Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työolojen parantamisesta alustatyössä (alustatyödirektiivi)
U 6/2022 vp

1 Aluksi

Alustatyöhön liittyvät työoikeudelliset kysymykset ovat olleet jo useamman vuoden ajan kasvavan kansainvälisen mielenkiinnon kohteena. Laajalti on kiinnitetty huomiota siihen, että työsuhteisen ja ei-työsuhteisen työn rajapinnoilla tapahtuva alustatyö voi altistaa näennäisyrittäjyydelle tai muulla tavoin heikentää alustatyötä tekevän asemaa ja suojaa. Kehittyneet algoritmit ovat paitsi muovanneet työn johtoa ja valvontaa, myös vaikuttaneet työntekijöiden yksityisyyden suojaan sitä kaventavasti. Työntekijöitä koskevan tiedon kerääminen ja prosessointi on uudentyyppisten teknologisten ratkaisujen kohteena. Tiedonsaanti näistä ratkaisuista, joita alustatyöhön liittyy, on ollut alustatyötä tekeville vaikeaa. Työlainsäädännön kiertämispyrkimyksiin voi liittyä myös algoritmijohtamisen järjestäminen siten, että direktio-oikeuden tosiasiallinen olemassaolo pyritään teknisin ratkaisuin häivyttämään.

Alustatyö on globaali ilmiö, jonka kehittyminen on nopeaa. Alustatalouden parissa työskentelee kasvava määrä EU:n työvoimasta, ja Suomessakin alustatyötä tekevien määrä on kasvussa. On myös huomattava, että alustatyö on laajenemassa palvelusektorilta teolliseen toimintaan. Samalla kun digitalisaation ja teknologisen kehityksen luomia mahdollisuuksia on tärkeä hyödyntää ja kehittää muuttuvassa työelämässä, on kiinnitettävä huomiota työntekijöiden suojan tarpeeseen ja työlainsäädännön perustavien lähtökohtien noudattamiseen.

EU:lta on pitkään odotettu sääntelytoimia, joilla voitaisiin parantaa ja selkiyttää alustatyössä työskentelevien asemaa Euroopan Unionissa. Käsillä oleva direktiiviehdotus on tervetullut pyrkiessään vastaamaan keskeisimpiin alustatyöntekijöiden oikeudelliseen asemaan liittyviin epäkohtiin. EU-tason sääntelytoimet ovat tarpeen yhdenmukaistamaan alustatyön oikeudellisia tulkintoja ja käytäntöjä.

Alustatyötä koskevan direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohta yhdessä 16 artiklan 2 kohdan kanssa. Tämä oikeusperusta koskee työehtojen suojaa ja luonnollisten henkilöiden suojaa henkilötietojen käsittelyssä. Direktiiviehdotuksella on myös useita liittymiä EU:n perusoikeuskirjaan. Voidaan

todeta, että alustatyön luonne huomioon ottaen työntekijöiden oikeuksien yhdenvertaista toteutumista tavoiteltaessa on tärkeää säännellä alustatyöstä EU-tasolla.

Alustatyöhön liittyy kuitenkin suojan tarpeita, jotka koskevat sekä työsuhteisia että ei-työsuhteisia työn tekemisen muotoja. Alustatyöhön liittyy myös erityisiä suojan tarpeita, jotka koskevat nimenomaan rajat ylittäviä työnteon muotoja. Lainsäädäntöä kehitettäessä alustatyön kokonaisvaltainen tarkastelu on tämän vuoksi tärkeää.

Tarkastelen seuraavassa direktiiviehdotusta kansainvälisen kontekstin, Suomen lainsäädännön ja direktiiviehdotuksen vaikutusten kannalta. On kuitenkin jo tässä vaiheessa tarpeen todeta, että käsillä oleva direktiiviehdotus on kirjoitustavaltaan osin avoin ja jättää näin sijaa erilaisille tulkinnoille. Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että EU-lainsäädännön tulisi olla riittävän selkeää, jotta sen piiriin tulevat voivat tunnistaa oikeutensa ja velvollisuutensa.

2 Kansainvälinen konteksti

Kansainvälisessä kontekstissa direktiiviehdotuksessa omaksuttu olettamasääntö ei ole kokonaan tuntematon. Työsuhteen olemassaololle toisena vaihtoehtona on pidetty ns. kolmannen työtätekevien kategorian muodostamista työsuhteisten ja ei-työsuhteisten työntekijöiden välille.

Sillä, että direktiiviehdotus perustuu ratkaisulle, jonka mukaan alustatyötä tekeviä varten ei muodostettaisi unionissa työnteon kolmatta kategoriaa, vaan lähtökohtana olisi työsuhteisen työn ja ei-työsuhteisen työn dikotomiassa pysyttäytyminen, on erityistä merkitystä työntekijöiden suojan kannalta. Silloin kun tällaista kolmatta kategoriaa on pyritty muodostamaan, on törmätty erityyppisiin työoikeudellisiin ongelmiin. Näistä olennaisimpia on kysymys siitä, millaisin perustein kolmatta kategoriaa voitaisiin esittää koskemaan sellaisia alustatyötä tekeviä työntekijöitä, joiden kohdalla työsuhteen olemassaolon lakisääteiset tunnusmerkit täyttyisivät.

3 Työsuhteen määritelmä ja direktiiviehdotus

Työlainsäädännön antaman suojan lähtökohtana on työsuhteen olemassaolo ja työsuhteen määritteleminen tehdään työsopimuslain nojalla. Tälle määritelmälle ei ole ominaista tietyntyyppisen työn sulkeminen työsuhteen ulkopuolelle, kun työsopimuslaissa asetetut työsuhteen kriteerit täyttyvät. Työsopimuslaissa säädetyissä työsuhteen kriteereissä ei poissuljeta digitaalisen työnteon muotoja työsuhteen ulkopuolelle, eivätkä nämä kriteerit tällaista poissuljentaa myöskään mahdollista. On tärkeää huomata, että meillä ei ole myöskään oikeuskäytäntöä, joka mahdollistaisi vakiintuneesta työsuhteen tunnusmerkistön tulkinnasta poikkeavan tulkinnan alustatyön osalta. Työlainsäädäntömme lähtökohta työoikeudellisen suojan perusteille on siten kaiken kaikkiaan yksiselitteinen ja selkeä.

Alustatyö on nähty erityisenä työnteon muotona, koska työtä tehdään digitaalisen alustan kautta ja osin myös sen antamin ohjein. Tämän on esitetty mahdollistavan

vallitsevista sääntelyjärjestelyistä poikkeamisen. Työsopimuslaki ei kuitenkaan tunnista sellaista mahdollisuutta, että työn kytkeytyminen digitaalisiin välineisiin tai digitaaliseen direktioon sulkisi pois työsuhteen tunnusmerkit taikka toisi niihin uusia kriteereitä.

On olennaista erottaa sellainen alustatyö, joka täyttää työsuhteen tunnusmerkit, niistä työnteon muodoista, jotka eivät näitä täytä, vaan joissa sitoudutaan itsenäisenä ammatinharjoittajana työn tekemiseen. Nämä kaksi työnteon muotoa olisivat jatkossakin alustatyötä tekevien vaihtoehtoina, mutta eivät kuitenkaan siten, että työtä, joka täyttää työsuhteen tunnusmerkit, voitaisiin teettää ei-työsuhteisena. Direktiiviehdotuksen ydintavoite on kiteytettävissä Suomen lainsäädännön kannalta seuraavasti: sillä, että työn järjestelyt toimivat digitaalisen alustan kautta, ei voida kiertää pakottavan työlainsäädännön suojaa kvalifioimalla työ työsuhteen ulkopuolelle.

Ehdotuksen tavoitteena on selkiyttää alustatyöntekijöiden työoikeudellista asemaa ns. olettamasäännön avulla. Tämän säännön soveltaminen tapahtuisi jäsenvaltioiden kansallisten työsuhteen määritelmien puitteissa. Siten direktiiviehdotus ei puuttuisi jäsenvaltioiden työsuhteen määritelmiin. On tärkeää varmistaa, että tästä lähtökohdasta pidetään täysimääräisesti kiinni ja direktiivin säännökset ovat riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Painopiste tulisi asettaa olettamasäännön kriteereiden kehittämiseen siten, että ne eivät johtaisi tarpeettomiin epäselvyyksiin. Ottaen huomioon, että keskeisenä tavoitteena on ehkäistä oikeudellisten ongelmien syntyä, olettamasäännön tulisi rakentua mahdollisimman pitkälle työsuhteen tunnusmerkistön huomioon ottavalla tavalla. Käsillä oleva direktiiviehdotus ei kuitenkaan ole riittävän yksiselitteinen, vaan kaipaa täsmentämistä.

Direktiiviehdotuksen lähtökohtana on, että työsuhdeolettama ei puutu jäsenvaltioiden kansallisiin työsuhteen määritelmiin. On tärkeää, että alustatyöntekijöiden työoikeudellinen asema voidaan selvittää voimassa olevan työsopimuslain perusteella.

4 Direktiiviehdotuksen vaikutuksista

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan suppeahkosti vaikutuksia, joita direktiiviehdotuksella olisi Suomen kannalta. Vaikutusarvion tulisi jo tässä vaiheessa olla ehdotuksen merkityksen arviointia ja myös ehdotuksen jatkovalmistelua ajatellen kattavampi ja monitahoisempi.

Direktiiviehdotus lisäisi alustatyöhön liittyviä yhteistoimintavelvoitteita. On tarpeen korostaa, että uudet tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteet olisivat omiaan parantamaan alustatyöntekijöiden asemaa. Niinikään direktiiviehdotuksen sisältämät yksityisyyden suojaan liittyvät parannukset olisivat tärkeitä alustatyöhön liittyvän työntekijöitä koskevan tiedonkeruun luonne ja digitaalisten alustojen seuranta- ja päätöksentekojärjestelmien käyttötavat huomioon ottaen.

Perusoikeustarkastelu jää valtioneuvoston kirjelmässä osin vaillinaiseksi. Direktiiviehdotuksen avulla pyritään edistämään työelämän yhdenvertaisuutta, ja mielestäni valtioneuvoston kirjelmässä olisikin tullut tuoda esille myös ehdotuksen

yhdenvertaisuutta koskeva ulottuvuus ja tähän liittyen perustuslain 6 §:n sääntely. Työelämän yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta direktiiviehdotus on tärkeä. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta alustatyötä koskevat sääntelyratkaisut on tarpeen perustaa työlainsäädännön keskeisten lähtökohtien ja työsuhteen tunnusmerkistön noudattamisen varaan.

On selvää, että ehdotuksella olisi vaikutuksia myös viranomaisten ja yritysten toimintaan ja näitä vaikutuksia tulisi tarkemmin selvittää. On tarpeen ennalta kartoittaa sitä, mikä olisi toimivin viranomaismenettely tilanteessa, jossa olettamiin perustuvan työsuhteen olemassaolo haluttaisiin kyseenalaistaa.

Lopuksi voidaan yleisesti todeta, että vaikka direktiiviehdotuksen vaikutusten yksityiskohtainen arviointi ei tässä vaiheessa ole kaikin osin mahdollista ja ehdotuksen sääntelytapa on jossain määrin tulkinnanvarainen, jatkovalmistelun lähtökohtana olisi pidettävä alustatyöntekijöiden oikeudellisen suojan parantamista ehdotuksessa viitoitetuin tavoin.

Helsingissä 8.3.2022

Ulla Liukkunen
Professori