Työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työolojen parantamisesta alustatyössä (*alustatyödirektiivi*) (U 6/2022). Alustatyödirektiivin tarkoituksena on parantaa työoloja sellaisten alustatyöntekijöiden kohdalla, jotka tosiasiallisesti ovat alisteisessa, työsuhteiseen työntekijään verrattavassa asemassa työtä välittävään digitaaliseen alustaan nähden. Tavoitteena ei kuitenkaan ole estää työntekoa itsenäisenä ammatinharjoittajana silloin, kun kyse ei ole vain näennäisestä itsenäisyydestä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on edelleen säännellä algoritmijohtamista erityisesti velvoittamalla työtä välittävä alusta tiedottamaan käyttämistään algoritmijohtamisen välineistä, sekä säännellä tietyistä tietosuojakysymyksistä, jotka liittyvät alustan keräämien alustatyöntekijää ja tämän työntekoa. Tavoitteena on siten algoritmijohtamisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Alustatyö on usein kansallisvaltioiden rajoista riippumatonta, minkä vuoksi työolojen vähimmäisvaatimuksista säätäminen unionin tasolla on perusteltuna.

Tarkastelen lausunnossani direktiiviehdotusta kansallisen työlainsäädännön ja direktiiviehdotuksen tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta. Pidän ehdotusta tärkeänä, sillä ehdotuksella pyritään turvaamaan sellaisten työntekijöiden työoloja, jotka usein ovat kaikkein heikoimmassa asemassa suhteessaan työnantajaan. Ehdotusta osaltaan toteuttaa myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n säällisen työn *(decent work)* ohjelmaa.

Työnteko työsopimussuhteessa ja itsenäisenä ammatinharjoittajana

Alustatyöntekijöiden työolojen vähimmäisvaatimuksista säätäminen parantaa ennen kaikkea niiden alustatyöntekijöiden asemaa, jotka tekevät työtään alisteisessa, epäitsenäisessä asemassa. Kansallisen lainsäädännön osalta voidaan todeta, ettei direktiiviehdotus sisällä sellaisia uusia, voimassa olevaa lainsäädäntöä parantavia aineellisia oikeuksia, joita työlainsäädännössä ei jo olisi. Kansallisen työlainsäädännön kannalta keskeistä on direktiiviehdotuksen 3 artikla, Ammattiaseman määrittäminen oikein, ehdotuksen 4 artikla, jossa säädetään oikeudellisesta olettamasta (jäljempänä *työsuhdeolettama*) koskien oikeussuhteen luonnetta alustatyössä, sekä ehdotuksen 5 artikla, jossa säädetään mahdollisuudesta kumota 4 artiklan työsuhdeolettama.

Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisen arvioinnin kannalta. TSL 1:1 edellyttää kaikkien siinä mainittujen tunnusmerkkien (sopimus, vastike, työn tekeminen toiselle sekä johto- ja valvontaoikeus) täyttymistä

yhtäaikaisesti. Kyseiset tunnusmerkit ovat lähtökohtaisesti avoimia tulkinnalle, eivätkä ne näytä edellyttävän työn tekoa millään ”perinteisellä” tavalla. TSL 1:3 nimenomaisesti säädetään, ettei työntekopaikka tai työn tekeminen työntekijän omistamilla välineillä estä työsopimuslain soveltamista. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei tunnusmerkistöön kuuluvan johdon ja valvonnan tarvitse tosiasiallisesti toteutua työsuhteessa, vaan pelkkä työnantajan abstrakti oikeus johtaa ja valvoa työtä on riittävää tämän tunnusmerkin täyttymiseksi. Ns. perinteisestä työn tekemisen tavasta poikkeavat työn tekemisen tavat, joihin alustatyö kuuluu, vaikuttavat kuitenkin käytännössä haastavan tunnusmerkkien täyttymisen. Tämä ilmenee muun muassa siinä, millä tavoin työnantajan oikeutta johtaa ja valvoa työtä tulkitaan. Esimerkiksi työneuvoston lausunnoissa on johto- ja valvontaoikeuden toteutumista arvioitaessa usein kiinnitetty huomiota siihen, millä tavalla kyseisessä oikeussuhteessa johto ja valvonta käytännössä toteutuu (esim.TN 1481-20 ja 1482-20).

Kansallisen lainsäädännön näkökulmasta alustatyön tunnistaminen työsuhteessa tehdyksi työksi ei siten niinkään ole jokin puute työsopimuksen (työsuhteen) lakisääteisissä tunnusmerkeissä vaan siinä, että johtoon ja valvontaan liittyvien seikkoja tulkitsemalla osoitukseksi vapaasta oikeudesta valita työn tekemisen muoto ja aika, suljetaan nämä työsuhteet työlainsäädännön soveltamispiirin ulkopuolelle. Käytännössä heikossa asemassa olevan työntekijän ei ole mahdollista riitauttaa työntekosuhteensa luonnetta. Tyypillisellä alustatyöntekijällä, jolla on tarvetta päästä työ- ja sosiaalilainsäädännössä tarjotun turvan piiriin, ei ole taloudellisia tai tiedollisia mahdollisuuksia tai valmiuksia riitauttaa työsuhteensa statusta oikeusistuimessa.

Direktiiviehdotuksessa työsuhdeolettaman lisäksi työsuhteen syntyminen ja tunnistaminen on sidottu kansalliseen lainsäädäntöön sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin. Vaikka työsopimuslaissa säädetyn työsopimuksen tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää kaikkien tunnusmerkkien yhtäaikaista täyttymistä viime kädessä kokonaisharkinnalla, niin käytännössä juuri johtoa ja valvontaa koskevan tunnusmerkin täyttymisellä on keskeinen asema silloin, kun työn tekemistä koskevan suhteen luonteesta on epäselvyyttä. Pidänkin epätodennäköisenä sellaisen ristiriitatilanteen syntymistä, jossa jokin muista työsuhteen tunnusmerkeistä jäisi täyttymättä johto- ja valvontaoikeutta koskevan tunnusmerkin kuitenkin täyttyessä.

Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi pidän direktiiviehdotuksen työsuhdeolettamaa alustatyöntekijöiden asemaa parantavana ja siten kannatettavana ehdotuksena. Olettaman täyttymiselle asetetut edellytykset johto- ja valvontaoikeuden toteamiseksi eivät nähdäkseni ole tässä suhteessa ongelmallisia, vaan ne ovat omiaan selkeyttämään tilannetta.

Työsuhdeolettama on omiaan parantamaan työntekijän asemaa silloin, kun kyse on näennäisesti itsenäisenä ammatinharjoittajana tehdystä työstä. Kansallisen lainsäädännön yhtenäisyyden ja

yhdenvertaisen kohtelun kannalta saattaa kuitenkin olla ongelmallista asettaa osa työntekijöistä työsuhdeolettaman suhteen erilaiseen asemaan vain sillä perusteella, että työnantajana on työtä välittävä alusta ja työ on alustatyötä. Tämä tulisi nähdäkseni perustella esimerkiksi näiden työntekijöiden epäedullisemmalla asemalla suhteessa muihin sellaisiin työntekijöihin, joiden työntekijästatuksen (ammattiaseman) arvioinnissa voidaan joutua arvioimaan juuri johto- ja valvontaoikeuden täyttymistä työsuhteen tunnusmerkistötekijänä. Toinen vaihtoehto voisi olla työsuhdeolettaman ulottaminen myös muihin sellaisiin työsuhteisiin, joissa työntekijä on erityisen haavoittuvassa asemassa suhteessaan työnantajaan. Työsuhdeolettamaa on ehdotettu muun muassa Norjassa keinoksi, jolla voidaan varautua ja puuttua työntekomuotojen moninaistumisen aiheuttamiin ongelmiin, joita voi seurata siitä, että työntekijä putoaa työlainsäädännön ja siihen sidoksissa olevan sosiaaliturvalainsäädännön tarjoaman suojan ulkopuolelle (NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv — Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering).

Myös alustatyötä voidaan tehdä itsenäisenä ammatinharjoittajana. Itsenäistä ammatinharjoittajaa nimitetään direktiiviehdotuksessa ”alustatyötä tekeväksi henkilöksi”, jonka ammattiasemalla ts. työntekijästatuksella ei ole merkitystä. Direktiiviehdotuksen mukaan itsenäistä ammatinharjoittajaa koskee kuitenkin osa algoritmijohtamiseen liittyvästä tiedonsaannista. Keskeinen työsuhdeolettaman asettama haaste liittyy siihen, millä tavoin tunnistetaan toisistaan ns. näennäisesti itsenäinen ammatinharjoittaja ja tosiasiallisesti (aidosti) itsenäinen ammatinharjoittaja. Kansallisessa oikeuskäytännössä työnteon itsenäisyyttä on arvioitu varsin mittavan kokonaisarvioinnin kautta, jossa otetaan huomioon sekä materiaalisia että muodollisia aputunnusmerkkejä. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa kehitettyjen aputunnusmerkkien avulla on pyritty rajanvetoon arvioimalla esimerkiksi sopimusosapuolten välistä vastuunjakoa ja toisaalta työn tekemisen itsenäisyyttä.

Algoritmijohtamisen sääntelyn vaikutukset

Ehdotetun direktiivin III luku koskee algoritmijohtamisen sääntelyä ja siinä asetetaan työtä välittäville digitaalisille alusteille velvoitteita, jotka koskevat alustatyöntekijöiden tiedonsaantia automatisoiduista seuranta- ja päätöksentekojärjestelmistä sekä rajoitetaan alustatyöntekijän henkilötietojen käyttämistä. Sääntely, joka koskee alustatyöntekijän oikeutta saada tietoja algoritmijohtamisesta, on avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tarpeellinen. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että vaikka alustatyöntekijän työsuhteen päättämisen edellytykset eivät määräydy niiden direktiiviehdotuksessa mainittujen seikkojen mukaan, jotka tietojen saantia koskevassa 6 artiklan 2 (b) iv kohdassa on mainittu, saattaa tällä luettelolla olla merkitystä siihen, millä tavoin työsuhteen päättämisen edellytyksiä arvioidaan alustatyöntekijän kohdalla. Toisaalta työsuhdeolettamaan liittyvät seikat eivät kaikilta osin ratkaise työoloihin liittyviä kysymyksiä, vaan merkitystä on esimerkiksi sillä, millä tavoin alustatyöntekijän työsuhteen kesto

määräytyy. Työsuhteisen työntekijän työsopimuksen määräaikaisuus esimerkiksi edellyttää perusteltua syytä myös silloin, kun on kyse alustatyöstä.

Algoritmijohtamista koskevaa sääntelyä sovelletaan myös itsenäisen ammattiharjoittajan tekemään alustavälitteiseen työhön (artiklat 6, 7.1 ja 7.3 ja 8). Sääntely parantaa itsenäisen ammatinharjoittajan oikeusasemaa siltä osin, kun sääntely täydentää osapuolten välistä sopimusta edellyttämällä avointa tiedottamista algoritmijohtamisesta ja automatisoidusta päätöksenteossa. Seikat, joista alustan on itsenäistä ammatinharjoittajaa informoitava saattavat kuitenkin muodostua osin päällekkäiseksi oikeudellista olettamaa koskevan 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen seikkojen kanssa, mikä saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia alustatyöntekijän ammattiasemasta.

Työsuhdeolettaman vahvistamisen merkitys

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioilla on käytössään asianmukaiset menettelyt, joilla alustatyötä tekevien henkilöiden ammattiaseman määrittäminen oikein varmistetaan. Ammattiaseman määrittämistä ei voida tehdä kategorisesti, sillä työsuhdeolettaman toteaminen edellyttää aina tulkintaa siitä, täyttyykö juuri kyseisessä oikeussuhteessa vähintään kaksi direktiiviehdotuksessa mainituista johtoon- ja valvontaan liittyvästä seikasta. Nähdäkseni on tärkeää pohtia direktiiviehdotuksen yhteydessä myös sitä, miten turvataan niiden tavoitteiden toteuttaminen, joihin direktiiviehdotuksella pyritään. Tavoitteena on siis toisaalta työsuhteessa työskentelevän alustatyöntekijän oikeuksien turvaaminen tavalla, joka ei estä itsenäistä ammatinharjoittamista eikä vaikuta negatiivisesti alustayritysten toimintaan silloin, kun työntekijän suojelu periaate ei sitä vaadi.

On siis otettava huomioon, ettei direktiiviehdotuksessa mainittujen johtoon ja valvontaan liittyvien seikkojen tulkinta sinällään eroa työsuhteen tunnusmerkkinä mainitun työn johto- ja valvontaoikeuden täyttymisen tulkinnasta epäselvissä rajatapauksissa. Tulkinta tehdään aina yksittäistapauksittain. Kun direktiiviehdotuksen mukaan asianomaisten viranomaisten on arvioitava oikeussuhteesta seuraavien velvollisuuksien täyttämistä työsuhdeolettamaa vasten, edellyttää tämä käytännössä tiedon saantia kyseisen alustatyön tekemisen ehdoista yksittäistapauksissa. Kun otetaan huomioon yllä mainittu direktiiviehdotuksen 3 artiklan 1 kohta, on huolehdittava siitä, että jo työsuhdeolettaman toteamiselle on käytettävissä riittävä menettely. Huomion kiinnittäminen pelkästään siihen menettelyyn, jolla olettama voidaan kumota, ei ole riittävä tapa varmistaa direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisen oikeustilan toteutumista.

Voimassa olevaa työsopimuslakia uudistettaessa 2000-luvun alussa kiinnitettiin huomiota siihen, että työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä saatettiin viranomaistoiminnassa ja oikeuskäytännössä tulkita eri tavoin riippuen siitä, minkä työlainsäädännön alaan kuuluvan lain soveltamisesta on kysymys. Koska yhdenmukaisella työsuhteen tunnusmerkkien tulkinnalla on erityistä merkitystä työsuhteen osapuolten

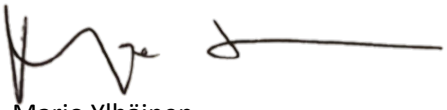
velvollisuuksien ja oikeuksien kannalta, pyrittiin työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisen arviointia yhdenmukaistamaan tässä suhteessa. Työsopimuslaissa säädettyjen tunnusmerkkien täyttymisellä on siten keskeinen asema muutakin työlainsäädäntöä tulkittaessa. Direktiiviehdotuksen yhteydessä tulisikin pyrkiä edelleen edistämään koherenttia tulkintaa siten, että myös eri viranomaisten tekemät tulkinnat olisivat yhdenmukaisia. Erityisen merkittävää tämä on silloin, kun kyse on itsenäisen ammatinharjoittajan tai työsuhteisen työntekijän välisestä rajanvedosta, mikä on keskeinen direktiiviehdotuksen kannalta. Siten esimerkiksi verottajan ja työsuojeluviranomaisen käsitystä työsuhdeolettaman täyttymisestä ja siitä seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista olisi oltava johdonmukainen.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen pidän tärkeänä, että direktiiviehdotuksen edetessä kiinnitetään kansallisesti huomiota siihen, millä menettelyllä toimivaltaisten viranomaisten yhdenmukainen toiminta työsuhdeolettaman täyttymisen suhteen varmistetaan. Tällainen vahvistamismenettely voitaisiin liittää direktiiviehdotuksen 1 ja 12 artikloissa mainittuihan tiedonantovelvollisuuksiin viranomaiselle. Samassa yhteydessä olisi mahdollista myös esittää työsuhdeolettaman kumoamista puoltavia seikkoja.

Lopuksi

Alustatyö ei tällä hetkellä ole erityisen merkittävä työllistäjä Suomessa. Direktiiviehdotuksessa on kyse nimenomaan alustatyötä suorittavan työntekijän oikeudellisen statuksen selventämisestä ja sitä kautta työolojen parantamisesta. Direktiiviehdotuksella on kuitenkin myös yleisempää merkitystä työlainsäädännön soveltamisalan kannalta. Direktiiviehdotuksen keskeinen rajanveto itsenäisen ammatinharjoittamisen ja työsuhteisen työn tekemisen välillä voi muodostua ongelmaksi muuallakin kuin alustatyössä. Tässä yhteydessä olisikin arvioitava laajemminkin sitä, millä tavoin erilaistuvat työn tekemisen muodot voidaan saattaa vähimmäispakottavan työlainsäädännön piiriin silloin, kun työnsuorittaja on suojan tarpeessa. (Ks. Marianne Jenum Hotvedt & al. 'The future of Nordic labour law: Facing the challenges of changing labour relations´, Nordic Council of Ministers 2020:534.)

Espoossa 7.3.2022



Marjo Ylhäinen
työoikeuden apulaisprofessori