

14.8.2017

STM/2378/2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite

Lausuntopyyntö 9.6.2017

## **SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO JAKAMISTALOUDEN SÄÄDÖSYMPÄRISTÖN HAASTEITA JA KEHITTÄMISTARPEITA KOSKEVASTA SELVITYSLUONNOKSESTA**

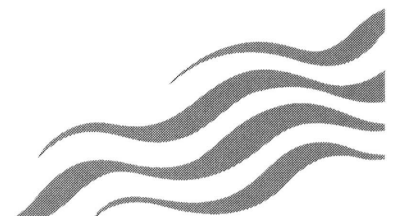
Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa jakamistalouden haasteita ja kehittämistarpeita koskevasta selvitysluonnoksesta. Jakamistalouden säädösympäristön haasteita ja kehittämistarpeita koskeva selvitysluonnos on laadittu eri ministeriöiden ja virastojen asiantuntijoista koostuvassa poikkihallinnollisessa virkamiesverkostossa. Verkostossa on ollut mukana myös sosiaali- ja terveysministeriön edustajia. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **Mitkä ovat suurimmat jakamistalouteen liittyvät haasteet Suomessa?**

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla jakamistalouteen liittyvät haasteet ovat tulleet esille erityisesti sosiaalivakuutuksen ja työsuojelun alalla jakamistalouteen ja työhön liittyvissä kysymyksissä. Kuten selvityksestäkin käy ilmi, jakamistalouteen liittyvä työskentely eroaa perinteisestä työn teon mallista, jossa toimitaan joko palkkatyössä tai yrittäjänä vakituisesti ja päätoimisesti. Jakamistalouden käsite on täsmentymätön ja juridisesti vaikeasti määriteltävissä. Jakamistaloudelle on tyypillistä, että kokopäivätyön sijaan työura voi muodostua lyhyemmistä työpätkistä, joita tehdään vaihtelevasti välillä työntekijänä ja välillä yrittäjänä. Erilaisten kevytyrittäjiä koskevien selvitysten perusteella jakamistalouteen liittyvä työskentely on usein epäsäännöllistä, ja sitä voidaan tehdä sivutoimisesti muun työn tai esimerkiksi opiskelun ohella.

Sosiaalivakuutuslainsäädäntö perustuu siihen, että työmarkkinoilla työskentely tapahtuu joko työ- tai virkasuhteessa eli työntekijänä tai henkilön omaan lukuun yritystoimintana. Yrittäjänä sosiaalivakuutusjärjestelmässä pidetään kaikkia niitä henkilöitä, joilla työn suorittaminen ei perustu työ- tai virkasuhteeseen, ja työn tekemiseen liittyy ansaintatarkoitus. Yrittäjänä pidetäänkin myös henkilöitä, joita kutsutaan itsensätyöllistäjiksi. Työntekijän ja yrittäjän välisen rajanvedon perusteella määräytyy, minkä järjestelmän piiriin henkilö kuuluu ja miten hänet pitää vakuuttaa. Rajanveto on toisinaan ongelmallista erityisesti tilanteissa, joissa henkilö toimii sekä yrittäjänä että työntekijänä joko rinnakkain tai vuorotellen. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmä saattaa osoittautua joustamattomaksi tilanteissa, joissa henkilö liikkuu eri työntekomuotojen välillä tai joissa yrittäjämutoisesta toiminnasta saadut ansiot ovat epäsäännöllisiä.

Kuten jakamistalousmuistiossakin todetaan, työn suorittajan oikeudellista asemaa koskevat kysymykset eivät kuitenkaan ole uusia, eivätkä ne koske pelkästään jakamistalouteen liittyvää työskentelyä. Yrittäjien monimuotoisesta ryhmästä erityisesti ns. itsensä työllistäjien ja kevytyrittäjien sosiaaliturvaan liitty-



viä haasteita on viime vuosina selvitetty laajasti, muun muassa vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä luovilla aloilla työskentelevien ja muiden itsensä työllistäjien sosiaaliturvasta. Erityisesti rinnakkain osittain työntekijänä ja osittain yrittäjänä työllistyvien sosiaaliturvan kertymisestä työtömyysturvan näkökulmasta on puolestaan joulukuussa 2016 tehty selvityshenkilöiden Löfgren ja Hellstén toimesta ehdotus ns. yhdistelmävakuutuksesta, johon muistiossakin viitataan. Sosiaaliturvan kehittäminen monimuotoistuvaan työelämään nykyistä paremmin sopivaksi on usein keskustelussa esiin nouseva tavoite.

Uudet työnteon muodot, kuten jakamistalous, voivat lisätä yrittäjäasemassa työtä tekevien määrää ja vähentää työsuhteessa tekevien määrää. Tällä suuntauksella voi olla vaikutusta lainsäädäntöön ja sen kehittämiseen. Esimerkiksi työturvallisuus- ja työterveyshuoltolainsäädäntö nojaa viime kädessä perustuslakiin, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Suojelu on tähän saakka koskenut pääsääntöisesti vain työsuhteessa olevaa työntekijää. Jos jatkossa työsuhteisten työntekijöiden määrä vähenee, tulee pohdittavaksi, edellyttääkö tämä suuntaus muutoksia työturvallisuus- ja työterveyshuoltolainsäädäntöön joko kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.

Voimassa olevan lainsäädännön kannalta jakamistalouteen liittyviä muita yleisempiä haasteita ovat tapausten moninaisuus, eri toimijoiden vaihtelevat roolit, palvelujen tai hyödykkeiden tarjonnan mahdollinen lyhyt kesto sekä se, että joissain tapauksissa voimassa olevaa lainsäädäntöä voi olla käytännössä vaikea soveltaa jakamistalouden kaikissa tapauksissa esimerkiksi juuri palvelujen tai hyödykkeiden tarjonnan lyhyen keston kannalta. Kuten selvitysluonnoksen johdopäätöksissä on todettu, on myös käytännössä ongelmallista, että kutakin tapausta joudutaan arvioimaan tapaus kerrallaan, yksittäistapauksittain.

Muun muassa edellä mainituista syistä kaikilla lainsäädäntöaloilla ei ole vielä kovin vakiintunutta soveltamiskäytäntöä voimassa olevan lainsäädännön soveltamisesta jakamistalouden toimijoihin, ja eri viranomaisilta saattaa puuttua ohjeistus lainsäädännön soveltamisesta jakamistalouteen. Jos lainsäädännön soveltaminen osoittautuu käytännössä vaikeaksi jakamistalouden tapauksissa, herää kysymys siitä, tulisiko voimassa olevaa lainsäädäntöä räätälöidä jakamistalouden tapauksiin. Esimerkiksi työsuojelun alalla arvioitavaksi voisi tulla sinänsä erilaisen, mutta vaikutuksiltaan samankaltaisen lainsäädännön laatiminen, kuten selvitysluonnoksessa sivulla 30 on todettu.

Jakamistalouteen osallistuvan kannalta ongelmallista voi olla se, että joka lainsäädäntöalalla on omat erityispiirteensä. Esimerkiksi samat käsitteet voivat saada eri lainsäädäntöaloilla erilaisen sisällön tai tulkinnan. Myös jakamistalouden käsite voidaan ymmärtää eri tavoilla. Tällaisia ongelmia esiintyy toki perinteisemmissäkin tapauksissa kuin jakamistaloudessa. Säädösten soveltamisen epäselvyydestä johtuva käytännön epävarmuus voi aiheuttaa haasteita erityisesti henkilöille, jotka osallistuvat jakamistalouteen monissa eri rooleissa. Osallistuminen voi johtaa yllättäviin riskeihin ja seurauksiin, joita henkilö ei ole osannut ennakoita.



### **Millaisia sääntelyratkaisuja tai muita viranomaistoimia pidätte tarpeellisenä näiden haasteiden ratkaisemiseksi?**

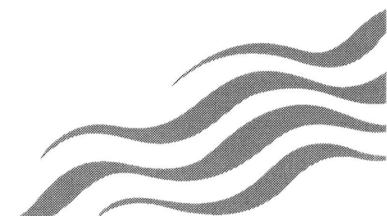
Jakamistalouteen liittyvien käsitteiden määrittelyyn tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta kaikilla tahoilla olisi mahdollisimman samanlainen käsitteistö tai ainakin ymmärrys siitä, mitä eri käsitteet tarkoittavat. Selvitykseen tai myöhemmin mahdollisesti tehtävään ohjeistukseen olisi tarpeen lisätä eri alojen lainsäädännössä voimassa olevat määritelmät kuten yrittäjä tai elinkeinotoiminnan harjoittaminen.

Selvitysluonnoksessa ehdotettujen jatkotoimien mukaisesti voitaisiin myös pohtia eri lainsäädäntörajat ylittäen sitä, voitaisiinko määrittää kategorisesti eriammattimaisen vertaistoiminnan ja ammattimaisen toiminnan raja. Rajaa voitaisiin mahdollisuuksien mukaan soveltaa eri lainsäädäntöaloilla, vaikka niillä on edelleen omat erityispiirteensä ja käsitteensä. Muutoinkin tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä yhtenäistämään eri lainsäädäntöalojen käsitteitä. Tämä edesauttaisi kaikkien osapuolien velvollisuuksien hoitamista ja estäisi osaltaan jakamistalouden muodostumista epäviralliseksi ja harmaalla alueella olevaksi kokonaisuudeksi.

Yhteistyössä eri lainsäädäntöalojen kesken on tuotettava tietoa jakamistalouden kannalta olennaisen lainsäädännön soveltamisesta. Tiedon tulisi olla sekä viranomaisten että asiakkaiden käytettävissä ja se voitaisiin tarjota esimerkiksi selvityksen jatkotoimissa ehdotetusti yhdellä jakamistalous -sivustolla. Muun informaation lisäksi tulisi laatia myös tapausesimerkkejä, jotka antaisivat suuntaa-antavaa selkänöjää kunkin lainsäädäntöalan lakien käytännön soveltamiseen. Tapausesimerkkien myötä voisi nousta esille eri lainsäädäntöalojen eroavaisuuksia tai muita ongelmakohtia, joiden pohjalta voitaisiin arvioida mahdollisia lainmuutostarpeita. Perustellusta syystä ja harkitusti voitaisiin myös selvittää, onko tarpeen ja mahdollista laatia esimerkiksi työsuojeluun liittyen uudenlaista lainsäädäntöä yrittäjien määrän suhteellisen osuuden lisääntymisen johdosta.

Koska jakamistaloudessa toimii paljon yksityishenkilöitä, voitaisiin harkita myös sellaisen viranomaispalvelun perustamista, josta henkilö voisi etukäteen pyytää lausunnon asemastaan jakamistaloudessa tietyssä tapauksessa. Näin henkilö saisi alusta asti oikeaa tietoa asemastaan jakamistalouden toimijana ja voisi turvallisesti osallistua jakamistalouteen ja täyttää velvollisuutensa viranomaisia kohtaan.

Sosiaalivakuutuksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tulisi selvittää, voitaisiinko nykyistä työsuhteeseen työhön ja yrittäjyyteen perustuvaa lainsäädäntöä kehittää joustavammaksi siten, että se nykyistä paremmin soveltuisi uusiin työnteon muotoihin ja mahdollistaisi joustavan liikkumisen eri työntekomuotojen välillä. Työsuhteessa olevan työntekijän ja yrittäjän välimaastoon ei tule kuitenkaan luoda uutta ryhmää, koska tämä toisi uuden määrittelyrajan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen, mikä vain vaikeuttaisi lakien toimeenpanoa ja ymmärrettävyyttä. Koska jakamistalous käsitteenä ja ilmiönä ovat vielä melko vakiintumattomia, tulee jakamistalouteen liittyviä lainsäädäntömuutoksia harkita tarkoin.



Lainsäädännön joustavuutta tavoitellaan muun muassa muistiossakin mainituksa sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä, joka selvittää vakuuttamisen joustavoittamista yrittäjän eläkevakuutuksen osalta. Myös yhdistelmävakuutusta koskeva selvitystyö on käynnissä.

Keskeistä näiden hankkeiden etenemisen näkökulmasta on se, että myös muu lainsäädäntö tukee selkeiden tulkintojen muodostumista ja muodostamista uusien työnteon muotojen kuten jakamistalouden kohdalla. Jotta sosiaaliturvaa voidaan kehittää niin, että sen hyväksyttävyyttä ja taloudellista kestävyys säilyvät, on tärkeää, että rajanveto aidon vertaisperiaatteelta toimivan jakamistalouden ja ansaintatarkoituksessa jakamistaloutena harjoitetun toiminnan kesken on selkeä.

### **Millaisia sääntelyratkaisuja tai muita viranomaistoimia pidätte tarpeellisena jakamistalouden edistämiseksi Suomessa?**

Edellä mainittujen toimien lisäksi kannattaisi viranomaisvelvoitteiden hoitamisesta tehdä mahdollisimman helppoa jakamistaloudessa toimiville henkilöille. Esimerkiksi pienimuotoista yritystoimintaa tekevät henkilöt hyötyvät, jos heillä on käytössään sähköinen, helppokäyttöinen palvelu viranomaisvelvoitteiden hoitamista varten. Näin lyhyetkin palvelujen ja hyödykkeiden tarjonnat tulevat todennäköisemmin viranomaisten tietoon ja velvoitteet tulevat hoidetuiksi. Jo olemassa olevista palveluista tulisi tiedottaa kattavasti. Jakamistaloutta edistää myös se, että helpotetaan käytännössä palvelujen tai hyödykkeiden tarjoajan, niiden vastaanottajan ja välittäjän sekä tarvittaessa rahoittajan kohtaamista.

Sosiaaliturvan osalta sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisen ja kehittymisen taustalla oleva perinteinen jako työntekijäasemassa ja yrittäjänä harjoitettuun toimintaan tulee säilyttää. Jakamistalouden edistämisen näkökulmasta yksittäisen henkilön ja toisaalta sosiaaliturvaa toimeenpanevien toimijoiden kannalta tärkeää on, että tulkinta ansaintatoiminnaksi katsottavasta jakamistalouden harjoittamisesta olisi mahdollisimman yhdenmukainen työoikeudellisen säätelyn, sosiaaliturvajärjestelmän ja verotuksen näkökulmista. Sääntelyä tulisi kehittää näiden järjestelmien kesken yhteistyössä, ja myös tulkinnosta ja kehityssuunnista viestiminen hyötyisi yhteisistä kannanotoista.

### **Mahdolliset muut kommentit aiheesta**

#### Luku ”1.1 Jakamistalouden markkinat”:

Luvussa on todettu, että Suomen jakamistalousmarkkinoita koskevan selvityksen perusteella suurin jakamistalouden sektori on joukkorahoitus. Selvityksessä ei kuitenkaan käsitellä myöhemmin lainkaan joukkorahoitusta.

#### Luvut ”4. Työ jakamistaloudessa” ja ”4.1 Työntekijä työlainsäädännössä”:

Kun luvuissa 4. ja 4.1 mainitaan jakamistalousalustojen kautta työtä tekevien henkilöiden asema, tulisi mainita myös työtä tekevän henkilön suhde työsuorituksen vastaanottajaan. Henkilö voi olla tapauksen yksityiskohdista riippuen työsuhteessa jakamistalousalusta sijasta työsuorituksen vastaanottajaan. Yleisesti ottaen selvityksen tulisi ohjata lukijaa arvioimaan tapauksia kokonaisuutena, joten myös jakamistalousalustan suhde työsuorituksen vastaanottajaan tu-



lee käytännössä arvioitavaksi, kun pohditaan työtä tekevän henkilön työoikeudellista asemaa.

Luvuista puuttuu myös selvityksen s. 23 tyyppinen maininta siitä, että jakamistalouden toimijat voivat olla sijoittautuneet myös eri valtioihin. Jos tällaisessa tapauksessa on kyse työsuhteesta tehtävästä työstä, tällöin myös työoikeuden alalla on selvitettävä, minkä valtion työlainsäädäntöä tapaukseen sovelletaan (työsopimuslain 11 luku).

#### Luku ”4. Työ jakamistaloudessa”:

Luvusta puuttuu alaluku työturvallisuuslainsäädännön ja työterveyshuoltolainsäädännön soveltamisesta jakamistalouden tapauksissa. Lähtökohtaisesti myös työturvallisuuslain ja sitä kautta työterveyshuoltolain soveltamisala perustuu työsuhteen tunnusmerkkien täyttymiseen. Työturvallisuuslain soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu kattamaan myös monet muut kuin työsuhteen työn teon tilanteet. Taustalla on viime kädessä perustuslain vaatimus siitä, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Työvoima voidaan ymmärtää laajempaan joukkoon kuin vain työsuhteessa olevat työntekijät.

Pelkästään yrittäjien tekemää työtä työturvallisuuslakiaan ei kuitenkaan koske. Yrittäjän tekemää työtä koskeva työturvallisuuslain sääntely rajoittuu ns. yhteisiin työpaikkoihin, joilla työskentelee yrittäjien lisäksi aina myös työsuhteessa työskenteleviä työntekijöitä.

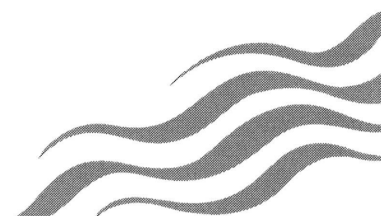
#### Luku ”4.1 Työntekijä työlainsäädännössä”:

Kun luvussa käydään läpi työsopimuslain mukaiset työsuhteen tunnusmerkit, tulisi mainita myös työsopimuslain 1:1.2 §:n ja 1:1.3 § säännökset, jotka vaikuttavat työsuhteen tunnusmerkkien täyttymiseen.

Lisäksi luvussa voitaisiin kertoa, että työoikeudellinen kirjallisuus ja oikeustapaukset helpottavat työsuhteen tunnusmerkkien ymmärtämistä ja soveltamista käytännössä. Tulisi mainita, että ”johdon ja valvonnan alaisuutta” on käytännössä pidetty keskeisimpänä työsuhteen tunnusmerkkinä, mutta toisaalta pelkkä työnantajan oikeus ”johtoon ja valvontaan” riittää. ”Johdon ja valvonnan alaisuus” lienee usein käytännössä tärkein kriteeri myös jakamistalouden tapauksissa.

Vaikka työlainsäädännössä ei olekaan yrittäjyyden määritelmää, tulisi selvityksessä kertoa, että työoikeudellisessa kirjallisuudessa ja oikeustapauksissa on kuitenkin mainittu yrittäjän asemalle tunnusomaisia piirteitä. Yrittäjän asemalle tunnusomaista on mm. ansiotarkoitus, toimintaan liittyvä taloudellinen riski sekä toiminnan laajuus, yleisyys, julkisuus ja itsenäisyys. Työoikeudellisesta kirjallisuudesta löytyy tarkempiakin yrittäjä -aseman tunnusmerkkejä.

Kun työtä tekevän henkilön asemaa arvioidaan työoikeuden näkökulmasta, karkeita suuntaviivoja saadaan jo, kun tarkastellaan työn teon ansiotarkoitusta versus ei-ansiotarkoitusta sekä työn suorittamisen itsenäisyyttä versus epäitsenäisyyttä.



Sen sijaan vain satunnaisesti tapahtuva työn teko (mikä mainittiin selvityksessä yhtenä mahdollisena kriteerinä ei-ammattimaiselle vertaispalvelulle) voi olla työoikeuden näkökulmasta sekä työsuhteessa että yrittäjänä tehtävää työtä, tapauksen yksityiskohdista riippuen. Lisäksi työoikeuden näkökulmasta pelkkä yksityishenkilönä (henkilöllä ei edes toiminimeä) suoritettu työ voidaan katsoa tehdyksi sekä työsuhteessa että yrittäjänä, tapauksen yksityiskohdista riippuen.

Luvussa 4.1. mainitaan termi ”freelancer”. Koska kyse on työoikeudellisesta luvusta, tulisi tuoda esiin, että työlainsäädäntö tai työoikeus ei tunne tätä käsitettä, vaan henkilö luokitellaan joko työntekijäksi tai yrittäjäksi. Itseään freelanceriksi kutsuva henkilö voi tehdä työtä myös työsuhteessa, tapauksen yksityiskohdista riippuen.

#### Luku ”4.3 Työskentely laskutusosuuskuntien kautta”:

Muistiossa sivulla 18 on kirjoitusvirhe. Yrittäjän työssäoloehtoon luetaan sellaiset kuukaudet, jolloin YEL-vakuutuksen työtulo on vähintään 1047 euroa kuukaudessa (luku on vuoden 2017 tasossa).

#### Luku ”7.1. Jakamistalous kilpailun edistämisen kannalta”:

Luvussa tuodaan esiin itsesääntelyn hyviä puolia. Luvussa tulisi selittää tarkemmin, miten jakamistalouden itsesääntely käytännössä tapahtuisi ja antaa esimerkkejä.

Luvussa perinteinen sääntely esitetään negatiivisessa valossa. Vastapainoksi tulisi tuoda esiin perinteisen sääntelyn hyviä puolia, kuten esimerkiksi sääntelyn mahdollinen välttämättömyys tai tarpeellisuus. Perustuslaki edellyttää, että tietyistä asioista, kuten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, säädetään laintasoisesti. Perinteinen sääntely voi olla tarpeen myös toimijoiden yhdenvertaisen ja puolueettoman kohtelun turvaamiseksi.

Kansliapäällikkö

  
Päivi Sillanaukee

Hallitussihteeri

  
Inka Hassinen

