

Virkamiesselvitys
Luonnos 30.5.2017

Jakamistalouden säädösympäristö

Haasteet ja kehittämistarpeet

Jakamistalouden virkamiesverkosto

Työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Verohallinto.

Sisällysluettelo

Alkusanat	1
1. Mitä jakamistalous on	2
1.1. Jakamistalouden markkinat.....	3
1.2. Hyödyt ja haasteet	5
2. Markkinoillepääsy	7
2.1. Ammattimaista toimintaa koskevat vaatimukset	7
2.2. Markkinoillepääsyyn liittyviä haasteita	8
3. Verotus	12
3.1. Tuloverotus.....	12
3.2. Arvonlisäverotus.....	12
3.3. Palvelun ostajan velvollisuudet	13
3.4. Alustapalvelujen tuottajien velvollisuudet.....	13
3.5. Verotukseen liittyviä haasteita.....	13
4. Työ jakamistaloudessa	15
4.1. Työntekijä työlainsäädännössä	16
4.2. Työntekijä ja yrittäjä sosiaalivakuutuslainsäädännössä	16
4.3. Työskentely laskutusosuoskuntien kautta	17
4.4. Haasteet	18
5. Sopimus- ja vastuujärjestelyt	22
5.1. Jakamistalouden sopimussuhteet	22
5.2. Sopimus- ja vastuukysymyksiin liittyvät haasteet	23
6. Käyttäjien suojeleminen.....	25
6.1. Vastuuperusteen valinta	25
6.2. Haasteet	27
7. Jakamistalous kilpailupolitiikan ja -oikeuden haasteena	29
7.1. Jakamistalous kilpailun edistämisen kannalta.....	29
7.2. Jakamistalous ja alustoja koskeva kilpailuprosessi	30
7.3. Jakamistalouden kilpailuoikeudellinen sääntely.....	30
7.4. Kilpailuun liittyvät haasteet.....	32
8. Johtopäätökset ja ehdotukset jatkotoimiksi	33

Alkusanat

Jakamistaloudesta on viimeisen vuoden aikana puhuttu ja kirjoitettu paljon. Lehtien palstoilla tilaa ovat vieneet lähinnä Airbnb ja Über, mutta käytännössä kyse on paljon monitahoisemmasta ilmiöstä. Vaikka jakamistalouden määritelmä on toistaiseksi vakiintumaton, keskeinen jakamistalouden piirre on, että yksittäiset ihmiset voivat jakamistaloudessa tarjota omia vajaakäytöllä olevia resurssejaan (esim. fyysinen omaisuus, osaaminen tai aika) muille erilaisten välittäjinä toimivien digitaalisten alustojen kautta.

Jakamistalous on saanut aikaan monenlaisia reaktioita. Yhtäältä sen nähdään tuovan kuluttajien saataville kokonaan uusia ja innovatiivisia palveluja usein varsin kohtuullisen hintaan. Samalla syntyy mahdollisuuksia lisätulojen ansaitsemiseen. Toisaalta jakamistalous herättää myös paljon kysymyksiä, jotka monelta osin liittyvät jakamistalouden säädösympäristöön. Noudattavatko jakamistalouden toimijat lainsäädäntöä vai onko jakamistalous yhtä kuin harmaa talous? Täytyykö satunnaisesti palveluja tarjoavan kuluttajan täyttää kaikki samat lainsäädännön velvoitteet kuin yrityksen? Kuka osaisi neuvoa, mitä veroja pitäisi missäkin tilanteessa maksaa?

Jakamistalous hämärtää kuluttajan ja tarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan sekä ammattimaisen ja satunnaisen palveluntarjoajan välillä olevia vakiintuneita rajoja. Tämä on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja epäselvyyttä siitä, mitä lainsäädäntöä jakamistalouden toimijoihin pitäisi soveltaa.

Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 2016 tiedonannon ”Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma”. Tiedonannon tarkoituksena oli antaa jäsenmaille, kuluttajille ja jakamistalouden toimijoille ohjeita ja periaatteellisia lähtökohtia siihen, kuinka EU-lainsäädäntöä tulisi soveltaa jakamistalouden uusiin liiketoimintamalleihin ja kuinka jakamistalouteen osallistuvien toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä huolenaiheita tulisi lähestyä, jotta jakamistalous voisi kehittyä tasapainoisella ja kestäväällä tavalla.

Komissio kehotti EU:n jäsenvaltioita tarkastelemaan sääntelyään tiedonannon ohjeiden valossa ja tarvittaessa muuttamaan sitä komission antaman ohjeistuksen mukaisesti. Jakamistalouden säädösympäristöä koskeva tarkastelu on Suomessa tehty jakamistalouden virkamiesverkostossa. Verkosto on toiminut työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ja verkostoon on kutsuttu jäseniä eri ministeriöistä ja valtionhallinnon virastoista. Virkamiesverkoston laatimassa selvityksessä on käyty läpi keskeiset jakamistalouteen liittyvät lainsäädäntöalat ja tunnistettu niihin liittyvät tyypilliset haasteet. Tehtyjen havaintojen pohjalta esitetään selvityksen lopussa joukko toimenpide-ehdotuksia.

Selvityksen laatimiseen on osallistunut asiantuntijoita liikenne- ja viestintäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, valtiovarainministeriöstä, Verohallinnosta sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

1. Mitä jakamistalous on

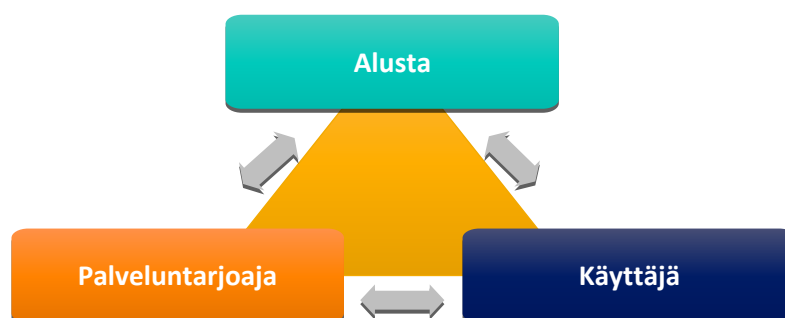
Jakamistalouden määritelmä ei toistaiseksi ole vakiintunut, vaan samasta tai samantyyppisistä ilmiöistä puhutaan monilla eri termeillä. Jakamistalouden yhteydessä käytetään suomen kielessä usein termejä yhteistyötalous, vuorovaikutustalous, keikkatalous tai vertaistalous. Englanniksi esiintyviä termejä ovat sharing economy, collaborative economy¹, collaborative consumption, peer economy, collaborative economy, on-demand economy, gig economy.² Termit eivät ole tarkkarajaisia ja toisiinsa poissulkevia, vaan ennemminkin päällekkäisiä, ja niissä jokaisessa voi korostua jokin tietty jakamistalouden erityispiirre.

Kesäkuussa 2016 Euroopan komission julkaisemassa tiedonannossa³ yhteistyötalous, josta tässä muistiossa käytetään termiä jakamistalous (engl. *collaborative economy*), määritellään sellaisiksi jakamistalousalustoja⁴ hyödyntäviksi liiketoimintamalleiksi, joilla luodaan avoin markkinapaikka usein yksityishenkilöiden tarjoamien tavaroiden tai palvelujen väliaikaista käyttöä varten. Jakamistalouden transaktioita voidaan tiedonannon mukaan tehdä joko voittoa tavoitellen tai sitä tavoittelematta. Keskeistä on vajaan käytöllä olevan resurssin (omaisuus, resurssit, aika tai taidot) jakaminen.

Komissio on tunnistanut jakamistaloudesta kolmentyyppisiä toimijoita:

- 1) palveluntarjoajat: satunnaiset ja ammattimaiset.
- 2) palveluiden käyttäjät; ja
- 3) välittäjät eli jakamistalousalustat

Jakamistalouden toimijoista ei siis voida puhua yhtenäisenä ryhmänä, sillä mukana on toimijoita kansainvälisesti toimivista jakamistalousalustoista satunnaisesti palveluja tarjoaviin yksityishenkilöihin. Erilaisiin ja eri jakeluportaalla oleviin toimijoihin liittyy erilaisia haasteita, minkä vuoksi on hyvä tarkastella erikseen alustan suhdetta palveluiden käyttäjiin ja toisaalta palveluntarjoajiin sekä lisäksi käyttäjien ja palveluntarjoajien välistä suhdetta.



Kuvio 1: Jakamistalouden toimijat

¹ Euroopan komission asiakirjoissa "collaborative economy" on usein käännetty joko vuorovaikutustaloudeksi tai yhteistyötaloudeksi.

² Ks. esim. Rachel Botsman, 2016.

³ Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final. s. 3.

⁴ Yleisesti alustoihin liittyviä lainsäädännöllisiä haasteita on käyty yksityiskohtaisemmin läpi komission 25.5.2016 julkaisemassa erillisessä tiedonannossa koskien digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustoja (COM(2016) 288).

Juridisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttaa keskeisesti myös se, onko kyseessä kahden elinkeinonharjoittajan välinen, elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan vai kahden yksityishenkilön välinen sopimussuhde.

On kuitenkin syytä huomata, että kaikki digitaalisen alustan kautta tapahtuva uudenlainen liiketoiminta ei ole jakamistaloutta. Esimerkiksi autonvuokrausyrityksen harjoittama toiminta on edelleen perinteistä autonvuokrausta, vaikka se tapahtuisi digitaalisen alustan kautta ja auton voisi ottaa käyttöönsä muualtakin kuin autonvuokrausyrityksen toimiston läheisyydessä olevalta parkkipaikalta.

Jakamistalousalustat ovat yhdenlaisia välitysalustoja ja sitä kautta jakamistalous voidaan nähdä osana alustataloutta. Erilaisten digitaalisten alustojen ominaispiirteitä on käsitelty mm. ETLA:n (2016) selvityksessä ”Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta?”.

1.1. Jakamistalouden markkinat

Toistaiseksi jakamistalous on Euroopassa ja varsinkin Suomessa pienimuotoista, mutta sen ennustetaan kasvavan nopeasti, ja kasvun odotetaan jatkuvan tulevana vuosina voimakkaana ympäri maailman.

EU:ssa jakamistalousalustojen ja palvelujen tarjoajien tuottojen on arvioitu lähes kaksinkertaistuneen vuosina 2014–2015 tuottojen ollessa vuonna 2015 EU:ssa noin 28 miljardia euroa. Eräät asiantuntijat ovat arvioineet, että jakamistalous voi tulevaisuudessa kasvattaa EU:n taloutta jopa 160–572 miljardilla eurolla. Näin ollen jakamistaloudessa nähdään olevan tarjolla suuria mahdollisuuksia uusille yrityksille nopeasti kasvavilla markkinoilla.⁵

EU-tasolla tehdyn selvityksen mukaan suurimpia jakamistalouden sektoreita ovat majoitus (lyhytaikainen vuokraus), matkustajaliikenne, kotitalouspalvelut, ammatilliset ja tekniset palvelut ja jakamistalouteen perustuva rahoitus. Näillä viidellä sektorilla olevien jakamistalousalustojen on arvioitu tuottaneen 3,6 miljardin euron tuotot vuonna 2015.⁶

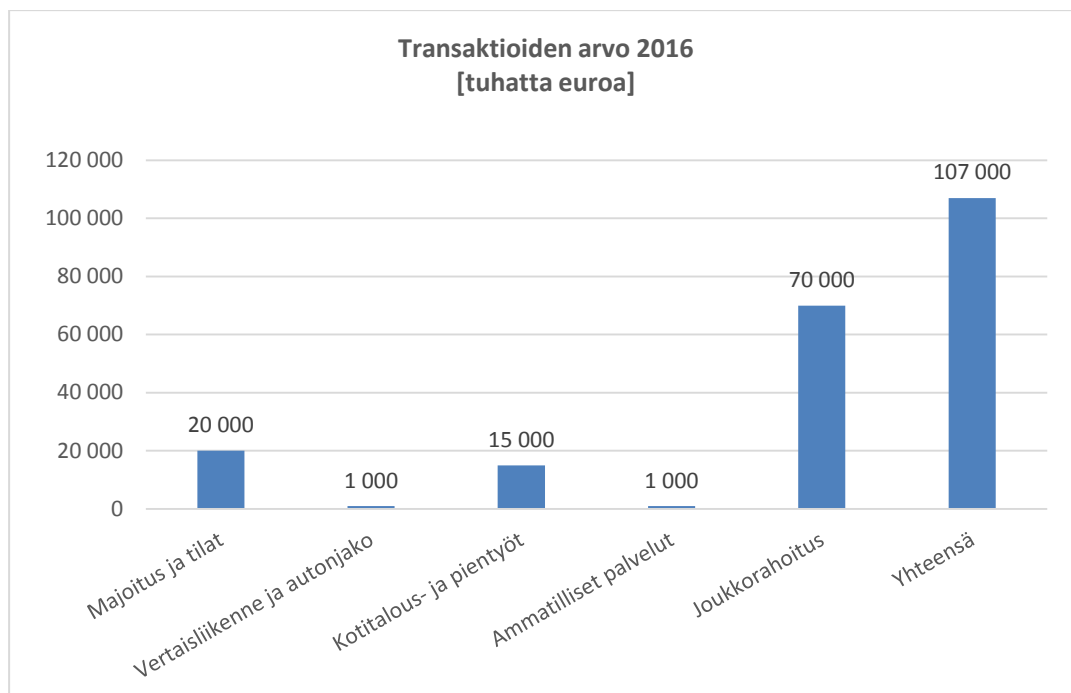
Jakamistalousmarkkinoita koskeva ensimmäinen suomalainen selvitys ”Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät”⁷ julkaistiin 10.2.2017. PwC:n työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta laatiman selvityksen mukaan Suomen jakamistalousmarkkinoiden transaktioiden eli yksittäisten ostotapahtumien kokonaisarvo oli vuonna 2016 hieman yli 100 milj. euroa. Suurimpia sektoreita olivat joukkorahoitus 65 %, majoitus ja tilat 19 % ja kotitalous ja pientyöt 14 %.

Jakamistalouden ostotapahtumien potentiaalinen kokonaisarvo voi PwC:n arvion mukaan ylittää Suomessa vuonna 2020 jo 1,3 mrd. euroon. Markkinoiden arvon arvioidaan siis yli kymmenkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2020 suurimpia jakamistalouden sektoreita arvioidaan olevan joukkorahoitus 37 %, vertaisliikenne ja autojako 29 % ja kotitalous ja pientyöt -sektori 18 %.

⁵ Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 2.

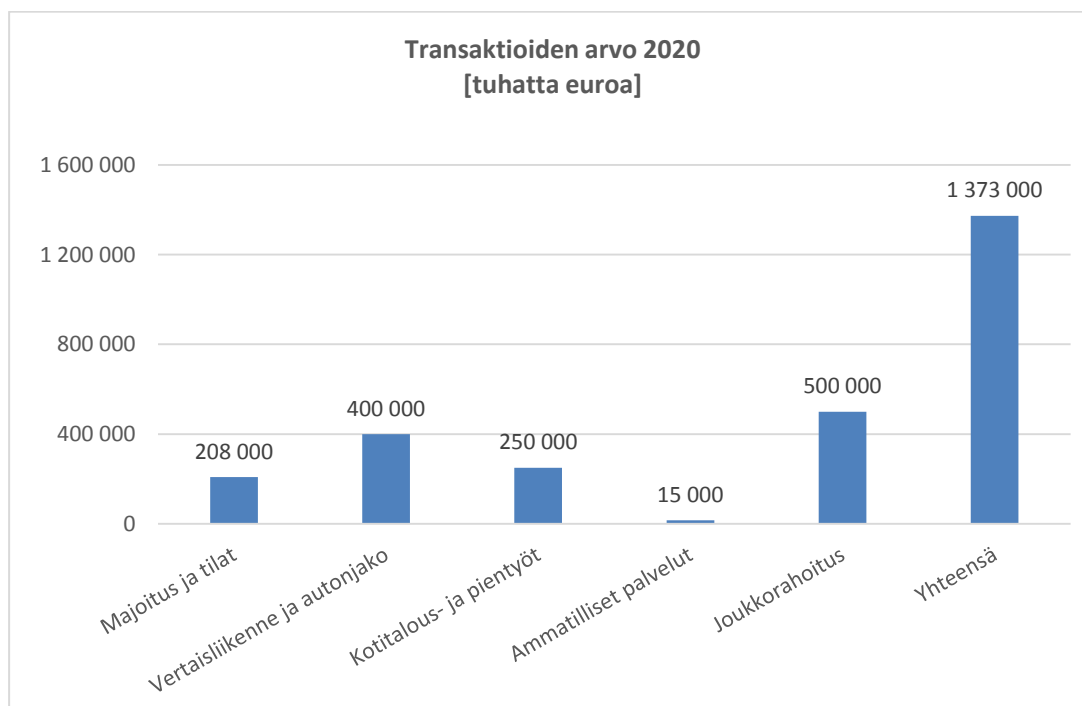
⁶ Emt. s. 2.

⁷ Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät. TEM:n julkaisu 9/2017.



Kuvio 2. Jakamistalouden transaktioiden arvo 2016

Lähde: PwC –analyysi 2017. Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät, TEM:n julkaisu 9/2017.



Kuvio 3. Jakamistalouden markkinoiden potentiaali 2020

Lähde: PwC –analyysi 2017. Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät, TEM:n julkaisu 9/2017.

PwC:n raportin mukaan jakamistalous voi saavuttaa pysyvän ja merkittävän jalansijan markkinoista uudella toimintakulttuurillaan, jossa korostuvat palvelujen saavutettavuus, valinnanvapaus, sosiaalisuus sekä resurssien hyötykäyttö. Euroopan jakamistalouden edelläkävijämaiden markkinoiden kehitys on osoittanut, että jakamistalouden kasvu on markkinoiden kypsessä varsin nopeaa.

Muutaman seuraavan vuoden aikana Suomen ennustetaankin kirivän Euroopan markkinoiden etumatkaa umpeen jakamistalousmarkkinoiden transaktioiden arvon jopa yli kaksinkertaistuesssa vuosittain.⁸

1.2. Hyödyt ja haasteet

Jakamistalous tarjoaa uusia mahdollisuuksia sekä kuluttajille ja yrityksille. Euroopan komissio katsoo, että jakamistalous voi lisätä merkittävästi työpaikkoja ja kasvua Euroopan unionissa, jos sitä edistetään ja kehitetään vastuullisesti. Innovoinnin kautta kehitetyt uudet jakamistalouden liiketoimintamallit tarjoavat start-upeille ja muille innovatiivisille yrityksille mahdollisuuksia kilpailukyvyyn ja kasvun lisäämiseen.⁹

Kun jakamistalouden kautta yksittäisille kansalaisille annetaan mahdollisuus tarjota palveluja, he luovat uusia työtilaisuuksia, joustavia työjärjestelyjä ja uusia tulonlähteitä. Kuluttajat voivat hyötyä jakamistaloudesta uusien palvelujen, laajemman tarjonnan ja alempien hintojen muodossa. Jakamistalous voi myös kannustaa omaisuuden jakamiseen ja tehokkaampaan resurssien käyttöön, mikä puolestaan edistää EU:n kestävän kehityksen ohjelmaa ja siirtymistä kiertotalouteen.¹⁰

Hyötyjen lisäksi jakamistalouteen ja sen toimijoihin on kuitenkin tunnistettu liittyvän tiettyjä haasteita ja kysymyksiä, joista valtaosa liittyy olemassa olevaan sääntely-ympäristöön. Jakamistalous haastaa niin olemassa olevan säädösympäristön kuin perinteiset toimijat ja toimialat. Valtaosa nyky-lainsäädännöstä on kohdennettu ja tarkoitettu säätelemään muunlaista toimintaa kuin mistä jakamistaloudessa on kyse. Näin ollen osa jakamistalouden toimijoista ja toimintamalleista herättää kysymyksiä siitä, mitä lainsäädäntöä niihin pitäisi soveltaa. On myös esitetty epäilyksiä, joiden mukaan jakamistalous sijoittuu ns. harmaalle alueelle, jota normaalit pelisäännöt eivät näytä koskevan.

Jakamistalous hämärtää esimerkiksi kuluttajan ja tarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammattinharjoittajan tai ammattimaisen ja muun palveluntarjoajan välille vakiintuneita rajoja. Tämä voi johtaa epävarmuuteen sovellettavista säännöistä erityisesti silloin, kun sääntely on kansallisella tai paikallisella tasolla käytettävien menetelmäerojen vuoksi pirstaleista.¹¹ Pirstaleisuus puolestaan vaikeuttaa jakamistalouden kehittymistä Euroopassa ja vaikeuttaa jakamistalouden hyötyjen saavuttamista. Lisäksi on olemassa vaara, että sääntelyn harmaita alueita hyödynnetään yleisen edun säilyttämiseen tarkoitettujen sääntöjen kiertämisessä.

On kuitenkin syytä huomata, että monet jakamistalouden yhteydessä esiin nousevat sääntely-ympäristöön liittyvät kysymykset eivät ole uusia. Esimerkiksi työn suorittajan oikeudellista asemaa on jouduttu perinteisesti pohtimaan mm. yksinyrittäjien ja freelancereiden toiminnan yhteydessä. Verotukseen liittyvät kysymykset puolestaan ovat nousseet esiin esimerkiksi vapaaehtois- ja talkootyössä.

⁸ Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät. TEM:n julkaisu 9/2017.

⁹ Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 2.

¹⁰ Emt.

¹¹ Esimerkiksi kuluttajansuoja-oikeudessa pirstaleisuutta aiheuttavat EU-säädökset ja EU-tason sektorisääntely-politiikka. Tästä mm. TaVL 23/2016 vp – E 77/2016 vp.

Euroopan komissio on tiedonannossaan jaotellut jakamistalouden säädösympäristöön liittyvät haasteet seuraavasti:

1. Markkinoillepääsyä koskevat vaatimukset
2. Verotus
3. Työ jakamistaloudessa
4. Vastuujärjestelyt
5. Kuluttajansuoja

Tässä muistiossa käydään läpi edellä mainitut aihepiirit. Näiden lisäksi tässä muistiossa käsitellään kuudentena teemana kilpailuun liittyviä näkökohtia (ks. kuvio 4).



Kuvio 4. Jakamistalouden säädösympäristö

2. Markkinoillepääsy

Jakamistalous haastaa perinteisiä liiketoimintamalleja, ja uudet toimintamallit leviävät myös aloille, joita ovat tähän mennessä palvelleet perinteiset palveluntarjoajat. Tällöin pohdittavaksi tulee kysymys siitä, voidaanko jakamistalousalustoihin ja palveluntarjoajiin soveltaa samoja markkinoillepääsyn vaatimuksia kuin perinteisiin yrityksiin.

2.1. Ammattimaista toimintaa koskevat vaatimukset

Elinkeinovapaudesta säädetään perustuslain 18 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Toimialasta riippuen markkinoillepääsulle voidaan kuitenkin asettaa erilaisia vaatimuksia. Sellaisia voivat olla elinkeinoluvan edellyttäminen tai erilaiset laatutasoa koskevat vähimmäisvaatimukset (kuten hygieniavaatimukset tai erilaiset vakuutus- tai vakuusvelvollisuudet). EU:n lainsäädännön mukaan tällaisten vaatimusten on oltava perusteltuja ja oikeasuhteisia. Lisäksi niissä on otettava huomioon kyseessä olevan liiketoimintamallin ja innovatiivisen palvelun erityispiirteet eikä yhtä liiketoimintamallia saa suosia toisen kustannuksella.¹²

Kansallisesti sääntelytavat vaihtelevat eri aloilla. Esimerkiksi taksi- ja apteekkitoiminta ovat monissa EU-maissa edelleen tiukasti säädeltyjä ja luvanvaraisia, kun taas eräissä maissa alat on vapautettu määrä sääntelystä ja lupamenettelyistä. Sääntelytoimien taustalla on tavallisesti erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten yleisen turvallisuuden takaaminen, veronkierron torjunta, kansanterveyden suojaaminen ja elintarviketurvallisuuden takaaminen. Joissakin EU-maissa alakohtaista sääntelyä on täydennetty jakamistaloustoimijoihin kohdennetulla erityissääntelyllä.

EU:n lainsäädännön ja erityisesti perussopimukseen sisältyvien perusvapauksien sekä palveludirektiivin¹³ nojalla palveluntarjoajille saa asettaa markkinoille pääsyä tai muita seikkoja koskevia vaatimuksia, kuten lupa- ja rekisteröintijärjestelmiä, ainoastaan silloin, kun ne eivät ole syrjiviä vaan välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ja tällaisen tavoitteen kannalta oikeasuhteisia (eli asetetaan vain ehdottomasti välttämättömiä vaatimuksia). Tämä pätee myös ammattien sääntelyyn.¹⁴

Arvioitaessa markkinoille pääsyä koskevan vaatimuksen välttämättömyyttä, perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta merkitystä voi olla sillä, onko kyseessä ammattimainen palveluntarjoaja (yritys) vai palveluja satunnaisesti vertaisperiaatteella tarjoava yksityishenkilö. Toisaalta tulee huomata, että myös mikroryttäjät ja itsensä työllistäjät hyödyntävät jakamistaloustalustoja enenevässä määrin, joten rajat erilaisten palveluntarjoajien välillä voivat olla häilyviä.

EU:n lainsäädännössä ei säädetä, millä perusteella vertaispalvelujen tarjoajasta tulee ammattimainen palveluntarjoaja. Perusteet, joita jäsenvaltiot käyttävät ammattimaisten palvelujen ja vertaispalvelujen välisen eron määrittämiseksi, poikkeavat toisistaan. Jotkin jäsenvaltiot määrittelevät ammattimaiset palvelut palveluiksi, joita tarjotaan rahallista korvausta vastaan, kun taas vertaispalvelujen tarkoituksena on korvata palveluntarjoajalle aiheutuneet kustannukset.

¹² Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, 3.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla.

¹⁴ Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, s. 4.

Komission mukaan eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kynnysarvoja, joiden perusteella erotetaan ammattimainen ja ei-ammattimainen toiminta toisistaan. Tällaiset kynnysarvot on usein laadittu alakohtaisesti, ja niissä on otettu huomioon syntyneiden tulojen määrä tai palvelutarjonnan säännöllisyys. Kynnysarvot alittaviin palveluntarjoajiin sovelletaan tavallisesti lievempiä vaatimuksia. Komissio katsoo, että järkevällä tavalla muodostetut kynnysarvot voivat olla hyödyllinen viitearvo ja auttaa laatimaan selkeän sääntelyjärjestelmän, joka hyödyttää ei-ammattimaisia palveluntarjoajia.¹⁵

2.2. Markkinoillepääsyyn liittyviä haasteita

Suomessa erilaisia lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyjä on yli kahdellakymmenellä toimialalla.¹⁶ Toimialakohtaisten vaatimusten lisäksi joissakin ammateissa henkilön on täytettävä tietyt lainsäädännössä yksilöidyt ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset. Vaatimukset voivat liittyä koulutukseen ja/tai työkokemukseen tai esimerkiksi tietyn kokeen suorittamiseen.¹⁷

Yksi jakamistalouden ominaispiirteistä on se, että palveluja tarjoavat jakamistalousalustojen kautta pääosin yksittäiset satunnaisesti ja ei-ammattimaisesti toimivat henkilöt. Tällöin keskeinen kysymys on, edellytetäänkö satunnaiselta toimijalta automaattisesti aina kaikkien samojen veloitteiden täyttämistä kuin ammattimaiselta toimijalta.

Arvioitaessa sitä, tuleeko myös satunnaisesti vertaisperiaatteella toimivaan palveluntarjoajaan soveltaa samoja markkinoillepääsyä/elinkeinonharjoittamiseen koskevia sääntöjä, keskeistä on se, miten luvan, ilmoituksen tai rekisteröinnin vaativa toiminta on kussakin laissa määritelty. Laissa on esimerkiksi voitu säätää, että lakia sovelletaan vain ammattimaiseen toimintaan. Tällöin lain soveltamisalan ulkopuolelle on tarkoituksella voitu rajata esimerkiksi pienimuotoinen ja ei-ammattimainen toiminta.

Yleisesti elinkeinotoiminnan tunnusmerkkeinä pidetään nykyllä lainsäädännössä ammattimaisuutta ja jatkuvuutta. Ei-ammattimaiseen toimintaan puolestaan liittyy satunnaisuus. Erikseen tulee kuitenkin arvioida jatkuva ja ammattimainen, mutta pienimuotoinen liiketoiminta, kuten sivutoiminen yrittäjyys.

Case: Lyhytaikainen majoitustoiminta

Hotelli- ja majoitusalaalla on viime vuosina Suomessakin yleistynyt pienimuotoinen, yksityisten ihmisten harjoittama majoitustoiminta. Esiin on nostettu kysymyksiä siitä, mitä lainsäädännön velvoitteita kotimajoittajalle kuuluu tilanteessa, jossa majoitus on pienimuotoista ja ei-ammattimaista. Ammattimainen hotelli- ja majoitustoiminta eivät vaadi erillistä toimilupaa, mutta ammattimaista majoitustoimintaa harjoittava on vastuussa siitä, että matkustajasta tehdään majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain (308/2006) 6 §:ssä tarkoitettu matkustajailmoitus.

Työ- ja elinkeinoministeriö kokosi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa keväällä 2016 ohjeen kotimajoitusta tarjoavalle.¹⁸ Siihen on koottu keskeinen lainsäädäntö, josta pienimuotoista kotimajoitusta harjoittavan henkilön on syytä olla tietoinen.

¹⁵ Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, s. 5

¹⁶ Ks. <http://www.yrityssuomi.fi/luvat>

¹⁷ Ks. <http://www.yrityssuomi.fi/ammattipatevyydet>

¹⁸ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74945/3_2016_ohjeita_kotimajoitusta_tarjoavalle_25042016_WEB.pdf?sequence=1

Laki hotelli- ja ravitsemistoiminnasta koskee ammattimaista majoitus- ja ravitsemistoimintaa. Hallituksen esityksen (HE 138/2004) mukaan ammattimaisuutta arvioitaessa olennaista on taloudelliseen tulokseen tähtääminen. Laki ei koske toimintaa, jossa ei tavoitella taloudellista hyötyä. Se ei myöskään koske toimintaa, joka on luonteeltaan satunnaista. Toiminta on satunnaista, jos se on kerta-luonteista tai vain hyvin harvoin toistuvaa.

Toiminnan satunnaisuutta ja ammattimaisuutta arvioitaessa merkitystä voi olla muun muassa markkinoinnin ja toiminnan laajuudella. Jos huoneisto on jatkuvasti tarjolla vuokrattavaksi tai jos samalla henkilöllä on useita huoneistoja, voi olla, että laki tulisi toimintaan sovellettavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi lain matkustajailmoituksia ja valvontaa koskevia säännöksiä. Jos toimintaa pidetään ammattimaisena, seurannee tästä, että myös tietyt kuluttajansuojalain säännökset (kuten markkinointisäännökset, kohtuuttomien sopimusehtojen kieltäminen ja kohtuuttomien ehtojen sovittelu) tulevat sovellettaviksi. Kuluttajansuojalaki ei kuitenkaan sisällä pykälää esimerkiksi näiden palvelujen virhevastuusta. Tällä hetkellä lain aukkoa katetaan riitojen ratkaisussa soveltamalla kuluttajaoikeudellisia oikeusperiaatteita.

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki (481/1995) sääntelee sopimuksia, jolla rakennus tai sen osa vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen. Lakia ei sovelleta jakamistaloudessa harjoitettuun tilapäiseen majoitustoimintaan edellä mainitun asumistarkoituksen puuttumisen vuoksi.

Oikeudelliselta luonteeltaan tilapäistä majoittumista koskeva sopimus on oikeustoimi, johon sovelletaan sekä sopimusoikeuden yleisiä oikeusperiaatteita että varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annettua lakia (228/1929). Näin ollen lain säännökset sopimuksen syntymisestä, oikeustointen pätemättömyydestä ja sovittelusta saattavat tulla sovellettavaksi myös tilapäistä majoitusta koskeviin sopimuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön kokoamassa kotimajoitusta koskevassa ohjeessa lähdetään siitä, että ohjeet koskevat tilapäistä majoitusta (kuten sänky, huone, asuinhuoneisto), jota yksityishenkilö tarjoaa kotonaan satunnaisesti maksua vastaan. (Esim. yksityishenkilö majoittaa kotiinsa vieraita kesätapahtuman yhteydessä.) Tällöin toimintaan ei sovelleta lakia majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia. Satunnaista ja pienimuotoista kotimajoitusta tarjoavankin on siitä huolimatta huomioitava tietyt verolainsäädännön, pelastuslain ja terveydensuojelulain säännökset.

Tilapäisestä majoitustoiminnasta voi aiheutua ympäristölle ja muille talon asukkaille häiriötä esimerkiksi lyhytaikaisten vuokralaisten häiritsevän elämän johdosta. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 8 luvun 2 §:n nojalla asunto-osakeyhtiön yhtiökokous voi päättää osakehuoneiston ottamisesta yhtiön hallintaan seurauksena huoneistossa vietettävästä häiritsevästä elämästä. Haltuunotto voi kestää enintään kolme vuotta.

Case: Henkilökuljetus

Jakamistaloutta rajoittavista markkinoilletulon esteistä on Suomessa puhuttu eniten henkilökuljetusten ja erityisesti Uberin kohdalla.

Taksiliikennelain mukaan henkilöitä saa Suomessa kuljettaa ansiotarkoituksessa henkilöautolla vain, mikäli kuljetusyrityksellä on taksilupa ja kuljettajalla on taksinkuljettajan ammattiajokortti. Tilausvälitys on sallittua elinkeinotoimintaa, mutta kyytien ajaminen ilman taksilupaa ja taksinkuljettajan ammattipätevyyttä on laitonta.

Helsingin hovioikeus antoi syyskuussa 2016 kaksi päätöstä, jotka koskivat ilman taksilupaa ajavia Uber-kuljettajia. Hovioikeus katsoi, että tapauksissa oli kyse ammattimaisesta henkilöiden kuljettamisesta, johon vaaditaan taksilupa. Uber-kuljettajat kuljettivat itselleen entuudestaan tuntemattomia ihmisiä korvausta vastaan. Asiakkaat valikoituivat puhelinsovelluksen kautta sattumanvaraisesti. Hovioikeuden tiedotteen mukaan poliisin tutkinnassa ja syyttäjän syyteharkinnassa oli syyskuussa 2016 yli 60 muuta Uber-asiaa.

Hallituksen esitykseen (HE 161/2016) sisältynyt ehdotus laiksi liikenteen palveluista vahvistettiin 24.5.2017. Uudessa laissa henkilökuljetus on jatkossakin luvanvaraista, mutta määräkiintiöistä luovutaan, hinnoittelu vapautuu ja taksiluvan saaminen eli markkinoilletulo helpottuu.

Alun perin liikenne- ja viestintäministeriö ehdotti, että pienimuotoinen, alle 10 000€ liikevaihdon jäävä henkilökuljetus ei olisi vaatinut lainkaan erillistä henkilökuljetuslupaa. Ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen.

Uberin asemasta on maailmalla vireillä monia oikeudenkäyntejä. Yhtenä merkittävimmistä on Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-434/15, jossa käsitellään Uberin asemaa tietoyhteiskunnan palveluna tai kuljetusalan palveluna. Ennakkoratkaisua on pyytänyt espanjalainen tuomioistuin tapauksessa Asociación Profesional Elite Taxi (barcelonalainen taksiyhdistys) vastaan Uber Systems Spain SL.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset ennakoivat usein tuomioistuimen päätöksiä. Unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen Maciej Szpunarin 11.7.2017 antamassa ratkaisuehdotuksessa linjattiin, että Uber on perinteinen kuljetuspalvelu:

“(..) palvelu, johon sisältyy yhteyden luominen matkapuhelimille tarkoitetun ohjelmiston avulla mahdollisten matkustajien ja yksittäisiä kaupunkiliikenteen tilauspalveluja hoitavien kuljettajien välille, tilanteessa, jossa kyseisen palvelun tarjoaja harjoittaa määräysvaltaa tässä yhteydessä toimitettujen kuljetuspalvelujen olennaisiin menettelytapoihin, kuten kyseisten palvelujen hintaan, ei ole edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettua tietoyhteiskunnan palvelua.”¹⁹

Näin ollen Uberiin voitaisiin ulottaa ja soveltaa Euroopassa kuljetuspalveluita koskevaa kansallista sääntelyä. Kuljetusalan palveluihin liittyvää toimivaltaa ei ole käytetty eikä sääntelyä harmonisoitu unionin tasolla samassa mittakaavassa kuin tietoyhteiskunnan palvelujen kohdalla.

¹⁹<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=828605>

Suomen lainsäädäntöön tuleva tuomio ei lopputuloksesta riippumatta todennäköisesti aiheuta lainsäädännön muutostarpeita. Taksiliikenteen ajamiseen tarvitaan toimijakohtainen taksiliikennelupa tai henkilöliikennelupa 1.7.2018 alkaen. Lupien määrä ei kuitenkaan enää säännellä. Lisäksi tiedon avoimuutta lisätään. Esimerkiksi maksettuja palkkioita koskevaa tietoa tulee välittää viranomaisille. Laista tulevat vaatimukset koskevat myös liikkumispalvelua tarjoavaa Uberia.

3. Verotus

Verotuksen osalta keskeisiä kysymyksiä ovat, mitä veroja eri jakamistalouden toimijoiden (alustat, palveluntarjoajat, käyttäjät) kuuluu missäkin tilanteessa maksaa ja mitä tietoja verottajalle tulee ilmoittaa.

3.1. Tuloverotus

Jakamistalouden palveluita tarjoava luonnollinen henkilö on aina tuloverovelvollinen palvelujen suorittamisesta saamistaan tuloista. Toimintaa verotetaan joko **tuloverolain** (TVL) tai **elinkeinotulotulon** verottamisesta annetun lain (EVL) mukaan. Sovellettava verolaki määräytyy sen perusteella, **täyttyvätkö elinkeinotoiminnan yleiset tunnusmerkit** vai eivät. Oikeus- ja verotuskäytännön perusteella elinkeinotoiminnan yleisinä tunnusmerkkeinä pidetään muun muassa voiton tavoittelua, toiminnan itsenäisyyttä, laajuutta, suunnitelmallisuutta ja jatkuvuutta sekä toiminnan taloudellista riskiä. Toimintaa arvioidaan tunnusmerkkien täyttymisen perusteella kokonaisuutena.

Kiinteistön tai asuinhuoneiston vuokraamisesta saatu tulo verotetaan tuloverolain mukaan pääomatulona. Vuokratulo voi tulla verotetuksi elinkeinotulona vain erittäin poikkeuksellisesti, ja lähinnä vain silloin, kun vuokraustoimintaa harjoitetaan ”hotellimaisesti” (lyhytaikainen vuokraus ja esim. aterioiden tai muiden oheispalvelujen tarjoaminen).

Elinkeinotulo jaetaan verotettavaksi ansio- ja pääomatulona. Pääomatuloa on 0/10/20 % tuotto elinkeinotoiminnan nettovarallisuudelle (elinkeinotoimintaan sitoutuneet varat), ja loput ovat ansiotuloa. Prosenttiosuus on verovelvollisen itsensä valittavissa.

Mikäli elinkeinotoiminnan tunnusmerkit eivät täyty, eikä kyse ole asuinhuoneiston tai kiinteistön vuokraamisesta tai muusta pääomatuloksi katsottavasta tulosta, verotetaan tulo tuloverolain mukaisesti ansiotulona.

Tuloverotuksessa voidaan saaduista bruttotuloista vähentää tulon hankkimisesta aiheutuneet menot sekä TVL:n että EVL:n mukaan. Verovelvollisen oman työn arvoa ei kuitenkaan voi vähentää tulonhankkimiskuluna.

3.2. Arvonlisäverotus

Palveluita tuottava luonnollinen henkilö on toiminnastaan myös arvonlisäverolain (AVL) mukaan arvonlisäverovelvollinen, jos tilikauden liikevaihto ylittää 10.000 euroa. Jos tilikauden liikevaihtoon enintään 10 000, voi verovelvollinen halutessaan hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi, jos harjoitettu toiminta täyttää AVL:n mukaiset liiketoiminnan edellytykset. Liiketoiminnan edellytysten täyttyminen ratkaistaan arvonlisäverolain ja EU:n arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) sekä näitä säädöksiä koskevan oikeuskäytännön perusteella. Nämä edellytykset ovat pitkälti samat kuin tuloverotuksessa elinkeinotoiminnan tunnusmerkit, mutta käytännössä AVL:n liiketoiminnan edellytykset täyttyvät kuitenkin jonkin verran helpommin kuin EVL:n elinkeinotoiminnan tunnusmerkit.

Arvonlisäveroprosentti riippuu tuotettavasta palvelusta. Yleinen arvonlisäverokanta on 24 %. Esimerkkeinä voidaan mainita, että henkilökuljetuspalvelun ja majoitustilan luovuttamisesta suoritettava arvonlisävero on 10 % ja ateriapalveluiden luovuttamisesta suoritettava arvonlisävero on 14 %.

Arvonlisäverovelvollinen voi vähentää myynneistä suoritettavista veroista arvonlisäveronalaista toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot.

3.3. Palvelun ostajan velvollisuudet

Toiselta luonnolliselta henkilöltä jakamistalouden palvelun ostavalla luonnollisella henkilöllä voi olla verotukseen liittyviä velvollisuuksia vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Jos palveluiden ostojen yhteismäärä tietyltä henkilöltä jää alle 1.500 euroon vuodessa, ei ostajalla ole mitään verotukseen liittyviä velvollisuuksia palveluiden oston perusteella. Poikkeuksena tästä on velvollisuus antaa vuosi-ilmoitus, jos samalle henkilölle maksettavan palkan määrä on vähintään 200 euroa kalenterivuodessa. Mikäli palveluita ostetaan yli 1.500 eurolla vuodessa yhdeltä ja samalta henkilöltä, on palveluiden ostajalla velvollisuus toimittaa maksamistaan suorituksista ennakonpidätys ja maksaa työnantajan sosiaalivakuutusmaksu sekä antaa vuosi-ilmoitus. Tämä ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa palvelun myyjän tulee itse hakea itselleen ennakoverot. Tavanomaisin tilanne, jossa näin on, on asuinhuoneiston tai -kiinteistön antaminen vuokralle.

3.4. Alustapalvelujen tuottajien velvollisuudet

Monet jakamistalouden palveluiden ostajat ja myyjät löytävät toisensa erilaisten alustojen, kuten nettisivujen, sovellusten tai muiden vastaavien kautta. Näiden alustapalvelujen tuottajat pyrkivät käytännössä yleensä varmistamaan, että alustan kautta palveluita tarjoavan henkilön ja alustapalvelun tuottajan välille ei synny työsuhdetta. Jos suorituksen saaja on ennakoperintärekisterissä eikä suorituksia katsota palkaksi, ei maksajalla ole myöskään verotukseen liittyviä työnantajavelvollisuuksia, kuten velvollisuutta toimittaa ennakonpidätys tai maksaa työnantajan sosiaalivakuutusmaksu.

3.5. Verotukseen liittyviä haasteita

Suurimmat jakamistalouden kasvamisesta aiheutuvat haasteet verotuksessa liittyvät siihen, että monet verotettavien tulojen ilmoittamiseen ja verojen maksamiseen liittyvät säännökset on rakennettu perinteisten työsuhteen ja yritystoiminnan harjoittamisen ympärille. Siten verotukseen liittyvät velvollisuudet ovat joko hyvin suppeat (työntekijän velvollisuus tarkistaa esitetyt veroilmoitus) tai hyvin kattavat (yritystoiminnan harjoittajan velvollisuus ilmoittaa työntekijöidensä saamat palkat, ennakonpidätykset ym. sekä ALV-ilmoitukset ja ALV-tilitykset).

Jakamistalouden palveluiden ostamisessa ja myymisessä ei usein ole kysymys yhdestä pitkäaikaisesta sopimussuhteesta, kuten työsuhteesta. Pikemminkin tyypillistä on, että yksi palveluita tarjoava henkilö saa useita pieniä suorituksia eri lähteistä. On selvää, että satunnaiselle palvelun ostajalle ei voida asettaa samanlaisia velvollisuuksia kuin työnantajalle. Toisaalta myöskään palvelun myyjä ei ole yrittäjään rinnastuvassa asemassa, etenkin, jos tämä saa varsinaisen toimeentulonsa muualta, ja myy jakamistalouspalveluita vain hyvin satunnaisesti. Kun sekä palvelun ostaja että myyjä rinnastuvat pikemminkin kuluttajaan tai työntekijään, kuin työnantajaan tai yrittäjään, asettaa tämä huomattavia haasteita verotuksen toimittamiselle ja verojen keräämiselle.

Yksi mahdollisuus on, että alustapalveluiden tarjoajat ilmoittaisivat niiden kautta kulkevia veronalaisia tuloja Verohallinnolle, ja mahdollisesti myös pidättäisivät suorituksista veroja ja tilittäisivät ne Verohallinnolle. Tällaisia velvollisuuksia ei kuitenkaan voitaisi asettaa kuin sellaisille alustoille, joiden kautta kulkee rahaliikenne palvelujen ostajalta palvelun myyjälle. Alustoilla on usein kattavat tiedot toiminnan harjoittajista. Alustojen tiedottamisvelvollisuus mahdollistaisi sen, että tiedot menisivät

suoraan esitäytetyille veroilmoituksille kansalaisten tarkistettaviksi ilman, että niitä pitää manuaalisesti ilmoittaa ja Verohallinnon manuaalisesti tarkentaa.

Velvollisuuksien asettaminen alustapalveluiden tarjoajille saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua haasteelliseksi, koska monet alustat ovat ulkomaisten yritysten omistuksessa, ja niitä operoidaan ulkomailta käsin.

4. Työ jakamistaloudessa

Työoikeudelliselta kannalta jakamistalouteen liittyvä toiminta on mielenkiintoista lähinnä silloin, kun toimintaan liittyy selkeästi työsuoritus. Jakamistalouden, samoin kuin alustatalouden yleisemmin, nähdään muuttavan perinteistä työsuhteisiin perustuvaa työelämää. Jakamistalouden toimintaympäristössä työt perustuvat usein yksittäisiin työtehtäviin tai toimeksiantoihin eivätkä niinkään ennalta määriteltyihin säännöllisiin työaikoihin, tehtäviin ja toimintaympäristöön.²⁰

Alustojen kautta välitettävät palvelut tai työtehtävät antavat mahdollisuuden lisäansioden hankkimiseen esimerkiksi vapaa-ajalla. Kun työn tilaajan ja työn suorittajan (palveluntarjoajan) kohtaaminen on tehty alustojen kautta helpommaksi, voidaan luoda markkinoita myös kokonaan uusille palveluille. Työttömille jakamistalouden on arvioitu tarjoavan mahdollisuuksia työelämään pääsemiseksi myös ilman perinteistä työsuhdetta. Jakamistalouden erityispiirre on, että periaatteessa kuka tahansa voi toimia palveluntarjoajana vertaisperiaatteella. Tämä voi myöhemmin rohkaista yrittäjyyteen suuremmassakin mittakaavassa.

Hyödyistä huolimatta ilmiötä on kuitenkin pidetty myös huolestuttavana mm. sen vuoksi, että jakamistalouden joustavat työjärjestelyt eivät tarjoa samanlaista säännöllisyyttä ja vakautta kuin perinteiset työsuhteet. Tämä voi synnyttää epävarmuutta sovellettavista oikeuksista ja sosiaalisen suojelun tasosta. Yrittäjinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiessaan jakamistalouden palvelutuottajat ovat itse vastuussa tiettyjen maksujen ja verovelvoitteiden hoitamisesta. Ansiotasoa eivät määritä työehtosopimusten vähimmäispalkat, jos kyseessä ei ole työsopimuslaisia tarkoitettu työsuhde.

Ajoittain yleiseen keskusteluun on noussut kysymys jakamistalousalustojen kautta työtä tekevien henkilöiden asemasta: ovatko he työsuhteessa jakamistalousalustaan vai toimivatko he ennemminkin yrittäjinä tai itsensätyöllistäjinä.

Seuraavassa käydään läpi keskeisiä työlainsäädännöstä ja sosiaalivakuutuslainsäädännöstä tulevia reunaehtoja työntekijän ja yrittäjän aseman tarkasteluun jakamistaloudessa. Työn suorittajan oikeudellisella asemalla on työoikeudellisten normien lisäksi heijastusvaikutuksia myös muille oikeudentaloille. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmämme rakentuu pitkälti sen mukaisesti, onko kyseessä työsuhde vai ei.

On tärkeää huomata, että kaikki jakamistalousalustat eivät toimi samalla liiketoimintakonseptilla eikä kaikki jakamistaloudessa tehtävä työ ole samanlaista tai samalla tavalla järjestettyä. Jakamistaloudessa voi olla sekä perinteisiä työsuhteita että yrittäjyyttä. Näin ollen on aina tutkittava tapauskohtaisesti, millainen esimerkiksi alustan ja palveluntarjoajan välinen suhde tosiasiallisesti on.

Jakamistaloudessa tehtävä työ voidaan hyvin samanlaisessakin toiminnassa organisoida eri tavoin. Esimerkiksi lähettipalveluissa osa työtä tekevistä on palkattu työsuhteeseen, jolloin työnantaja vastaa kaikista työnantajavelvoitteista. Näihin työnantajavelvoitteisiin kuuluvat myös työn johtoon ja valvontaan sisältyvät oikeus määrätä työajoista ja velvollisuus noudattaa pakottavaa työlainsäädäntää, kuten esim. sairausajan palkanmaksuvelvollisuus ja työsuhdeturva. Toisaalta lähettipalveluissa tehdään työtä myös ilman työsuhdetta, jolloin tällaisia vastuita ei ole. Lisäksi on mahdollista, että osa saman alustan kautta työtä tekevistä on työsuhteisia ja osa tekee työtään ilman työsuhdetta. Aina-

²⁰ Ks. Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 11.

kaan toistaiseksi kysymystä työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä ei tällaisessa toiminnassa ole oikeudessa arvioitu.

4.1. Työntekijä työlainsäädännössä

Työsopimuslain mukaan työsuhteen tunnusmerkkejä ovat:

- Sopimus; työnteko perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen nimenomaiseen sopimukseen tai ainakin yhteisymmärrykseen työntekijän työnteosta työnantajan hyväksi.
- Työn tekeminen henkilökohtaisesti; työsuhteessa työntekijälle ei voi asettaa sijaista ilman työnantajan suostumusta.
- Vastiketta vastaan; työsuhteessa työtä tehdään ansiotarkoituksessa vastiketta vastaan. Työstä maksettava vastike voi olla mm. rahaa, tavaraa, luontoisetuus tai mahdollisuus opin saantiin. Vastikkeella tulee olla taloudellista arvoa. Työstä maksettavan vastikkeen maksamisesta säädetään työsopimuslaissa, kun taas *vähimmäispalkka* määräytyy käytännössä alalla sovellettavan työehtosopimuksen mukaan.
- Työnantajan lukuun; työsuhteessa tehdystä työstä välitön hyöty menee työnantajalle.
- Työnantajan johdon ja valvonnan alaisena; työsuhteessa työtä tehdään noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työnantaja voi työn johto- ja valvontaoikeutensa nojalla määrätä miten, missä ja milloin työ tulee suorittaa. Työnantajalla on myös oikeus valvoa sekä työntekoa että lopputuloksen laatua. Työsuhteessa työntekijä on *epäitsenäisessä asemassa* työn teettäjään.

Työsopimuslain ja muun työlainsäädännön soveltaminen edellyttää, että kaikki mainitut tunnusmerkit täyttyvät samanaikaisesti. Arvio työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä tehdään viime kädessä kokonaisharkinnalla, jossa otetaan huomioon sopijapuolten tarkoitus, sopimuksen nimike, työsopimuksella sovitut ehdot sekä työnteon tosiasialliset olosuhteet. Työsopimuslaissa säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien täytyessä myös muu työlainsäädäntö tulee sovellettavaksi.

Mikäli kaikki edellä mainitut työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty, alustan ja palveluntarjoajan välinen suhde ei ole työsuhde. Koska työlainsäädännössä määritellään ainoastaan työsuhde eikä se sisällä esimerkiksi yrittäjyyttä koskevaa määritelmää, alustan ja palveluntarjoajan välinen sopimussuhde määrittyy muun lainsäädännön kautta. On syytä huomata, että työntekijän määritelmä esimerkiksi verolainsäädännössä ei vastaa työntekijän määritelmää työlainsäädännössä.

Jos kyseessä ei ole työsopimuslain tarkoittama työsuhde, alustan kautta palveluja tarjoava henkilö toimii käytännössä yrittäjänä, freelancerina tai ns. itsensätyöllistäjänä. Näille termeille ei ole olemassa yhtä määritelmää, vaan esimerkiksi työttömyysturva- ja työeläkejärjestelmissä on omat määritelmänsä yrittäjälle.

4.2. Työntekijä ja yrittäjä sosiaalivakuutuslainsäädännössä

Voimassa oleva sosiaalivakuutuslainsäädäntö perustuu siihen, että työmarkkinoilla työskentely tapahtuu joko työ- tai virkasuhteessa eli työntekijänä tai henkilön omaan lukuun yritystoimintana. Se, pidetäänkö henkilöä työntekijänä vai yrittäjänä, ratkaistaan lähtökohtaisesti työoikeudellisten sääntöjen perusteella. Lähtökohtana on työsopimuslain määritelmä, jonka mukaan työntekijä tekee työtä työnantajan kanssa tekemänsä työsopimuksen perusteella. Työsopimuksessa työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

Yrittäjä puolestaan vastaa itse työnsä tuloksesta ja kantaa taloudellisen riskin toimintansa kannattavuudesta. Yritystoiminnan käsite ei ole sidottu juridiseen muotoon, esimerkiksi toiminnan harjoittamiseen yritysmuodossa, vaan käsite kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat ja muut omaan lukuunsa työskentelevät.

Sosiaaliturva koostuu perusturvasta ja ansiosidonnaisesta turvasta. Perusturvaetuudet eivät ole sidoksissa työsuorituksiin tai työansioihin, vaan niiden tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo. Ansiosidonnainen sosiaaliturva puolestaan on riippuvainen työansioista ja niiden perusteella maksettavista sosiaaliturvamaksuista. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan määräytymisessä yhtenä tekijänä on jako työ- tai virkasuhteessa oleviin työntekijöihin ja yrittäjiin. Työntekijöillä ansiosidonnaisen sosiaaliturvan maksut maksaa pääosin työnantaja, kun taas yrittäjän on maksettava sosiaaliturvamaksut pääosin itse.

Työeläkejärjestelmässä työsuhteiset työntekijät vakuutetaan työntekijän eläkelain (TyEL) ja yrittäjät yrittäjän eläkelain (YEL) mukaan. Eläkettä voi karttua samanaikaisesti eri työeläkelakien perusteella. Työeläkelakeja sovellettaessa yrittäjä määrittää käänteisesti työsuhteen kautta. Yrittäjän eläkelain mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa, tai virka- tai julkisoikeudellisessa toimisuhteessa. YEL-vakuutus on pakollinen, jos yritystoiminta kestää vähintään 4 kuukautta ja arvioitu työpanokseen perustuva työtulo on vähintään 7 645,25 euroa vuodessa (2017 tasossa). Jos yrittäjän työtulo jää alle vähimmäisrajan, yrittäjä voi ottaa vakuutuksen vapaaehtoisesti, mutta tällöinkin edellytetään, että yritystoiminta kestää vähintään 4 kuukautta.

Työttömyysturvajärjestelmässä työsuhteinen palkansaaja voi vakuuttaa työnsä palkansaajan työttömyyskassassa ja yrittäjä yrittäjän työttömyyskassassa. Päivärahoikeuteen vaadittava työssäoloehto ja päivärahan rahoitus ovat erilaiset, mutta muutoin päivärahan määrää ja kestoja koskevat säännökset ovat samanlaiset.

4.3. Työskentely laskutusosuuskuntien kautta

Sosiaalivakuutusasioissa rajanvetoa työsuhteisen työn ja yrittäjyyden välillä on jouduttu pohtimaan muun muassa erilaisten osuuskuntien ja laskutuspalveluyritysten kohdalla. Osuuskuntia on tämän suhteen erilaisia. Osuuskunta voi olla normaaliin tapaan työnantaja, jolla on osuuskunnalle työtä tekeviä työsuhteisia työntekijöitä. Osuuskunta voi olla myös työvoimanvuokrausta harjoittava työnantaja, jolloin osuuskunnan kolmannelle taholle vuokraamat työnsuorittajat ovat työsuhteessa osuuskuntaan.

Työeläkevakuuttamisessa ja työttömyysturvajärjestelmässä on ilmaantunut rajanveto-ongelmia osuuskuntamuotoisessa työskentelyssä tilanteissa, joissa osuuskunta markkinoi itseään yhteisönä, jonka kautta työnsuorittaja voi toimia kuten yrittäjä ja laskuttaa työnsä osuuskunnan kautta ilman omaa yritystä.

Laskutuspalveluyritysten toimintamallissa työnsuorittaja etsii itse toimeksiantajat (tilaajat, asiakkaat) ja sopii näiden kanssa toimeksiannoista ja palkkioista. Kun työ on tehty, työnsuorittaja toimittaa laskutustiedot laskutuspalveluyritykselle, joka laskuttaa toimeksiantajaa. Kun toimeksiantaja on maksanut laskun, laskutuspalveluyritys vähentää suorituksesta työnantajan lakisääteiset sivukulut, ennakonpidätyksen, arvonlisäveron, työeläkevakuutusmaksun sekä laskutuspalveluyrityksen perimän palkkion, ja maksaa työnsuorittajalle jäljelle jäävän summan. Laskutuspalveluyritys ilmoittaa työnsuorittajan palkan työeläkevakuutusyhtiölle.

Esillä olleissa ongelmatilanteissa laskutuspalveluyritys on ilmoittanut työnsuorittajat eläkevakuutusyhtiölle työntekijän eläkelain mukaisina työntekijöinä. Edellä kuvatun kaltaisessa toimintamallissa laskutuspalveluyrityksen ja palvelun käyttäjäksi rekisteröityneen työnsuorittajan välinen oikeussuhde ei kuitenkaan täytä työsopimuslaissa tarkoitettuja työsuhteen tunnusmerkkejä. Laskutuspalveluyritys ja palvelun käyttäjäksi rekisteröitynyt työnsuorittaja eivät ole toisiinsa nähden työoikeudellisesti arvioiden työnantajan ja työntekijän asemassa. Tällaisessa mallissa työnsuorittajaa ei voida pitää työeläke- tai työttömyysturvalainsäädännön mukaan laskutuspalveluyrityksen työsuhteisena työntekijänä. Tilanteesta riippuen on mahdollista, että työsuorituksen toimeksiantajan ja työnsuorittajan välille muodostuu työsuhde, jolloin toimeksiantajan tulee työnantajana vakuuttaa työnsuorittaja työntekijänä. Jos näin ei ole, ansiotarkoituksessa työtä tekevä työnsuorittaja katsotaan yrittäjän eläkelain piiriin kuuluvaksi yrittäjäksi, jonka tulee itse ottaa itselleen yrittäjän eläkevakuutus.

Yrittäjän eläkevakuutuksen ottamisella on merkitystä myös työttömyysturvan kannalta. Työttömyysturvan ansiopäivärahaan on oikeus yrittäjillä, jotka ovat yrittäjän työttömyyskassan jäseniä ja jotka jäsenenä ollessaan ovat täyttäneet työssäoloehdon. Yrittäjän työssäoloehtoon luetaan vain sellaiset kuukaudet, joina henkilöllä on ollut voimassa oleva yrittäjän eläkevakuutus, jonka työtulo on ollut vähintään 10 euroa kuukaudessa. Kun yrittäjä ottaa yrittäjän eläkevakuutuksen ja vakuuttaa itsensä yrittäjän työttömyyskassassa, hänelle kertyy työssäoloehtoa ja hän on oikeutettu ansiopäivärahaan työttömäksi joutuessaan.

4.4. Haasteet

Jakamistalous on Suomessa toistaiseksi hyvin pientä. Näin ollen jakamistalouden konkreettiset vaikutukset työelämään ja työn muutokseen ovat Suomessa toistaiseksi marginaalisia. Kansainvälisten esimerkkien valossa on kuitenkin nähtävissä, että itsensä työllistävien asema kasvaa tulevaisuudessa. Tätä kehitystä silmällä pitäen tulisi arvioida, miten voitaisiin käytännössä helpottaa ihmisten työnte-koä riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa, yrittäjänä tai freelancerina. Samalla huomiota tulisi kiinnittää myös työn kysynnän luomiseen yksinkertaistamalla esimerkiksi pientöiden teettämis-tä kotitalouksissa.

Nykyisessä lainsäädännössä lähdetään siitä, että työtä tehdään joko työsuhteessa tai yrittäjänä. Jos alustapalvelun kautta tehtävä tai jakamistalouteen muuten liittyvä työ on säännöllistä, on sosiaaliva-kuuttaminen varsin yksinkertaista. Työsuhteisen työn työeläkevakuutuksesta huolehtii työnantaja ja työntekijä voi liittyä työttömyyskassaan. Yrittäjälle YEL-vakuutus on pakollinen, jos toiminta ylittää vakuuttamisen alarajan ja lisäksi yrittäjä voi vakuuttaa itsensä yrittäjien työttömyyskassassa. Yritys-toiminnan ollessa sivutoimista, on vapaaehtoinen YEL-vakuutus mahdollinen. Jos ansioturva jää pie-neksi, on sekä yrittäjällä että työntekijällä oikeus vähimmäisetuuksiin.

Usein jakamistalouteen liittyvä työskentely on kuitenkin epäsäännöllistä ja työtä voidaan tehdä sekä työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa että yrittäjämäisesti. Tällöin sosiaalivakuutuksen tiukka jako työntekijöihin ja yrittäjiin sekä vakuuttamiseen liittyvät vähimmäisvaatimukset (esim. YEL-vakuutuksen edellyttämä yritystoiminnan 4 kk:n kesto) voidaan kokea ongelmallisiksi.

Lisäksi työtä tekevän henkilön hallinnollisen taakan näkökulmasta ero näiden kahden välillä on mer-kittävä. Siirryttäessä työntekijästä yrittäjäksi, kyseisen henkilön hallinnollinen taakka kasvaa merkit-tävästi. Työsuhteessa sosiaalivakuutusmaksut ja ennakonpidätykset hoitaa työnantaja, yrittäjä hoitaa velvoitteet itse. Laskutusosuuskuntien käyttäjämäärien kasvun perusteella on nähtävissä, että yrittä-

jälle kuuluvien velvoitteiden hoitaminen koetaan esimerkiksi freelancereiden osalta hankalaksi ja työlääksi, minkä vuoksi velvoitteiden hoitamisesta ollaan valmiita maksamaan laskutusosuuskunnille.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettamat selvityshenkilöt Maria Löfgren ja Harri Hellstenin ovat vuoden 2016 lopussa valmistuneessa selvityksessään kartoittaneet muutostarpeita itsensä työllistäjien työttömyysturvaan ja -vakuutusjärjestelmään. Selvityksessä ehdotetaan, että henkilö, joka toimii sekä palkansaajana että yrittäjänä voisi vakuuttaa nämä työt yhtä aikaa niin sanotulla yhdistelmävakuutuksella. Lisäksi selvityksessä ehdotetaan, että työttömänä aloitettua yritystoimintaa pidettäisiin sivutoimisena ja työttömällä säilyisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen ensimmäisen neljän kuukauden ajan. Ehdotukset vaativat vielä lisäselvityksiä ja niitä käsitellään sosiaali- ja terveysministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä.

Eläkevakuutuksen osalta sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa epävirallisessa työryhmässä selvitetään, mitä mahdollisuuksia on uudistaa yrittäjän eläkevakuutuksen sääntöjä niin, että eläkevakuuttaminen olisi nykyistä helpompaa ja joustavampaa kevytyrittäjille ja muille itsensätyöllistäjille. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti työtulon määrittely, eläkevakuutusmaksun määräytyminen ja maksaminen sekä vakuuttamisen menettelytavat. Tarkoituksena ei ole muuttaa työeläkevakuutuksen perusrakenteita eikä yrittäjän eläkevakuutuksen pääperiaatteita vakuuttamisen pakollisuuden, rahoituksen ja eläketurvan sisällön osalta.

Edellä mainittujen ehdotusten ja työryhmien lisäksi olisi edelleen tärkeää lisätä tietoa ja neuvontaa yrittäjyydestä työn tekemisen muotona ja työoikeudellisen aseman merkityksestä sosiaalivakuutuksessa, koska epäselvyyttä oikean vakuuttamisen muodon osalta yhä esiintyy.

Seuraavat case-esimerkit kuvaavat, millaisia veloitteita työn tekemiseen ja toisaalta työn teettämiseen liittyy eri tilanteissa. Yksittäisen henkilön voi olla hankala hahmottaa, mitä veloitteita hänen kuuluu missäkin tilanteessa hoitaa. Mahdollisten yksinkertaistamistoimien lisäksi tarvittaisiin lisää tietoa ja neuvontaa.

Case: Ikkunoiden pesettäminen palkkaamalla ikkunanpesijän tai ostamalla palveluna

Jos yksityishenkilö haluaa pesettää omakotitalonsa ikkunat, mahdollisuuksia on lähtökohtaisesti kaksi: joko hän palkkaa ikkunanpesijän tai ostaa työn palveluna. Alla olevaan taulukkoon on kuvattu, millaisia velvoitteita työn teettäjälle ja palvelun ostajalle näissä tilanteissa kuuluu.

Työn teettäjä/palvelun ostajan asema	Kotitalous/yksityishenkilö palkkaa työntekijän	Kotitalous/yksityishenkilö ostaa palvelun yritykseltä
Suoritukset alle 1 500 euroa vuodessa	<p>Palkasta perittävä työntekijän osuus työttömyysvakuutusmaksusta Palkasta perittävä työntekijän osuus työeläkemaksusta Ei tarvetta periä palkasta veroja (ennakonpidätystä), ellei työntekijä sitä pyydä Ei tarvetta maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua Annettava veroilmoitus työnantajasuorituksista palkanmaksukuukausilta Annettava vuosi-ilmoitus, jos palkka on vähintään 200 euroa vuodessa. Annettava ilmoitukset myös työeläkeyhtiöön, Työttömyysvakuutusrahastoon ja vahinkovakuutusyhtiöön</p> <p>Jos yhdelle tai usealle henkilölle maksetut palkat yhteensä yli 1 200 euroa kalenterivuoden aikana, otettava työntekijöille työtapaturma- ja ammattitautivakuutus maksettava työttömyysvakuutusmaksuja Työttömyysvakuutusrahastolle</p>	<p>Jos yritys ennakkoperintärekisterissä, yritys hoitaa kaiken, laskun maksaminen riittää</p> <p>Muutoin Ei tarvetta toimittaa ennakonpidätystä Ei tarvetta maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua eikä lakisääteisiä vakuutusmaksuja, koska työn suorittajana on yritys Ei tarvetta antaa veroilmoitusta työnantajasuorituksista Annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoitus</p>
Suoritukset yli 1 500 euroa vuodessa	<p>Palkasta perittävä verot (ennakonpidätys) Palkasta perittävä työntekijän osuus työttömyysvakuutusmaksusta Palkasta perittävä työntekijän osuus työeläkemaksusta Annettava veroilmoitus työnantajasuorituksista palkanmaksukuukausilta Annettava vuosi-ilmoitus Annettava ilmoitukset myös työeläkeyhtiöön, Työttömyysvakuutusrahastoon ja vahinkovakuutusyhtiöön</p> <p>Hoidettava myös seuraavat työnantajamaksut: työeläkemaksu (työnantajan ja työntekijän osuudet) työeläkeyhtiölle verot ja työnantajan sairausvakuutusmaksu Verohallintoon työtapaturma- ja ammattitautivakuutus vahinkovakuutusyhtiölle työttömyysvakuutusmaksu (työnantajan ja työntekijän osuudet) Työttömyysvakuutusrahastolle</p>	<p>Jos yritys ennakkoperintärekisterissä, yritys hoitaa kaiken, laskun maksaminen riittää</p> <p>Muutoin Toimitettava ennakonpidätys Ilmoitettava ja maksettava ennakonpidätykset Verohallinnolle viimeistään työkorvauksen maksua seuraavan kuukauden 12. päivä. Annettava vuosi-ilmoitus</p>

Case: palveluntarjoajana toimivan henkilön velvoitteet työsuhteessa tai keikkatyöläisenä

Jakamistaloudessa työtä voidaan tehdä joko työsuhteessa tai keikkatyöläisenä. Alla olevaan taulukoon on kuvattu lainsäädännön velvoitteita, jotka palveluntarjoajan (esim. ruokalähetti) on hoidettava toimiessaan työsuhteessa tai keikkatyöläisenä.

Työn tekijän/palvelun tarjoajan asema (esim. ruokalähetti)	Työntekijä, työsuhteessa	Keikkatyöläinen, ei työsuhdetta
Ansainta (alle 10.000 euroa vuodessa, jolloin ei ALV-velvollisuutta)	Tuntipalkka	Palkkioperusteinen (alle 10.000 euroa vuodessa, jolloin ei ALV-velvollisuutta)
Työeläkevakuutus	<ul style="list-style-type: none"> - TyöEL-vakuutus pakollinen, jos työntekijän ansiot väh. 58,19 e/kk. - Työnantaja vakuuttaa työntekijät ja maksaa maksut eläkelaitokselle - Keskimääräinen työnantajan osuus 17,95 % + työntekijän maksuosuus 6,15 % = 24,1 % 	<ul style="list-style-type: none"> - YEL-vakuutus pakollinen, jos yrittäjän työtulo väh. 7645,25 e/v. - Yrittäjä vakuuttaa itsensä - Yrittäjän maksu 24,1 %
Työttömyysturva	<ul style="list-style-type: none"> - Työttömyysvakuutus pakollinen työntekijöille - Työnantaja maksaa maksut Työttömyysvakuutus-rahastolle - Työntekijän maksuosuus 1,60 % - Työnantajan maksuosuus 0,80 % 2 059 500 palkkasummaan asti, jonka ylittävältä osalta 3,30 % (työnantajan maksuosuus pakollinen, jos työntekijöiden palkat yhteensä yli 1200 e/v.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ei pakollista työttömyysvakuutusta - Kuitenkin yrityksen osaomistajan osalta työnantajan maksu 0,80 % ja palkansaajan maksu 0,70 %
Ansiosidonnainen työttömyysturva	<ul style="list-style-type: none"> - Työntekijä voi vapaaehtoisesti liittyä työttömyyskassan jäseneksi - Työttömyyskassojen jäsenmaksut vaihtelevat 	<ul style="list-style-type: none"> - Yrittäjä voi vapaaehtoisesti liittyä työttömyyskassan jäseneksi, jos YEL-työtulo väh. 12 564 e/v. - Työttömyyskassojen jäsenmaksut vaihtelevat
Sairausvakuutus	<ul style="list-style-type: none"> - Sairausvakuutusmaksut pakollisia - Työnantaja hoitaa maksut Verohallinnolle - Palkansaajan päivärahamaksu 1,58 %, jos vuotuisen palkka- ja työtulon yhteismäärä väh. 14 000 e + työnantajan sairausvakuutusmaksu 1,08 % 	<ul style="list-style-type: none"> - Päivärahamaksu pakollinen - Päivärahamaksu 1,64 %. Jos vuotuisen palkka- ja työtulon yhteismäärä alittaa 14 000 e, päivärahamaksu 0,06 %.
Tapaturmavakuutus	<ul style="list-style-type: none"> - Tapaturmavakuutus pakollinen, jos työntekijöiden palkat yhteensä yli 1200 e/v. - Työnantaja vakuuttaa työntekijät - Maksun suuruus vaihtelee työn vaarallisuuden ja toimialan mukaan, keskimäärin 0,8 % 	<ul style="list-style-type: none"> - Ei pakollista tapaturmavakuutusta, mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus
Verotus	Ansiotulona progressiivisen asteikon mukaan	Ansiotulona tai elinkeinotulona, työnantaja maksaa työkorvausta, josta toimittaa ennakonpidätyksen, jos saaja ei ennakkoperintärekkite-rissä

5. Sopimus- ja vastuujärjestelyt

5.1. Jakamistalouden sopimussuhteet

Jakamistalouden vastuujärjestelyjen oikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava se, että tarkasteltava liiketoimintamalli vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisista oikeussuhteista on kyse, mitä säädöksiä tilanteeseen sovelletaan ja miten tai keneen oikeudellinen vastuu kohdentuu. Suomen oikeusjärjestyksessä vastuuperusteen valintaan ja vastuun kohdentamiseen vaikuttavat toiminnan luonne, tarkasteltava relaatio ja toimijan rooli.

Komissio lähtee 2.6.2016 tiedonannossa siitä, että jakamistaloudessa on kolmentyyppisiä toimijoita:²¹

- 1) palveluntarjoajia, jotka jakavat omaisuutta, resursseja, aikaa ja/tai taitoja (joko satunnaisesti palveluja tarjoavat yksityishenkilöt *'vertaiset'* tai ammatillisessa ominaisuudessa toimivat palveluntarjoajat *'ammattimaiset palveluntarjoajat'*):
- 2) palveluiden käyttäjiä ja
- 3) välittäjiä, jotka verkkoalustan välityksellä saattavat yhteen palveluntarjoajat ja käyttäjät ja mahdollistavat transaktiot heidän välillään (*'yhteistyöalustat'*).

Vastuujärjestelyjen kannalta jakamistaloutta voidaan kuvata kolmikanta-mallilla, jossa perusrelaatioita ovat

- 1) alustan ja myyjän välinen suhde, jonka sisältöä määrittelee toimeksiantosopimus,
- 2) alustan ja ostajan välinen suhde, jonka sisältöä määrittelevät välitystoimintaan soveltuvat oikeusnormit,
- 3) myyjän ja ostajan välinen suhde, jonka sisältöä määrittelee tavaran tai palvelun kauppasopimus.

Oikeudellisessa arvioinnissa lähtökohtana on myös se, että toimijat voivat olla edellä mainituissa relaatioissa erilaisissa rooleissa. Toimijat voivat olla elinkeinonharjoittajia²², kuluttajia tai yksityishenkilöitä. Tästä seuraa, että

- 1) alustan ja myyjän välinen suhde voi olla tyyppiä BtoB (elinkeinoharjoittajien välinen) tai BtoC (myyjän ollessa yksityishenkilö),
- 2) alustajan ja ostajan välinen suhde voi olla tyyppiä BtoB tai BtoC,
- 3) myyjän ja ostajan välinen suhde voi olla tyyppiä BtoB, BtoC, PtoP (vertaiskauppa yksityishenkilöiden välillä) tai PtoB (yksityishenkilön myydessä elinkeinonharjoittajalle).

²¹ Komission tiedonanto Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma: COM(2016) 356 final s. 3.

²² Sovellettaessa kuluttajansuojalakea elinkeinonharjoittajina pidetään kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:n mukaan "luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi". Lisäksi on huomioitava elinkeinonharjoittajan käsitteen harmonisointi EU-tasolla ja siihen liittyvä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö..

5.2. Sopimus- ja vastuukysymyksiin liittyvät haasteet

Roolien moninaisuus ja soveltuviin säännösten hahmottaminen

Jakamistalous tuo tiedollisia ja osaamistason haasteita, sillä jakamistalouden relaatiot ja vastuusuhteet voivat olla hyvin erityyppisiä. Jakamistalous hämärtää kuluttajan ja tarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan tai ammattimaisen ja muun palveluntarjoajan välille vakiintuneita rajoja. Tämä johtaa epävarmuuteen sovellettavista säännöistä.

Luottamuksen ja oikeusvarmuuden luominen edellyttää, että kansalaisten ja yritysten tulisi olla tietoisia itseensä sovellettavista säännöksistä ja velvollisuuksista. Jakamistalous ei sinänsä muuta oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Yksityishenkilöillä onkin uudessa toimintaympäristössä opittavaa mm. sen suhteen, milloin he voivat vedota kuluttajan rooliin ja mitkä perussäännöt puolestaan soveltuvat esimerkiksi PtoP-kaupankäyntiin.

Silloinkin, kun roolit ja sovellettavat säännökset ovat tiedossa, jakamistalouden uudenlainen konteksti edellyttää usein säännösten uutta tulkintaa. Tämä voi käytännön tilanteissa aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä ja ristiriitoja toimijoiden välillä.

Jakamistalouden osalta on huomioitava myös se, että toimijat voivat olla yhden tai useamman valtion alueella ja kaupankäynti voi olla rajat ylittävää. Jakamistaloudessa toimivan onkin syytä tiedostaa, ettei toimintaan aina sovelleta hänen kotivaltionsa lakia. EU-alueella lainvalintaa ohjaa ns. Rooma I –asetus.²³

Alustan asema ja vastuun kohdentaminen

Jakamistaloudessa alustoilla on merkittävä rooli turvallisten, kohtuullisten ja luotettavien transaktioiden mahdollistajina. Markkinapaikka-alustat eivät toimi ainoastaan passiivisina teknisinä rajapintoina, vaan ne tarjoavat kaupankäynnille palvelumuotoilun ja puitteet sekä osallistuvat kaupankäyntiin välittäjinä ja joskus myös lisäpalveluiden myyjinä. Erilaiset alustojen oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset nousevat esiin paitsi jakamistaloudessa, myös alustataloudessa yleisemmin. Alustojen oikeudellinen asema on tällä hetkellä arvioitavana eri yhteyksissä myös EU-tasolla.²⁴

Jakamistaloudessa lain soveltajan erityinen haaste ovat alustat, jotka toimivat samanaikaisesti useassa relaatioissa ja voivat saada eri suhteissaan erilaisen oikeudellisen aseman.

Pääsääntöisesti sopimusosapuolet vastaavat toiminnastaan toisilleen sen mukaisesti, mitä heidän keskinäisessä sopimuksessaan on sovittu. Alusta voi kuitenkin suhteissaan myyjään ja ostajaan toimia joko välittäjänä tai myyjän vastuuasemassa. Oikeudellisessa arvioinnissa alustan toimintaa ei aina arvioida välittäjänä, vaikka se sitä tavoittelisi, sillä arvioinnin lähtökohtana on alustan tosiasiallinen toiminta.

²³ Asetus (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista.

²⁴ Mm. Digital Single Market –lakiehdotuksissa ja eräissä EU-tuomioistuimessa vireillä olevissa tapauksissa.

1) Alustan vastuu omista palveluistaan

Alustalla on aina täysi vastuu omista palveluistaan. Siltä osin kuin alustat tarjoavat kaupankäyntiä sujuvoittavia lisäpalveluja (esim. välityspalvelut, maksupalvelut ja luokituspalvelut), ne toimivat itse myyjänä ja vastaavat suorituksensa laadusta ja virheettömyydestä.

2) Alustan vastuu kaupankohteesta

Varsinaisen transaktion ja kaupankohteen osalta alusta toimii suhteissaan myyjään ja ostajaan joko välittäjän tai myyjän vastuuasemassa.

Alusta voi olla sellaisessa roolissa, että se esimerkiksi kontrolloi sopimuksen syntymistä ja tapaa, jolla hyödykettä tarjotaan käyttäjille. Se, toimiiko alusta myyjän vastuulla myös kaupankohteen osalta, on yleensä selvitettävä tapauskohtaisesti.²⁵

Välittäjänä toimiessaan alusta ei ole kaupankohteen myyjä vaan toimii myyjän puolesta tämän luokan. Välittäjä ei ole kauppasopimuksen osapuoli eikä lähtökohtaisesti vastaa kaupankohteesta. Varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 2 luvun ja edustuksen yleisten oikeusperiaatteiden mukaan välittäjä vastaa kuitenkin sekä myyjälle että ostajalle omasta toiminnastaan välitystehtävissä. Välittäjänä alusta vastaa ostajalle siitä, että sillä on kelpoisuus toimia kauppasopimuksen solmimisessa. Myyjälle alusta vastaa siitä, että se on toiminut toimeksiantosopimuksen ja sovitun toimivallan puitteissa.

Alustan toimintaan välittäjänä sovelletaan lisäksi Suomen kuluttajansuojalain 12 luvun 1 §:ää kulu- tushyödykkeen välittäjän vastuusta.

3) Alustan vastuu tiedonvälityksessä

Vaikka alusta toimisi kaupankäynnissä vain välittäjänä, se saattaa toimia kuluttajansuojalaissa tarkoitettuna markkinoinnin suorittajana. Julkaistessaan tietoja kaupankohteesta alustan on syytä varmistua siitä, että kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointisäännöksiä noudatetaan. Kuluttajansuojalain 2 luvun 16 §:n mukaan markkinointikielto voidaan kohdistaa markkinointia tilaavaan tai sitä suorittavaan elinkeinonharjoittajaan.

Välittämiensä viestien perusteella alustalle voi syntyä myös rikosoikeudellista tai tekijänoikeudellista vastuuta.

Alustan tarjoamista lisäpalveluista tietojen säilytys (hosting) on tietoyhteiskunnan palvelu, jonka osalta alusta voi olla tietoyhteiskuntakaaren 184 §:ssä määritellyin edellytyksin vapautettu tallentamaansa ja välittämäänsä tietoa koskevasta vastuusta.²⁶

²⁵ Komission tiedonanto: Yhteistyöaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM(2016) 356 final s. 6 "case-by-case basis".

²⁶ Ks. kuitenkin julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 11.5.2017 EU-tuomiostuimen asiassa C-434/15, jossa julkisasiamies esittää, että alustan toimintaa olisi arvioitava kokonaisuutena eikä Uberiin sovellettaisi säännöksiä tietoyhteiskunnan palveluista.

6. Käyttäjien suojeleminen

Jakamistaloudessa käyttäjien suojarantarve liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa alustan tai myyjän vääränlaisesta suorituksesta tai suorituksen laiminlyönnistä aiheutuu taloudellisia menetyksiä tai vaaraa turvallisuudelle. Oikeudellisessa sääntelyssä kyse on sopimus- ja kuluttajaoikeudellisesta vastuusta sekä toisaalta vahingonkorvausvastuusta.

Digitaalisessa toimintaympäristössä käyttäjien osallisuus ja mahdollisuus toimia kuluttajina edellyttää pääsyä digitaalisille alustoille ja tarjonnan piiriin. Oikeudellisessa sääntelyssä perusoikeuksia ja valinnanvapautta turvataan yhdenvertaisuuslailla ja muilla syrjinnän kielloilla.

Yleiset sopimusvastuuta ja sopimuksen ulkopuolista vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset on asetettu kansallisessa laissa. Lainsäädännöllisesti oman alueensa muodostaa BtoC-relaatio ja siihen sovellettava kuluttajansuojalaki, joka nyky muodossaan perustuu pääosin EU:n säädöksiin. Yleissäännösten lisäksi on huomioitava se, että eri elinkeinojen kohdalla alan erityissääntely sisältää usein vastuusäännöksiä.

6.1. Vastuuperusteen valinta

Vertaisten välinen suhde (BtoB, PtoP)

Jakamistalouden erityispiirre on, että myyjät ovat usein yksityishenkilöitä, jotka tarjoavat omaisuutta tai palveluja ostettavaksi satunnaisesti ja vertaisperiaatteella. Tällöin PtoP-suhteisiin sovelletaan samoja oikeusnormeja kuin elinkeinonharjoittajien välisiin BtoB-suhteisiin. Jakamistalous ei muuta oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, jolloin esimerkiksi PtoP-suhteissa irtaimen kaupan sovelletaan kauppalakia kuten jo vanhastaan reaali maailmassa toimittaessa.

Vertaisten välisessä kaupassa ostajan oikeudet suhteessa myyjään määräytyvät ensisijaisesti heidän solmimansa sopimuksen ehtojen ja yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan. Keskeisiä ovat mm. sopimussitovuuden periaate (pacta sunt servanda) ja lojaliteettiperiaate, joiden noudattamatta jättäminen johtaa korvausvelvollisuuteen.

Lainsäädännöstä sovellettaviksi tulevat yksityisoikeuden yleislait ja kyseisen elinkeinoalan erityissäännökset. Soveltuvia yleislakeja ovat mm. laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista, jossa säädetään sopimuksen syntymisestä sekä sopimuksen pätemättömyydestä ja kohtuuttomuudesta, sekä kauppalaki, jossa säädetään irtaimen omaisuuden kaupasta. Erytislainsäädäntö on laajaa ja jatkuvasti kehittyvää. Tällä hetkellä Suomessa on valmisteilla mm. matka-, liikenne- ja maksupalvelujen lakisääntelyä.

Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajan välinen suhde (BtoC)

1) Kuluttajansuojalaki

Kuluttajansuojalaki (28/1978) koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Lakia ei sovelleta yksityishenkilöiden välisiin eikä elinkeinonharjoittajien keskinäisiin toimiin.

Kuluttajansuojalaki on pakottavaa lainsäädäntöä eivätkä osapuolet voi sopimuksin poiketa siitä. Nykyiseen kuluttajansuojalakiin on implementoitu useita EU-säädöksiä ja sääntely on keskeisiltä osin maksimiharmonisoitua.

EU-komissio on 2016 käynnistänyt kuluttajansuojalainsäädännön uudelleen tarkastelun. Evaluointi etenee ns. REFIT-menettelyssä ja sen kohteena ovat kaikki keskeiset kuluttajansuoja- ja markkinointidirektiivit.²⁷

2) *Kuluttajaturvallisuuslaki*

Kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) tarkoituksena on varmistaa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelujen turvallisuus sekä ennaltaehkäistä kulutustavaroista ja kuluttajapalveluista aiheutuvia terveys- ja omaisuusvaaroja. Tavara tai palvelu ei saa aiheuttaa vaaraa kenenkään terveydelle tai omaisuudelle. Vastuu turvallisuudesta on toiminnanharjoittajalla eli tuotteen valmistajalla, maahantuojalla ja jakelijalla tai palveluntarjoajalla. Vastuutahoina voivat elinkeinoharjoittajien lisäksi olla esimerkiksi kunnat.

Lakia sovelletaan tavarihin, joita luovutetaan yksityiseen kulutukseen. Vastaavasti lakia sovelletaan palveluihin, joita tarjotaan yksityiseen kulutukseen. Tavarantoimitus tai palvelun tarjoaminen voi sinänsä olla myös vastikkeetonta. Lakia ei sovelleta sellaiseen tavarantoimitukseen tai palvelun tarjoamiseen, jota yksityishenkilö tekee muussa kuin elinkeinotoiminnassa. Laissa ei suoraan määritellä tarkemmin sitä, milloin kyseessä on muussa kuin elinkeinotoiminnassa tapahtuva toiminta, vaan tapauskohtainen arviointi on tarpeen.

Kuluttajaturvallisuuslainsäädännössä ei säännellä esimerkiksi korvausvastuuta koskevista kysymyksistä tai kuluttajansuojalaissa säädetyistä seikoista. Lain ulkopuolelle jäävät myös ympäristöhaitat, asiakkaan mahdollinen tyytymättömyys tavarantoimitukseen tai palveluun sekä laatuksymykset siltä osin, kun kyse ei samalla ole tuoteturvallisuuteen liittyvistä asioista.

3) *Yhdenvertaisuus*

Palveludirektiivin (2006/123/EY) 20 artiklassa olevaa syrjinnän kieltoa ei ole ainakaan toistaiseksi implementoitu Suomessa erikseen lakiin. Direktiivi on muutoin toimeenpantu lailla palvelujen tarjoamisesta (1166/2009). Direktiivin 20 artiklan mukaan palvelun käytön yleiset edellytykset, jotka palveluntarjoaja saattaa yleiseen tietoon, eivät saa sisältää vastaanottajan kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä ehtoja, sanotun kuitenkin estämättä mahdollisuutta vahvistaa objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa olevia erilaisia käytön edellytyksiä.

EU:ssa on lainsäädäntöprosessissa uusi EU-asetus perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta (ns. geoblocking).²⁸

²⁷ Komission REFIT-verkkosivut: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/review/index_en.htm

²⁸ KOM (2016) 289 lopullinen, käsittelyn vaihe: http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_152

6.2. Haasteet

Palvelujen kaupan virhevastuu

Jakamistalous on kasvanut nopeimmin palvelujen tarjonnassa. Keskeinen lainsäädännöllinen haaste on, ettei kansallisessa eikä EU-tason sääntelyssä ole kattavia palvelujen kauppaa koskevia yleissäännöksiä.

Suomessa palveluiden virhevastuun peruslähtökohtia ei ole koottu lakiin samaan tapaan kuin tavaran kaupan osalta kauppalakiin.

Myöskään kuluttajansuojalaissa ei ole palvelujen kauppaa ja virhevastuuta koskevia yleisiä säännöksiä. Kuluttajansuojalain 8 luku on kansallinen säädös. Sen soveltamisalaan kuuluvat vain ”vastikkeelliset palvelukset, joiden sisältönä on irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työ tai muu suoritus”.

Monilla palvelualoilla on erityissääntelyä, joka saattaa olla myös EU-harmonisoitua. Sääntely ei kuitenkaan aina ulotu vastuukysymyksiin eikä määrittele esimerkiksi virheellisen suorituksen seurauksia. Lisäksi monet palvelut jäävät kokonaan erityissääntelyn ulkopuolelle.

Lakinormien puuttuessa palvelujen kaupan vastuukysymykset jäävät usein ratkaistaviksi sopimusoiden tai kuluttajaoikeuden oikeusperiaatteiden ja yleisten oppien varassa. Tämä aiheuttaa toimijoille epävarmuutta, vaikeuttaa yleisten sopimusehtojen muotoilua ja lisää oikeudellisia kiistoja. Viime kädessä tulkintaerimielisyyksiin on haettava ratkaisua tuomioistuimilta.

Välittäjien vastuu kuluttajakaupassa

Alustojen asemaan välittäjinä liittyy kuluttajakaupassa erityissäännös, jonka soveltaminen jakamistalouden olosuhteissa johtaa alustojen laajaan vastuuseen.

Kuluttajansuojalain 12 luvun 1 § on kansallinen säännös, jolla ei ole EU-oikeudellista taustaa. Lainkohdan mukaan elinkeinonharjoittaja, joka välittää kulutushyödykettä koskevan sopimuksen hyödykkeen tarjoajan lukuun, vastaa hyödykkeen hankkivalle kuluttajalle sopimuksen täyttämistä. Vastuuta ei kuitenkaan synny, jos välittäjä toimii toisen elinkeinonharjoittajan lukuun ja kuluttaja on sopimusta tehtäessä selvillä tästä sekä tämän seikan vaikutuksesta hänen oikeuksiinsa.

Lähtökohtaisesti alustalla on siis täysi myyjän vastuu kaupankohteesta. Elinkeinonharjoittaja voi rajoittaa vastuunsa pelkkään välittäjänvastuuseen, mikäli kuluttaja on saanut ennen sopimuksen solmistamista tiedot siitä,

- että tilauksen vastaanottava elinkeinonharjoittaja toimii vain välittäjänä,
- kuka hänen varsinainen sopimuskumppaninsa on ja
- mikä merkitys välitysaselmalla on kuluttajan oikeussuojan kannalta eli että vastuu sopimuksen täyttämistä on yksin sillä elinkeinonharjoittajalla, jonka nimissä sopimus on tehty.

Jos elinkeinonharjoittaja väittää, ettei se ole kuluttajan sopijapuoli vaan ainoastaan välittäjä, sen on osoitettava kantansa toteen.²⁹

²⁹ HE 34/1992 s. 39.

Kuluttajansuojalain 12 luvun 1 §:n perusteella alusta ei voi rajoittaa vastuutaan tilanteissa, joissa se toimii välittäjänä yksityisen henkilön lukuun. Jakamistaloudessa alusta ei siis voi vedota vastuuvapautteen, jos myyjän ja ostajan välinen suhde on tyypiltään PtoP. Tällöin lähtökohtana on, että välittäjänä toimivalle alustalle muodostuu kaupankohteesta kuluttajansuojalain ja kuluttajaoikeuden periaatteiden mukainen täysi myyjän vastuu, vaikka kuluttajansuojalakia ei sovelleta varsinaisen myyjän ja ostajan välisessä PtoP-suhteessa.

Oikeusturvakeinot ja valvonnan tehokkuus

Sääntelytarpeiden rinnalla huomiota tulisi kiinnittää olemassa olevien oikeuksien toteutumiseen ja säädösten täytäntöönpanon tehokkuuteen. Jakamistaloudessa käyttäjät tarvitsevat nopeita ja toimivia oikeusturva- ja riidanratkaisukeinoja ongelmatilanteiden hoitamiseen. Valvovat viranomaiset tarvitsevat digitaalisessa toimintaympäristössä riittäviä toimivaltuuksia, resursseja, keinoja ja sanktioita lainvastaisuuksien poistamiseen.

Lainsäädännöllä on luotu kuluttaja-ostajien käyttöön erityisiä oikeusturvakeinoja BtoC-asioissa, kuten kuluttajariitalautakunnan vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely. Kuluttajilla on lisäksi käytettävissä viranomaisapua, kuten kuluttajaoikeusneuvojen ja kuluttaja-asiamiehen toiminta riidanratkaisussa. Käytettävissä on myös EU:n verkkovälitteinen riidanratkaisu ODR-alustalla.³⁰ Muu lainsäädäntö ei sisällä vastaavia erityisiä keinoja toimijoiden tueksi PtoP tai BtoB -suhteissa.

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä ”Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet” on esitetty uudistustarpeita.³¹ Asia on toistaiseksi jäänyt vaille jatkovalmistelua. EU:ssa on lainsäädäntöprosessissa uudistettavana asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä.³²

³⁰ EU-asetus kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0524>. ODR-alusta on käytettävissä sekä rajat ylittävissä että kansallisissa tilanteissa, <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home.show>

³¹ OM 11/2015:

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/velvoiteoikeusjakuluttajansuoja/kuluttajansuojaviranomaistentoimivaltuudet.html>

KOM(2016) 283 lopullinen

³² KOM(2016) 283 lopullinen. Uusi asetus korvasi nykyisen ns. CPC-asetuksen. Käsittelyn vaihe: http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_148

7. Jakamistalous kilpailupolitiikan ja -oikeuden haasteena

7.1. Jakamistalous kilpailun edistämisen kannalta

Jakamistaloudella on kilpailupolitiikan kannalta lähtökohtaisesti myönteisiä vaikutuksia. Kilpailupolitiikan yksi tärkeimmistä päämääristä – joidenkin mukaan jopa ainoa – on tehokkuus. Jakamisella voidaan saavuttaa tehokkuusetuja: se on ratkaisu yksityishenkilöiden resurssien vajaakäyttöön eli siihen, että asunto on tyhjiään tai auto makaa parkkipaikallaan käyttämättömänä. Uusi teknologia on mahdollistanut sen, että resursseja voidaan käyttää ja jakaa tehokkaasti. Lisäksi jakamistalous mahdollistaa joustavan kapasiteetin eli markkinoilla ei tarvitse olla koko ajan läsnä.

Jakamistaloudelle on tyypillistä itsesääntely. Itsesääntely tapahtuu mainejärjestelmien kautta verkossa, jossa välitön hyvä ja huono palaute erottelevat menestyvät palveluntarjoajat heikommista. Itsesääntely on siis sisäänrakennettuna jakamistalouden palveluihin, mikä lisää osapuolten välistä luottamusta ja vähentää perinteisen sääntelyn tai puuttumisen tarvetta.

Itsesääntely on luonteva lähtökohta silloin, kun kyse on uusista innovatiivisista palveluista, joiden kaikki vaikutukset ja sääntelytarpeet eivät ole välittömästi selvillä. Liian varhainen epäonnistunut julkinen sääntely voi tyrehdyttää markkinoiden dynamiikan ja johtaa siihen, että kilpailuprosessin sijaan markkinoiden voittajat määrittääkin sääntelijä. Itsesääntelyn kautta voidaan saavuttaa ohjauksivaikutus alati muuttuvassa taloudessa nopeammin kuin perinteisen sääntelyn kautta sekä välttyä ylisääntelyltä, joka muodostaa uhan jakamistalouden toteutumiselle.

Mainejärjestelmien ja itsesääntelyn menestys ratkaisee julkisen sääntelyn tarpeen. Siltä osin kuin ne eivät pysty ratkaisemaan merkittävinä pidettäviä ongelmia, tulee käyttää julkista sääntelyä. Euroopan komissio on kuitenkin korostanut, että jakamistalouden haasteita ei pitäisi ensisijaisesti ratkaista lainsäädännöllä ja rajoituksilla. Tämä on ollut myös Suomen näkemys. Tietyn toiminnan ehdoton kieltä ja määrälliset rajoitukset ovat vasta viimeinen vaihtoehto, jos yleisen edun mukaista tavoitetta ei voida saavuttaa lievemmin keinoin.

Mahdollisena esteenä jakamistaloudelle ovat hyvin järjestäytyneet taloudelliset eturyhmät, joiden liiketoiminnalle jakamistalous muodostaa uhan. Jakamistaloudelle on tyypillistä markkinoiden disruptio, jonka seurauksena sekä hinnat että perinteisten toimijoiden kysyntä laskevat. Perinteiset toimijat voivat yrittää voimakkaan lobbauksen kautta vaikuttaa jakamistalouden sääntelyyn. Taloustieteessä ilmiötä kutsutaan termillä 'rent seeking', eli organisaatio pyrkii saamaan voittoa hyväksikäyttämällä poliittista ympäristöään ilman, että se saisi voittonsa normaalien kilpailukeinojen kautta, kuten esimerkiksi tuotantoon tehostamalla.

Liiketoimintaympäristön muutokseen voidaan siis pyrkiä reagoimaan säätämällä vanhaa liiketoimintamallia suojaavaa ja uusia toimijoita vahingoittavaa sääntelyä. Pahimmillaan uudella sääntelyllä voidaan pyrkiä jopa estämään jakamistalouden uusia liiketoimintamalleja, jolloin kyse on suoranaista protektionismista.

Lisäksi esteenä voi olla vanhoja eturyhmiä myötäilevä ja kilpailunäkökohdat sivuuttava sääntelijä, joka pyrkii perusteetta säilyttämään uuteen tilanteeseen soveltumattoman sääntelyn. Komissio on korostanut lainsäädännön uudelleenarvioinnin tarvetta sekä suhteessa jakamistalouteen että perinteisesti toimiviin palveluntarjoajiin. Pyrkimyksenä tulisi olla vapauttaa kaikki toimijat tarpeettomasta sääntelytaakasta liiketoimintamallista riippumatta, kuten Suomi on todennut.

Toisaalta on myös syntynyt tilanteita, joissa jakamistalouden kautta yritetään välttää sääntelyltä, jota alan perinteisten toimijoiden on pakko noudattaa. Joidenkin mukaan uusien toimijoiden ohjaavana periaatteena on ollut: "do not ask permission, ask forgiveness." Sääntelijän vaativana tehtävänä on tunnistaa, milloin erilaisten toimijoiden samanlainen sääntely on perusteltua, ja milloin erilainen sääntely on toimijoiden erojen vuoksi tarpeen. Optimaalinen tilanne olisi sääntely-neutraliteetin noudattaminen, jolloin sääntely ei välttämättä olisi identtistä, mutta vaikutuksiltaan samankaltaista, eikä mitään toimijaa syrjivää.

Jakamistaloudelle keskeisten alustojen erityissääntelyn tarpeesta ei ole yksimielisyyttä EU:n jäsenvaltioiden välillä. Jos erityissääntelyyn päädytään, sen tulisi olla EU:n laajuista. Mikäli jokainen jäsenvaltio sääntelisi itsenäisesti alustoja, seurauksena olisi skaalautumisen menettäminen sekä lainsäädännöllinen tilkkutäkki, joka ei täyttäisi digitaalisille yhtenäismarkkinoille asetettua tavoitetta.

7.2. Jakamistalous ja alustoja koskeva kilpailuprosessi

Vaikka jakamistalouteen liittyy usein paikallisuus ja pienimuotoisuus, on mahdollista, että joistakin jakamistalouden alustoista tulee valtakunnallisia tai jopa maantieteelliset rajat ylittäviä globaaleja jättejä. Joidenkin arvioiden mukaan esimerkiksi Uber ja Airbnb voidaan lukea jakamistalouteen. Tämän vuoksi jakamistalouden alustoilla voi olla joskus merkittävää markkinavoimaa.

Koska jakamistaloudessa alustat ovat keskeisessä roolissa, niihin pätevät alustoille tyypilliset kilpailuprosessin ominaispiirteet. Alustoihin liittyy markkinoiden kaksipuolisuus (two- or multi-sided). Kaksipuolisessa markkinassa kaksi erillistä käyttäjäryhmää ovat keskenään vuorovaikutuksessa alustan kautta. Alustaan liittymisen kannattavuus määräytyy toisen verkoston koon odotuksista: mitä enemmän myyjät käyttävät alustaa, sitä parempi alusta on ostajille ja päinvastoin.

Verkostovaikutusten ja skaalaetujen vuoksi markkinoilla kannattaa olla liikkeellä ensin, sillä varhainen alalle tulija saattaa kaapata lähes koko markkinat. Kilpailun voittaneella alustalla voi olla merkittävää markkinavoimaa ja joskus voidaan puhua jopa super-dominanssista. Markkinavoima voi olla pitkäikäistä, sillä verkostovaikutuksen, skaalaetujen ja asiakkaiden mahdollisten korkeiden vaihtokustannusten vuoksi alalle tulon esteet voivat olla merkittäviä. Alalle tulon esteitä voivat vielä vahvistaa alustan suorittaman asiakasdatan keräämisestä ja kaupallisesta hyödyntämisestä saadut edut, joita uusi alalle tulija ei välttämättä pysty toistamaan.

Toisaalta verkostovaikutukset toimivat myös toiseen suuntaan; dramaattinen markkinaosuuden menetyks on mahdollista hyvin lyhyessä ajassa. Suuri markkinaosuus ei välttämättä takaa menestystä tulevaisuudessa, vaan kilpailijat voivat nopeasti saavuttaa merkittävän markkina-aseman erilaisella liiketoimintamallilla. Toistaiseksi ei ole päädytty tilaan, jossa menestyneet alustat olisivat pystyneet sementoimaan markkina-asemansa, vaan uudet alustoihin liittyvät kehityskulut ovat antaneet potentiaalisille alalle tulijoille alati uusia mahdollisuuksia. Esimerkiksi Airbnb (lyhytaikainen majoitus) on perustettu vuonna 2008 ja Uber (henkilökuljetus) vuonna 2009, kun taas jotkut aiemmin menestyneet alustat, kuten esimerkiksi AltaVista (hakukone), MySpace (sosiaalisen media) ja Symbian (älypuhelin käyttöjärjestelmä), ovat hävinneet lähes kokonaan.

7.3. Jakamistalouden kilpailuoikeudellinen sääntely

Vaikka jakamistalous on uusi ilmiö, kilpailuoikeussääntelyn uudistamiseksi ei ainakaan toistaiseksi kohdistu voimakasta muospainetta. Kilpailuoikeus on joustavaa ja kykenee mukautumaan jakamis-

talouden ja alustojen luomiin haasteisiin. Kilpailurajoituksiin voidaan puuttua olemassa olevan kilpailusääntelyn (kilpailulain 5 ja 7 § sekä SEUT 101 ja 102) puitteissa. Ruotsin kilpailuviranomainen on päättänyt samoihin johtopäätöksiin jakamistalouden kilpailuvaikutuksia koskevassa raportissaan.

Kilpailuoikeuden oikealla suuntaamisella voidaan saavuttaa jo paljon: jakamistalouden kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa tulisi huomioida jakamistalouden alustojen asettamat ehdot käyttäjilleen. Määrävässä markkina-asemassa oleva alusta voi esimerkiksi pyrkiä säilyttämään tai vahvistamaan asemaansa yksinomaisuusehdolla, joka kieltää toisten alustojen käyttämisen tai muulla tavoin asettamalla ehtoja niiden käyttämiselle.

Alustojen käyttöehdoissa voi olla myös muita ongelmia. Saksan Bundeskartellamtissa on vireillä Facebookia koskeva määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva tutkinta. Tutkinta koskee käyttöehtoja, joissa määrätään käyttäjien datan hyödyntämisestä. Bundeskartellamtin mukaan ehdot saattavat olla kohtuuttomia ja ristiriidassa tietosuojan kanssa. Tutkinta on jatkoa alustoja koskeville kilpailurajoituselityksille Saksassa: Bundeskartellamt on aiemmin kieltänyt sekä Amazonia että hotellivaraussivustoja käyttämästä 'best price'-lauseketta käyttöehdoissaan. Käyttöehdot voivat siis johtaa hintakilpailun vähenemiseen palvelujen tarjoajien välillä.

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö voi tapahtua myös muulla tavoin, esimerkiksi sekä kohtuuton hinnoittelu että saalistushinnoittelu ovat mahdollisia. Kohtuuton hinnoittelu voi olla seurausta alusta-markkinoiden keskittyneisyydestä, kun taas saalistushinnoitteluun voidaan turvautua, jotta kilpailevat alustat saadaan ajetuksi pois markkinoilta. Hinta-indikaattoreiden käyttäminen on haastavaa, sillä monet palvelut saattavat olla ilmaisia esimerkiksi toisella puolella kaksipuoleisia markkinoita. Horisontaalisesti tai vertikaalisesti integroitunut alusta voi myös pyrkiä markkinavoiman vipuamiseen markkinoilta toiselle.

Kartellit ovat mahdollisia jakamistaloudessa. EUT on arvioinut alustan kautta ylläpidettyä mahdollista kartellia tapauksessa Eturas, joka koski matkanjärjestäjiä Liettuassa³³. Tapauksessa yhteisen matkavarauusalustan tekninen järjestelmä rajoitti matkanjärjestäjien alennukset maksimissaan kolmeen prosenttiin. EUT:n mukaan matkanjärjestäjien voidaan olettaa osallistuneen yhdenmukaistettuun menettelytapaan siitä hetkestä alkaen, kun he tiesivät järjestelmän ylläpitäjän lähettämästä sähköposti-ilmoituksesta, että järjestelmän kautta myytävillä palveluiden alennuksille on vastedes asetettu katto.

Alusta voi tarjota muodollisesti itsenäisille toimijoille käyttöön yhteisen hinta-algoritmin, joka koordinoi hintoja. Jos hinta ei määräydykään itsenäisesti, voidaan joutua pohtimaan, voiko kyse olla hintakartellista. Kyseessä voi olla ns. "hub-and-spoke" –kartelli, jossa kartellin jäsenet eivät ole suoraan yhteydessä, vaan kartellin toteutus on jätetty kolmannen välittäjän tehtäväksi. Vaikka välittäjä ei itse toimisi kartellimarkkinoilla, se voi olla kilpailuoikeudellisessa vastuussa, kuten EU-tuomioistuimien tapauksessa AC-Treuhand³⁴ todennut.

Hinta-algoritmien suhde kilpailuoikeuteen on toistaiseksi avoin kysymys ja odottaa vastauksia oikeuskäytännöstä, jota toistaiseksi on syntynyt vain vähän. USA:ssa on tapaus Topkins³⁵, joka koski julkisten hinnoista sopimista Amazonin kautta tapahtuneessa myynnissä. Hintakartelli toimeenpantiin hinta-algoritmilla, joka koordinoi hintojen muutoksia kartellin jäsenten sopiman mukaisesti. Lisäksi

³³ C-74/14 Eturas

³⁴ C-194/14 AC-Treuhand AG vastaan Euroopan komissio

³⁵ United States v. David Topkins, Case No. 3:15-cr-00201, 2015 California Northern District Court.

vireillä on oikeudenkäynti siitä, ovatko Uber ja sen kuljettajat syyllistyneet hintakartelliin algoritmiltaan.³⁶

Alustatalouden epätyypilliset työsuhteet haastavat kilpailuoikeudessa tehdyn perinteisen erottelun elinkeinoharjoittajan ja työntekijän välillä. Erottelulla on merkitystä kilpailuoikeuden soveltamisen kannalta, sillä kilpailuoikeutta sovelletaan vain suhteessa elinkeinonharjoittajiin.

Alustat saattavat muodostaa haasteen yrityskauppavalvonnalle. Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat on mitoitettu perinteistä teollisuutta silmällä pitäen. Alustojen tulot taas perustuvat komissioihin, jolloin liiketoiminnan arvo voi olla huomattavaa, vaikka liikevaihto ei olisikaan merkittävä.

Edellä on kuvattu joitakin mahdollisia alustoihin liittyviä kilpailuongelmia. On kuitenkin korostettava, että ne useimmiten liittyvät alustoihin, joiden ominaispiirteinä ovat laaja liiketoiminta ja huomattava markkinavoima. Tällaiset alustat näyttäisivät olevan jokseenkin harvinaisia jakamistalouden toiminnan luonteelle ominaisen paikallisuuden ja pienimuotoisuuden johdosta. Toistaiseksi kilpailuun liittyvät ongelmat ovat pikemminkin jakamistalouden toteutumisen esteissä kuin perinteisten kilpailurajoitusten alueella.

7.4. Kilpailuun liittyvät haasteet

Jakamistaloudella voidaan nähdä olevan kilpailua edistävä vaikutus. Vaikka jakamistalouden taloudellinen merkitys Suomessa on toistaiseksi vähäinen, sen odotetaan kasvavan lähitulevaisuudessa. Jakamistalouden jalkautuminen on edelleen kesken, jonka vuoksi siihen liittyvät kilpailuun liittyvät haasteet koskevat ensisijaisesti uusien toimijoiden markkinoille pääsyn mahdollistamista ja kilpailun edistämistä.

Suomessa jakamistalouteen ei ole toistaiseksi liittynyt vakavia kilpailurajoituksia, kuten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä tai kartelleja. Alustoihin liittyviin mahdollisiin kilpailurajoituksiin voidaan merkittävältä osin puuttua olemassa olevan kilpailusääntelyn puitteissa. Joltain osin kilpailuoikeuteen kohdistuu uusia haasteita, sillä hinnoittelu siirtyy yhä enenevässä määrin ihmiseltä koneelle ja hinta-algoritmit tulevat yleistymään jo lähitulevaisuudessa. Kilpailuoikeuden joustavuus mahdollistaa vastaamisen näihinkin haasteisiin.

³⁶ Spencer Meyer v. Travis Kalanick, 15 Civ 9796; 2016 US. Dist. Lexis 43944

8. Johtopäätökset ja ehdotukset jatkotoimiksi

Jakamistalouden säädösympäristöä koskevan tarkastelun tuloksena poikkihallinnollinen virkamiesverkosto esittää seuraavat johtopäätökset:

- Jakamistalouden on yleisesti arvioitu tarjoavan monenlaisia mahdollisuuksia kuluttajille, yrittäjille ja yrityksille. Jakamistalouden kautta voi syntyä uusia palveluja ja liikeideoita, uusia työtilaisuuksia ja tulonlähteitä. Jakamistalous myös kannustaa omaisuuden jakamiseen ja tehokkaampaan resurssien käyttöön, mikä puolestaan edistää kestävästä kehitystä ja kiertotaloutta.
- Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän markkinaselvityksen mukaan jakamistalous on Suomessa toistaiseksi pientä. Jakamistalous voi kuitenkin kasvaa jopa kymmenkertaiseksi vuoteen 2020 mennessä, mikäli se kehittyy samalla vauhdilla kuin Euroopan edelläkävijämaissa. Kasvaessaan jakamistalous voi tarjota monenlaisia hyötyjä niin kuluttajien kuin yrittäjien, yritysten ja yhteisöjenkin näkökulmasta.
- Koska jakamistalouden kasvu voi lähivuosina olla nopeaa, ilmiöön liittyviin haasteisiin ja uhkatekijöihin kannattaa kuitenkin suhtautua vakavasti. Jakamistalouden kehittymistä tulisi pystyä ohjaamaan siten, että kaikki osapuolet hoitavat velvollisuutensa, eikä jakamistalous muodostu epäviralliseksi ja harmaalla alueella olevaksi toiminnaksi.
- Jakamistalouden potentiaaliset hyödyt jäävät Suomessa saavuttamatta, jos esimerkiksi lainsäädäntö aiheuttaa selkeitä markkinoille pääsyn esteitä tai mikäli säädösympäristö on niin epäselvä, että uudenlaista toimintaa ei uskalleta aloittaa eikä uudenlaisia palveluja käyttää.
- On huomattava, että osa jakamistalouden yhteydessä esiin nousevista haasteista on samoja, jotka liittyvät yleisemminkin alustatalouteen ja sen kehitykseen. Tietyt haasteet, kuten esimerkiksi ammattimaisen ja satunnaisen ei-ammattimaisen toiminnan välinen rajanveto, ovat ominaisia nimenomaan jakamistaloudelle.
- Lainsäädännön jakamistaloudelle asettamat haasteet liittyvät tyypillisesti yksittäistapauksittaiseen harkintaan lainsäädännön sovellettavuudesta. Erityisesti tämä koskee toiminnan ammattimaisuuden ja työn suorittajan oikeudellisen aseman arviointia. Oikeudellista epävarmuutta lisää se, että arvio tehdään usein jälkikäteen. Toisaalta sama oikeudellinen epävarmuus liittyy yleisemminkin yksin- ja mikroyrittäjien toimintaan ja esimerkiksi ansioperusteiseen sosiaaliturvaan.
- Yksi keskeisistä haasteista on se, kuinka voidaan turvata tasapuoliset toimintaedellytykset sekä ammattimaisesti että satunnaisesti ei-ammattimaisesti toimiville.
- Verotuksen osalta on hyvä seurata muiden EU:n jäsenvaltioiden verolainsäädännöissä tapahtuvaa kehitystä jakamistalouden sääntelyn suhteen, ja mahdollisesti myöhemmin selvittää, voitaisiinko muualla toimiviksi havaittuja käytäntöjä ottaa käyttöön myös Suomessa.
- Jakamistaloudessa alustoilla on merkittävä rooli turvallisten, kohtuullisten ja luotettavien transaktioiden mahdollistajina. Markkinapaikka-alustat eivät toimi ainoastaan passiivisina teknisinä rajapintoina, vaan ne tarjoavat kaupankäynnille palvelumuotoilun ja puitteet sekä osallistuvat kaupankäyntiin välittäjinä ja joskus myös lisäpalveluiden myyjinä. Erilaiset alustojen oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset nousevat esiin paitsi jakamistaloudessa, myös alustataloudessa yleisemmin, ja ne ovat esillä eri yhteyksissä myös EU-tasolla.
- Nykyiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään liittyvät kehittämistarpeet ovat laaja kysymys, jotka liittyvät työelämän murrokseen yleisesti. Kehittämistarpeet nousevat esiin myös jakamistaloudessa, jossa työtä tehdään paljolti keikkaluonteisesti ilman varsinaista työsuhdetta.

- Jakamistalouden tarpeetonta sääntelyä tulisi välttää. Siltä osin kuin sitä on tarpeen säädellä, sääntely ei saisi olla protektionistista. Mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi tulisi uuden lainsäädännön sijaan ensisijaisesti harkita vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Joissain tilanteissa haluttu ohjausvaikutus voidaan saavuttaa nopeammin esimerkiksi itsesääntelyn kuin perinteisen sääntelyn kautta ja samalla välttyään ylisääntelyltä, joka muodostaa uhan jakamistalouden kehittymiselle.

Ehdotuksia jatkotoimiksi

Jakamistalouden virkamiesverkosto ehdottaa seuraavia jatkotoimia jakamistalouden säädösympäristön kehittämiseksi:

1. Viranomaisten tulisi lisätä neuvontaa ja ohjeistusta olemassa oleviin säännöksiin ja hoidettaviin velvoitteisiin liittyen kaikilla lainsäädäntöaloilla. Jakamistalouden uusiin toimintamalleihin liittyy paljon epätietoisuutta ja epävarmuutta sovellettavista säädöksistä.
2. Ohjeistusta ja neuvontaa tulisi lisätä erityisesti yrittäjyydestä työn tekemisen muotona ja työoikeudellisen aseman merkityksestä sosiaalivakuutuksessa, sillä epäselvyyttä oikean vakuuttamisen muodon osalta esiintyy yhä.
3. Ohjeistusta ja neuvontaa tulisi lisätä myös siitä, millaisia velvoitteita palveluntarjoajan ja palvelun ostajan tulee missäkin tilanteessa hoitaa, jotta sekä palveluiden ostaminen että tarjoaminen olisi helpompaa.
4. Ohjeistusta ja neuvontaa varten tulisi perustaa yksi jakamistalous-sivusto, johon voitaisiin koota ja linkittää eri viranomaisten ohjeita.
5. Selvitetään, missä määrin jakamistalousalustat tarjoavat omaa sovittelu- tai hyvityspalvelua palveluntarjoajan ja loppukäyttäjän välisessä riitatilanteessa ja millaista käyttäjän suoja ne tarjoavat.
6. Etsitään keinoja joustavoittaa siirtymistä yrittäjyyden ja palkkatyön välillä siten, ettei byrokratia tosiasiallisesti muodostu erilaisten työmahdollisuuksien hyödyntämisen esteeksi.
7. Tuetaan jakamistalouden näkökulmasta hallituksen puolivälitarkastelussa linjattujen itsensätyöllistäjien työttömyysturvan parantamiseen liittyvien toimien (sujuvoitetaan sivutoimisen yritystoiminnan aloittamista työttömänä ja ns. yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto) etenemistä.
8. On tarpeen jatkaa keskustelua siitä, millaisin toimin myönteistä kehitystä voitaisiin Suomessa tukea ja samalla estää epätoivottavien ilmiöiden (esim. harmaa talous) syntymistä.
9. Lisäksi on tarpeen jatkaa keskustelua ja pohdintaa siitä, millaisilla kynnsarvoilla tai muilla tavoilla voitaisiin etukäteen määrittää ei-ammattimaisen ja ammattimaisen toiminnan raja.
10. Selvitetään, miten jakamistalouteen liittyvä toiminta voitaisiin tuoda virallisen tilastoinnin piiriin, jotta päätöksenteon tueksi saataisiin luotettavaa tilastotietoa esimerkiksi jakamistalouden eri sektoreiden kehityksestä.
11. Hallituksen puolivälitarkastelussa linjattiin, että loppuhallituskaudella priorisoidaan kiertotalouteen, tekoälyyn ja työllisyyteen liittyviä kokeiluja. Sektoriministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian Kokeileva Suomi –tiimin tulisi käynnistettävissä kokeiluissa huomioida myös jakamistalouteen liittyvät haasteet sekä tukea ja edistää jakamistalouden haasteiden ratkaisemista.