuttanut sekä nimeään että toimintaansa kuluttajalähtöiseksi. Se ei ole lähellekään sellainen yhtiö, joka tekisi yhteistyönä kaupunkien sisäisiä hankintoja.

Kuopion kaupungin suhde Walttiin ei ole sellainen, että se voisi muutenkaan olla sidosyhtiö, suhteessa minkäänlaiseen hankintaan. Kuopiolla ei ole edustusta yhtiön hallituksessa. Sen toimintaa omistajana rajoittaa tässä suhteessa epätavallisen tiukka osakassopimus (erityisesti osakassopimuksen kohta 8).

Oikean sidosyksikön luonteeseen kuuluu voiton tavoittelun puute. Sama määräys on Waltin osakassopimuksessa. Todellisuudessa Waltista on tullut tavallinen voittoon pyrkivä yhtiö. Sen voitto on ollut viime vuosina seuraava:

- 2021: 56.000 euroa
- 2022: 216.000 euroa
- 2023: 119.000 euroa

Vielä voidaan tuoda esiin merkittävä seikka Waltin sovelluksesta. Waltti ei suinkaan ole valmistanut sitä kaupunkien yhteistyönä. Se ei ole Waltin omaa tekoa. Waltti tekee ohjelmistotuotantonsa pääosin alihankintana. Näin toimiva yhtiö ei ole sidosyksikkö. Silloinhan sen toiminta ei rinnastu hankintayksikön omaan toimintaan, eikä tällaista osakkuusyhtiötä voida käyttää välineenä kilpailutuksen kiertämiseen.

KYSYMYS KÄSITTELYSTÄ

Vetoamme yllä esitetyn lisäksi liitteenä oleviin asiakirjoihin. Jos asiassa järjestetään kuuleminen, kutsumme todistajaksi PayIQ:n toimihenkilön Joel Hakulin selvittämään oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen taloudellisia vaikutuksia.

Helsingissä 3.6.2025

Kunnioittavasti,

Risto Kurki-Suonio

luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies, Helsinki

LIITTEET

1. Kustannuslaskelma. Osoittaa hankinnan kaupungille tappiolliseksi.
2. Osakassopimus. Osoittaa Kuopion kaupungin maksuvelvollisuuden ja vähäisen vaikutusmahdollisuuden Waltin toimintaan.