



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. joulukuuta 2021
(OR. en)

14450/21
ADD 3

Toimielinten välinen asia:
2021/0414(COD)

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 397 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työolojen parantamisesta alustatyössä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 397 final.

Liite: SWD(2021) 397 final

Bryssel 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

työolojen parantamisesta alustatyössä

{COM(2021) 762 final} - {SEC(2021) 581 final} - {SWD(2021) 395 final} -
{SWD(2021) 396 final}

A. EU:n toimien tarve

Mihin ongelmaan puututaan?

Osa työtä välittävien digitaalisten alustojen kautta työskentelevistä henkilöistä kärsii heikoista työoloista ja riittämättömästä sosiaaliturvan saatavuudesta. Monissa tapauksissa ongelma koskee näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia eli henkilöitä, joiden ammattiasema on luokiteltu virheellisesti. Alustojen kautta työskenteleviltä henkilöiltä, joiden ammattiasema on luokiteltu virheellisesti, puuttuvat työntekijöille kansallisen ja EU:n työvoimalainsäädännön nojalla kuuluvat oikeudet ja suoja, mutta myös aidosti itsenäisten ammatinharjoittajien itsemääräämisoikeus ja vahva työmarkkina-asema. On arvioitu, että alustojen kautta työskentelee EU:ssa noin 28 miljoonaa henkilöä. Näistä 22,5 miljoonan ammattiasema on todennäköisesti oikein määritetty, eli heidät on luokiteltu joko työntekijöiksi tai, kuten suurin osa, itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi. Kaikkiaan 28 miljoonan henkilön joukossa on kuitenkin peräti 5,5 miljoonaa henkilöä, joiden ammattiasema on saatettu määrittää virheellisesti. Ammattiaseman virheellisestä luokittelusta alustatyössä on tehty EU:ssa yli sata tuomioistuimen päätöstä ja 15 hallinnollista päätöstä.

Osa ihmisistä kokee olevansa alustan jonkinasteisen määräysvallan kohteena, kun alusta, jonka kautta he työskentelevät, käyttää algoritmeja työtehtävien jakamiseen, seurantaan, valvontaan, arviointiin ja seurauksiltaan mahdollisesti ikävien johtopäätösten tekemiseen. Tällaisella algoritmijohtamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia henkilöiden työoloihin, ja se kasvattaa ammattiaseman virheellisen luokittelun riskiä, kun alisteisen aseman olemassaoloa hämärretään monimutkaisilla digitaalisilla järjestelyillä. Alustojen kautta työskentelevien henkilöiden on tiedettävä, kuinka heidän käyttäytymisensä vaikuttaa algoritmien avulla päätettävään työtehtävien myöhempään jakamiseen, sillä tämä vaikuttaa heidän tuloihinsa ammattiasemasta riippumatta. Algoritmijohtamisen haasteet koskevat siis kaikkia alustojen kautta työskenteleviä, niin työntekijöitä kuin itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Työoloihin ja sosiaaliturvan saatavuuteen vaikuttavat myös hankaluudet nykyisten velvoitteiden täytäntöönpanossa, jotka johtuvat ongelmista alustatyön läpinäkyvyydessä ja jäljitettävyydessä, ja tämä koskee myös rajatylittäviä tilanteita. Kansallisten viranomaisten on vaikeaa saada tietoa alustoista ja niiden kautta työskentelevistä ihmisistä sekä alustojen sopimusehdoista. Jäljitettävyysongelmilla on merkitystä etenkin silloin, kun alusta toimii yli rajojen useissa jäsenvaltioissa, jolloin ei ole selvää, kuka alustatyötä tekee ja missä. Tavoitteena olisi oltava oikeusvarmuuden parantaminen, työtä välittävien digitaalisten alustojen ja palveluja verkon ulkopuolella tarjoavien toimijoiden toimintaedellytysten tasapuolistaminen sekä työtä välittävien digitaalisten alustojen kestävä kasvun tukeminen unionissa.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen yleisenä tavoitteena on kohentaa työtä välittävien digitaalisten alustojen kautta työskentelevien henkilöiden työoloja ja sosiaalisia oikeuksia tavalla, joka tukee myös EU:ssa toimivien työtä välittävien digitaalisten alustojen kestävä kasvun edellytyksiä. Aloitteen erityisinä tavoitteina on i) varmistaa, että alustojen kautta työskentelevien henkilöiden ammattiasema on oikein määritetty sen perusteella, mikä on heidän tosiasiallinen suhteensa näihin alustoihin, ja että he saavat nauttia heihin sovellettavista työntekijöiden oikeuksista ja sosiaaliturvaoikeuksista, ii) taata läpinäkyvyys, oikeudenmukaisuus ja vastuuvastuuvelvollisuus

alustatyössä käytettävässä algoritmijohtamisessa, sekä iii) lisätä alustatyön läpinäkyvyyttä ja jäljitettävyyttä ja tietoisuutta alustatyön kehityksestä sekä parantaa sovellettavien sääntöjen täytäntöönpanoa jokaisen alustojen kautta työskentelevän, myös rajojen yli toimivan, henkilön osalta.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n toimia tarvitaan, jotta voidaan saavuttaa EU:n perussopimuksiin pohjautuvat ydintavoitteet eli kestävän talouskasvun ja sosiaalisen edistyksen tukeminen (SEU-sopimuksen 3 artikla). Vain EU:n tason aloitteella voidaan vahvistaa yhteiset, kaikkiin EU:ssa toimiviin alustoihin sovellettavat säännöt sille, miten ammattiaseman virheellisen luokittelun riskiin voidaan puuttua, ja samalla torjua algoritmijohtamista koskevan nykyisen ja tulevan sääntelyn pirstaloitumista ja käsitellä alustatyön rajatylittäviä puolia.

B. Toimintavaihtoehdot

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin kolmea toimintapoliittista osa-aluetta (A: virheellisen luokittelun riskin torjunta, B: algoritmijohtamiseen liittyvät ongelmat, C: täytäntöönpanon valvontaan, jäljitettävyyteen ja läpinäkyvyyteen liittyvät ongelmat, myös rajat ylittävissä tilanteissa), joita kaikkia tarvitaan havaittuihin ongelmiin puuttumiseksi. Näiden toimintapoliittisten osa-alueiden puitteissa tarkastellut toimintavaihtoehdot erosivat toisistaan henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalansa osalta. Varhaisessa vaiheessa hylättiin vaihtoehdot, jotka koskivat työntekijän käsitteen määrittelemistä, kolmannen ammattiaseman vahvistamista EU:n tasolla tai ammattiasemaa koskevan kumoamattoman oletaman käyttöön ottamista.

Toimintapoliittisella osa-alueella A (virheellisen luokittelun riskin torjunta) parhaaksi arvioitu vaihtoehto on **kumottavissa oleva oletama, joka koskee vain sellaisia alustoja, joilla on tietynasteista määräysvaltaa**. Vaihtoehtoon liittyy myös **todistustaakan siirtäminen**: jos oletama riitautetaan, työnantajiksi oletettujen alustojen vastuulla on osoittaa, ettei oletama pidä paikkaansa. Toimintapoliittisella osa-alueella B (algoritmijohtaminen) parhaaksi arvioitu vaihtoehto on joukko läpinäkyvyyttä, kuulluksi tulemistä, ihmisen suorittamaa valvontaa ja muutoksenhakua koskevia oikeuksia sekä työntekijöille että itsenäisille ammatinharjoittajille. Toimintapoliittisella osa-alueella C (täytäntöönpanon valvonta, jäljitettävyyden ja läpinäkyvyys, myös rajat ylittävissä tilanteissa) parhaaksi arvioitu vaihtoehto on kokonaisuus, jossa selkeytetään velvoitetta ilmoittaa alustatyöstä viranomaisille, myös rajat ylittävissä tilanteissa, ja yhdistetään siihen alustojen velvoite julkistaa tietoa niin sopimusehdoistaan kuin alustojen kautta työskentelevien henkilöiden lukumäärästä, ammattiasemasta, sosiaaliturvasta ja muista asiaankuuluvista seikoista.

Oikeudellisen välineen valinnan osalta paketin perustana olisi direktiivi. Direktiivi katsotaan sopivimmaksi, oikeasuhteisimmaksi ja tehokkaimmaksi välineeksi aloitteen tavoitteiden saavuttamisessa. Direktiivissä voidaan säätää sitovista vähimmäisvaatimuksista, mutta

samalla jätetään jäsenvaltioille liikkumavaraa, jotta ne voivat mukauttaa vaatimuksia omiin kansallisiin olosuhteisiinsa sopiviksi.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Toimintapoliittisten osa-alueiden A ja B parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja kannattavat ammattijärjestöt, alustojen kautta työskentelevien henkilöiden edustajat sekä monet kansallisten viranomaisten edustajat ja eräät alustat. Useimmat sidosryhmät kiinnittivät vähemmän huomiota toimintapoliittisen osa-alueen C vaihtoehtoihin. Ammattijärjestöt kannattavat rajojen yli tehtävän alustatyön läpinäkyvyyden ja jäljitettävyyden lisäämistä. Kansallisten viranomaisten edustajat kannattavat alustoille määrättävää velvollisuutta julkistaa tiettyjä tietoja, jos tämä velvollisuus koskee vain tiettyä rajaa suurempia alustoja. Työnantajajärjestöt kannattavat virheellisen luokittelun riskiin puuttumista, vaikka ne katsovatkin, että asia olisi hoidettava kansallisella tasolla. Ne ovat yhtä mieltä tarpeesta lisätä läpinäkyvyyttä algoritmijohtamisessa ja painottavat, että tavoitteeseen pyrittäessä olisi otettava huomioon voimassa olevat säännökset. Parhaaksi arvioitu vaihtoehtojen kokonaisuus on oikeudenmukaisista työoloista, oikeuksista ja sosiaalisesta suojelusta alustatalouden työntekijöille 16. syyskuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin päätöslauselman (2019/2186(INI)) mukainen.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Virheellisen luokittelun riskin torjumiseksi (toimintapoliittinen osa-alue A) toteutettavien toimien tuloksena arviolta 1,7–4,1 miljoonaa henkilöä luokitellaan uudelleen työntekijöiksi. Näin he saavat EU:n ja kansallisen työlainsäädännön mukaiset oikeudet ja suojelun. Alustojen kautta työskentelevien henkilöiden tulot saattavat kasvaa jopa 484 miljoonaa euroa vuodessa. Algoritmijohtamisen hyödyntämiseen alustatyössä liittyvien uusien oikeuksien (toimintapoliittinen osa-alue B) johdosta 28 miljoonan henkilön työolot saattavat kohentua. Velvoitteella ilmoittaa alustatyöstä viranomaisille ja julkistamista koskevat vaatimukset (toimintapoliittisen osa-alueen C parhaaksi katsottu vaihtoehtojen kokonaisuus) parannetaan epäsuorasti työoloja, oikeusvarmuutta ja liiketoiminnan läpinäkyvyyttä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Virheellisen luokittelun riskin torjumiseksi (toimintapoliittinen osa-alue A) toteutettavien toimien tuloksena alustojen kustannukset saattaisivat kasvaa 1,9–4,5 miljardia euroa vuodessa. Alustoja käyttävät yritykset ja kuluttajat saattavat joutua vastaamaan osasta näistä kustannuksista riippuen siitä, päättävätkö alustat siirtää ne eteenpäin kolmansille osapuolille ja millä tavoin. Uudet algoritmijohtamiseen liittyvät oikeudet (toimintapoliittinen osa-alue B) sekä täytäntöönpanon valvontaa, läpinäkyvyyttä ja jäljitettävyyttä koskeva parhaaksi katsottu vaihtoehtojen kokonaisuus (toimintapoliittinen osa-alue C) aiheuttavat vain vähän kustannuksia.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk-yritykset?

Varovaisissa arvioissa on todettu, että EU:ssa toimii yli 500 alustaa, joista suurin osa välittää itse paikalla tuotettavia palveluja. Näistä noin 360 on pk-yrityksiä. Suuremmat alustat saattavat kilpailla epäreilusti pk-yritysten kanssa, minkä vuoksi pk-yritysten uskotaan hyötyvän tasapuolisista toimintaedellytyksistä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Virheellisen luokittelun riskin torjumiseksi toteutettavien toimien tuloksena jäsenvaltioiden tulot (sosiaaliturvamuksuna ja veroina) kasvavat jopa neljä miljardia euroa vuodessa.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Toimenpiteellä ei pitäisi olla muita merkittäviä vaikutuksia.

D. Seuranta**Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?**

Direktiiviä on tarkoitus arvioida uudelleen viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Tässä otetaan huomioon kahden vuoden määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä.