

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Yritykset • 44/2017

# Jakamistalouden säädosympäristö

## Haasteet ja kehittämistarpeet



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2017

# Jakamistalouden säädösympäristö Haasteet ja kehittämistarpeet

Virkamiesselvitys



Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN:978-952-327-257-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



## Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	8.12.2017	
Tekijät	Jakamistalouden virkamiesverkosto		
Julkaisun nimi	Jakamistalouden säädösympäristö - Haasteet ja kehittämistarpeet		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raporteja 44/2017		
Diaari/hankenumero	TEM060:00/2017	Teema	Yritykset
ISBN PDF	978-952-327-257-6	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6</a>		
Sivumäärä	62	Kieli	Suomi
Asiasanat	Jakamistalous, alustatalous		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Jakamistalouden virkamiesverkosto on selvittänyt jakamistalouden säädösympäristöön liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita eri lainsäädäntöaloilla. Tehtyjen havaintojen pohjalta selvityksen lopussa esitetään joukko toimenpide-ehdotuksia jakamistalouden säädösympäristön kehittämiseksi.</p> <p>Jakamistalouden on yleisesti arvioitu tarjoavan monenlaisia mahdollisuuksia kuluttajille, yrittäjille ja yrityksille. Toisaalta jakamistalouden uusien toimintamallien on tunnistettu haastavan olemassa olevan säädösympäristön suhteessa markkinoillepääsyn vaatimuksiin, verotukseen, työhön, vastuujärjestelyihin, kuluttajansuojaan ja kilpailuun. Virkamiesverkosto toteaa, että osa jakamistalouden yhteydessä esiin nousevista haasteista on samoja, jotka liittyvät yleisemmin esimerkiksi alustatalouteen tai työn murrokseen. Toisaalta tietyt haasteet, kuten esimerkiksi ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välinen rajanveto, ovat ominaisia nimenomaan jakamistaloudelle.</p> <p>Jakamistalouden potentiaaliset hyödyt voivat jäädä Suomessa saavuttamatta, jos säädösympäristö on niin epäselvä, että uudenlaista toimintaa ei uskalleta aloittaa eikä uudenlaisia palveluja käyttää. Virkamiesverkosto katsoo, että jakamistalouden kehittymistä tulisi pystyä ohjaamaan siten, että kaikki osapuolet tuntevat velvollisuutensa eikä jakamistalouden muodostu epäviralliseksi ja harmaalla alueella olevaksi toiminnaksi.</p> <p>Koska jakamistalouden uusiin toimintamalleihin liittyy epätietoisuutta ja epävarmuutta sovellettavista säädöksistä, virkamiesverkosto ehdottaa, että perustetaan julkishallinnon yhteinen jakamistalouden infosivusto, jonne kootaan eri viranomaisten jakamistalouteen liittyvä ohjeistus. Lisäksi verkosto ehdottaa, että etsittäisiin keinoja joustavoittaa siirtymistä yrittäjyyden ja palkkatyön välillä siten, ettei byrokratia muodostu erilaisten työmahdollisuuksien hyödyntämisen esteeksi. Lisäselvitystä tarvitaan siitä, millaisin toimin voitaisiin ennalta ehkäistä harmaan talouden syntymistä, miten ratkaista esiin nousseita verotuksellisia haasteita ja miten tuoda jakamistalous virallisen tilastoinnin piiriin. Lisäksi tulisi arvioida vaihtoehtoja ammattimaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan välisen rajanvedon selkeyttämiseksi.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Anu Laitinen, puh. 029 504 7164</p>			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	8.12.2017	
Författare	Tjänstemannanätverket för delningsekonomi		
Publikationens titel	Regelverket kring delningsekonomi – Utmaningar och utvecklingsbehov		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer ANM rapporter 44/2017		
Diarie-/projektnummer	TEM060:00/2017	Tema	Företag
ISBN PDF	978-952-327-257-6	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6</a>		
Sidantal	62	Språk	Finska
Nyckelord	delningsekonomi, plattformsekonomi		
Referat	<p><b>Referat</b></p> <p>Tjänstemannanätverket för delningsekonomi har utrett vilka utmaningar och utvecklingsbehov det finns när det gäller regleringen kring delningsekonomi inom olika områden av lagstiftningen. Utifrån de observationer som gjorts föreslås i slutet av utredningen flera åtgärdsförslag för utveckling av regleringen kring delningsekonomi.</p> <p>Den allmänna bedömningen av delningsekonomi har varit att den erbjuder många slags möjligheter för konsumenter, företagare och företag. Delningsekonomin nya verksamhetsmodeller har dock även setts utmana den befintliga lagstiftningen när det gäller krav på tillträde till marknaden, beskattning, arbete, ansvarsarrangemang, konsumentskydd och konkurrens. Tjänstemannanätverket konstaterar att en del av de utmaningar som kommer fram i samband med delningsekonomi är desamma som på ett allmännare plan gäller även plattformsekonomi eller det förändrade arbetslivet. Vissa utmaningar, såsom gränsdragningen mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig verksamhet, är däremot karakteristiska för just delningsekonomi.</p> <p>Den potentiella nyttan av delningsekonomi kan bli outnyttjad i Finland, om lagstiftningen är så otydlig att få vågar inleda nya slags verksamhet eller använda nya slags tjänster. Tjänstemannanätverket anser att man borde kunna styra utvecklingen av delningsekonomi på ett sådant sätt att alla parter vet sina skyldigheter och delningsekonomi inte blir en inofficiell verksamhet som bedrivs i en gråzon.</p> <p>Eftersom de nya verksamhetsmodellerna inom delningsekonomi är förknippade med okunskap och osäkerhet om vilka författningar som ska tillämpas, föreslår tjänstemannanätverket att det skapas en webbplats med information om delningsekonomi som är gemensam för den offentliga förvaltningen och där olika myndigheters anvisningar om delningsekonomi samlas på ett ställe. Nätverket föreslår dessutom att man försöker ta fram metoder som gör det smidigare att röra sig mellan företagande och lönearbete, så att byråkratin inte blir ett hinder för att utnyttja olika arbetsmöjligheter. Det behövs ytterligare utredningar om hurdana metoder som kan användas för att förebygga grå ekonomi, hur man ska lösa beskattningens utmaningar och hur delningsekonomi ska tas med i den officiella statistikföringen. Dessutom bör det göras en utvärdering av olika alternativ för att förtydliga gränsen mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig inkomsteringsverksamhet.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/ Anu Laitinen, tfn 029 504 7164</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	8 December 2017	
Authors	Sharing economy government network		
Title of publication	Sharing economy regulatory environment - Challenges and developmental needs		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment TEM reports 44/2017		
Register number	TEM060:00/2017	Subject	Enterprises
ISBN PDF	978-952-327-257-6	ISSN PDF	1797-3562
Website address (URN)	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-257-6</a>		
Pages	62	Language	Finnish
Keywords	Sharing economy, platform economy		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The sharing economy government network has examined the challenges and developmental needs facing the sharing economy regulatory environment in different fields of law. Based on the findings made, a number of procedural recommendations for development of the sharing regulatory environment were presented at the end of the report.</p> <p>The sharing economy is generally considered to offer a wide variety of opportunities to consumers, entrepreneurs and companies. On the other hand, new sharing economy models have been identified as challenging requirements for gaining entry to the market, taxation, employment, liability regimes, consumer protection and competition in relation to the existing regulatory environment. The government network found that some of the challenges encountered in the sharing economy are the same as those more commonly associated with, for example, the platform economy or the transformation of work. Conversely, certain challenges, such as drawing a clear distinction between professional and non-professional activities, are unique to the sharing economy.</p> <p>The potential benefits of the sharing economy might remain unrealised in Finland if the regulatory environment is so ambiguous that no one will be encouraged to start a new type of business or use new types of services. Indeed, the government network finds that development of the sharing economy should be steered in such a way that all parties know their own obligations, without the sharing economy becoming an informal economy operating in a grey area.</p> <p>Because there is some degree of uncertainty regarding applicable regulations with regard to new sharing economy models, the government network proposes that a joint publication administration website providing information on the sharing economy be established. This website would contain guidelines issued by different government agencies regarding the sharing economy. The network also proposes finding ways to make the transition between entrepreneurship and wage labour flexible, so that bureaucracy is not an obstacle to taking advantage of various job opportunities. Further information is needed on what types of measures could be taken to prevent the formation of a grey economy, how to resolve challenges posed by taxation and how to include the sharing economy in official statistics. Furthermore, alternatives must be explored in order to draw a clear distinction between professional and non-professional accommodation platforms.</p> <p>Contact person within the Ministry of Economic Affairs and Employment: Labour and Trade Department/ Anu Laitinen, tel. +358 29 504 7164</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

Alkusanat.....	8
<b>1 Mitä jakamistalous on .....</b>	<b>10</b>
1.1 Jakamistalouden markkinat .....	12
1.2 Hyödyt ja haasteet .....	14
<b>2 Markkinoillepääsy .....</b>	<b>18</b>
2.1 Ammattimaista toimintaa koskevat vaatimukset .....	18
2.2 Markkinoillepääsyyn liittyviä haasteita .....	20
<b>3 Verotus.....</b>	<b>25</b>
3.1 Tuloverotus .....	25
3.2 Arvonlisäverotus .....	26
3.3 Palvelun ostajan velvollisuudet .....	26
3.4 Alustapalvelujen tuottajien velvollisuudet.....	27
3.5 Verotukseen liittyviä haasteita .....	27
<b>4 Työ jakamistaloudessa .....</b>	<b>29</b>
4.1 Työntekijä työlainsäädännössä.....	30
4.2 Työntekijä ja yrittäjä sosiaalivakuutuslainsäädännössä.....	32
4.3 Työskentely laskutusosuoskuntien kautta.....	33
4.4 Haasteet.....	34
<b>5 Sopimus- ja vastuujärjestelyt.....</b>	<b>38</b>
5.1 Jakamistalouden sopimussuhteet.....	38
5.2 Sopimus- ja vastuukysymyksiin liittyvät haasteet.....	39

<b>6</b>	<b>Käyttäjien suojeleminen .....</b>	<b>42</b>
6.1	Vastuuperusteen valinta .....	42
6.2	Haasteet.....	45
<b>7</b>	<b>Jakamistalous kilpailupolitiikan ja -oikeuden haasteena.....</b>	<b>48</b>
7.1	Jakamistalous kilpailun edistämisen kannalta.....	48
7.2	Jakamistalous ja alustoja koskeva kilpailuprosessi.....	49
7.3	Jakamistalouden kilpailuoikeudellinen sääntely.....	50
7.4	Kilpailuun liittyvät haasteet.....	52
<b>8</b>	<b>Lausuntokierros .....</b>	<b>54</b>
<b>9</b>	<b>Johtopäätökset ja ehdotukset jatkotoimiksi .....</b>	<b>59</b>



## ALKUSANAT

Jakamistaloudesta on viimeisen parin vuoden aikana puhuttu ja kirjoitettu paljon. Lehtien palstoilla tilaa ovat vieneet lähinnä Airbnb ja Uber, mutta käytännössä kyse on paljon monitahoisemmasta ilmiöstä. Vaikka jakamistalouden määritelmä on toistaiseksi vakiintumaton, keskeinen jakamistalouden piirre on, että yksittäiset ihmiset voivat jakamistaloudessa tarjota omia vajaan käytöllä olevia resurssejaan (kuten 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 kohtuulliseen hintaan. Samalla syntyy mahdollisuuksia lisätulojen ansaitsemiseen. Toisaalta jakamistalous herättää myös paljon kysymyksiä, jotka monelta osin liittyvät jakamistalouden säädösympäristöön. Minkä lainsäädännön piiriin jakamistalouden toimijat kuuluvat? Tuleeko 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 ammattiharjoittajan 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 kesällä 2016 tiedonannon ”Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma”. Tiedonannon tarkoituksena oli antaa jäsenmaille, kuluttajille ja jakamistalouden toimijoille ohjeita 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 ja työn keskeiset tulokset esitetään tässä selvityksessä. Verkosto on toiminut työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ja verkostoon on kutsuttu jäseniä eri ministeriöistä ja valtionhallinnon virastoista. 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 ovat osallistuneet: hallitusneuvos Susanna Siitonen, johtava asiantuntija Anu Laitinen ja erityisasiantuntija Nina Vesterinen (työ- ja elinkeinoministeriö), ylitarkastaja Emil Asp (liikenne- ja viestintäministeriö), hallitussihteeri Inka Hassinen (sosiaali- ja terveysministeriö), neuvotteleva virkamies Taina Nikula (ympäristöministeriö), lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen (oikeusministeriö), erityisasiantuntija Johanna Kotipelto (valtioneuvoston kanslia), erityisasiantuntija Antti Sinkman (valtiovarainministeriö), lakimies Riikka Rosendahl ja erikoistutkija Jarkko Vuorinen (Kilpailu- ja kuluttajavirasto) sekä johtava veroasiantuntija Kirsi Tuunala ja ylitarkastaja Petri Manninen (Verohallinto).

Helsingissä 22.11.2017

Anu Laitinen  
johtava asiantuntija  
työ- ja elinkeinoministeriö

# 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, välitystalous, keikkatalous tai vertaistalous. Englanniksi esiintyviä termejä ovat *sharing economy*, *collaborative economy*<sup>1</sup>, *collaborative consumption*, *peer economy*, *collaborative economy*, *on-demand economy*, *gig economy*.<sup>2</sup> Termit eivät ole tarkkarajaisia ja toisiaan poissulkevia, vaan ennemminkin osittain päällekkäisiä, ja niissä jokaisessa korostuu jokin tietty jakamistalouden näkökulma.

Euroopan komission kesäkuussa 2016 julkaisemassa tiedonannossa<sup>3</sup> yhteistyötalous, josta tässä muistiossa käytetään termiä jakamistalous (engl. *collaborative economy*), määritellään sellaisiksi jakamistalousalustoja<sup>4</sup> hyödyntäviksi liiketoimintamalleiksi, joilla luodaan avoin markkinapaikka usein yksityishenkilöiden tarjoamien tavaroiden tai palvelujen väliaikaista käyttöä varten.

Jakamistalouden transaktioita voidaan tehdä joko voittoa tavoitellen tai sitä tavoittelematta. Jakamistalouden piiriin kuuluu siis hyvin monentyyppistä toimintaa. Tietty osa jakamistaloudesta voidaan nähdä jakamistalouteen perustuvana liiketoimintana, kun taas osa jakamistaloudesta perustuu lähtökohtaisesti esimerkiksi vaihdantaan tai kustannustenjakoon ilman merkittävää taloudellisen hyödyn tavoittelua.<sup>5</sup> Keskeistä jakamistaloudelle kuitenkin on tietyn vajaan käytöllä olevan resurssin (omaisuus, resurssit, aika tai taidot) jakaminen. Tässä muistiossa keskitytään jakamistalouteen taloudellisenä toimintana.

---

<sup>1</sup> Euroopan komission asiakirjoissa ”collaborative economy” on usein käännetty joko vuorovaikutustaloudeksi tai yhteistyötaloudeksi.

<sup>2</sup> Ks. esim. Rachel Botsman, 2016.

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

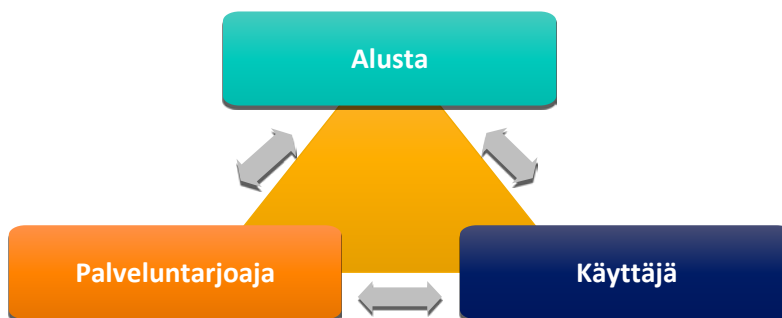
<sup>4</sup> Yleisesti alustoihin liittyviä lainsäädännöllisiä haasteita on käyty yksityiskohtaisemmin läpi komission 25.5.2016 julkaisemassa erillisessä tiedonannossa koskien digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustoja (COM(2016) 288).

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



Jakamistalouden toimijoiden 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 välitysalustoja ja sitä kautta jakamistalous tulee nähdä osana alustataloutta. Erilaisten digitaalisten alustojen ominaispiirteitä on käsitelty mm. ETLA:n (2016) selvityksessä "Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta?"<sup>6</sup>. ETLA:n selvityksen mukaan välitysalustoille on tyypillistä, että niiden avulla organisoit-

<sup>6</sup> Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2016.

daan uudelleen avoimia markkinoita ja varsinkin niiden alikäytettyjä, kolmansien osapuolien omistamia resursseja ja pääomaeriä digitaalisin keinoin.

## 1.1 Jakamistalouden markkinat

Toistaiseksi jakamistalous on Euroopassa ja varsinkin Suomessa pienimuotoista, mutta sen ennustetaan kasvavan nopeasti, ja kasvun odotetaan jatkuvan tulevina 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

Jakamistalousmarkkinoita koskeva ensimmäinen suomalainen selvitys ”Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät”<sup>9</sup> 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 %.

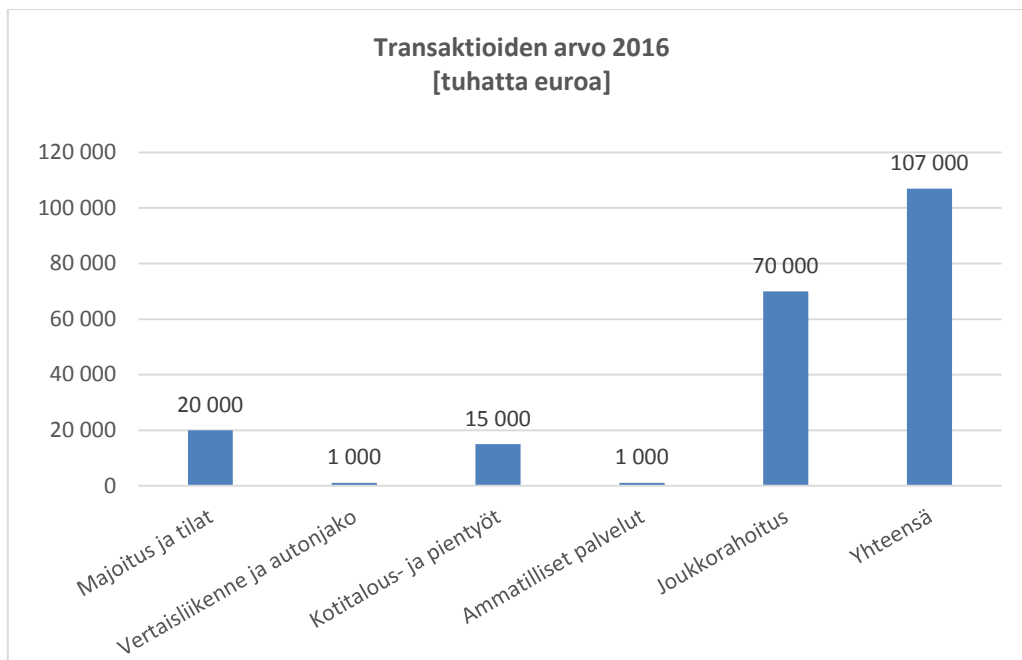
Jakamistalouden ostotapahtumien potentiaalinen kokonaisarvo voi PwC:n arvion mukaan ylittää Suomessa vuonna 2020 jo 1,3 mrd. euroon. Markkinoiden arvon arvioidaan siis yli kymmenkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2020 suurimpia jakamistalouden sektoreita arvioidaan olevan joukkorahoitus 37 %,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

<sup>7</sup> Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 2.

<sup>8</sup> Emt. s. 2.

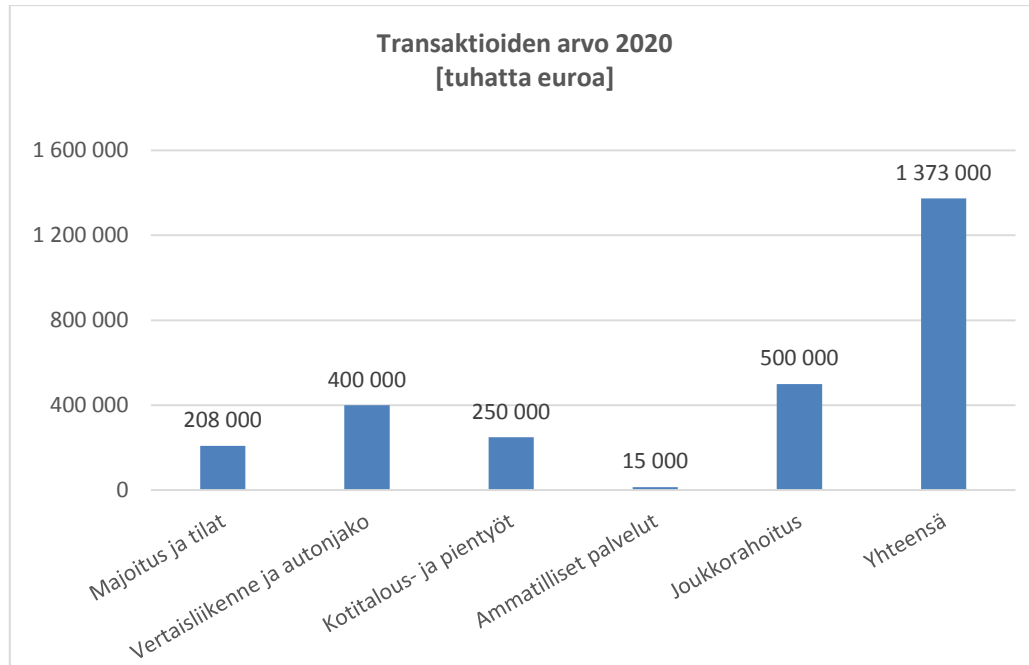
<sup>9</sup> Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät. TEM:n julkaisu 9/2017.

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 kypsyessä varsin nopeaa. Muutaman seuraavan vuoden aikana Suomen ennustetaan kirivän Euroopan markkinoiden etumatkaa umpeen jakamistalousmarkkinoiden transaktioiden arvon jopa yli kaksinkertaistuessa vuosittain.<sup>10</sup>

## 1.2 Hyödyt ja haasteet

Jakamistalouden nähdään tarjoavan 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. Inno-

<sup>10</sup> Jakamistalous Suomessa 2016; nykytila ja kasvunäkymät. TEM:n julkaisu 9/2017.

voinnin kautta kehitetyt uudet jakamistalouden liiketoimintamallit tarjoavat start-upeille ja muille innovatiivisille yrityksille mahdollisuuksia kilpailukyvyn ja kasvun lisäämiseen.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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 nykylainsäädännöstä 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 ammatinharjoittajan tai ammattimaisen ja muun palveluntarjonnan välille vakiintuneita rajoja. Tämä voi johtaa epävarmuuteen sovellettavista säännöistä erityisesti silloin, kun sääntely on kansallisella tai paikallisella tasolla käytettävien menetelmäerojen vuoksi pirstaleista.<sup>13</sup> 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 nousevista sääntely-ympäristöön liittyvistä kysymyksistä 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.

---

<sup>11</sup> Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 2.

<sup>12</sup> Emt.

<sup>13</sup> Esimerkiksi kuluttajansuoja-oikeudessa pirstaleisuutta aiheuttavat EU-säädökset ja EU-tason sektorisääntely-politiikka. Tästä mm. TaVL 23/2016 vp – E 77/2016 vp.



Jakamistalouden haasteita ja mahdollisuuksia on EU-tasolla käsitelty myös Euroopan parlamentissa, joka antoi 15.6.2017 oman vastineensa<sup>14</sup> komission vuoden 2016 tiedonantoon. Päätöslauselemassaan parlamentti vaatii yhteistyötalouteen selkeitä suuntaviivoja. Mietinnöissä ehdotetaan seuraavaa:

- yksityiset palveluntarjoajat vs. ammattilaiset: tarvitaan tiukat kriteerit erottamaan toisistaan ammattimaisesti palveluita tarjoavat henkilöt yksityishenkilöistä, jotka tarjoavat palveluja satunnaisesti; EU-tasolla tarvitaan yleiset suuntalinjat ja kansallisella tasolla tarkemmat säännöt (esim. tuloajat).
- kuluttajansuoja: kuluttajille tulee tiedottaa heidän jokaiseen ostotapah-tumaan liittyvistä oikeuksista; yhteistyöalustojen tulisi tarjota tehokkaat järjestelmät valituksille ja kiistojen ratkaisuun
- vastuuseen liittyvät kysymykset: komission tulisi mahdollisimman pian selvittää yhteistyöalustojen vastuukysymyksiä
- työntekijöiden oikeudet: yhteistyötalouden työntekijöille tulisi taata reilut työolosuhteet ja riittävä työsuojelu; työntekijöiden tulisi pystyä kerryttämään ja siirtämään kuluttajien antamia arvioiteja alustojen välillä, sillä ne muodostavat heidän digitaalisen markkina-arvonsa
- verotus: samoja palveluja tarjoavia yrityksiä, ovat ne sitten osa perinteistä liiketaloutta tai yhteistyötaloutta, tulisi koskea samat verovelvoitteet; me-pit kehottavat innovatiivisiin ratkaisuihin verolainsäädännön noudat-tamisen parantamiseksi ja vaativat yhteistyötä viranomaisilta ja yhteis-työalustoilta tämän suhteen

Parlamentin mietinnön mukaan EU:n tulisi hyötyä yhteistyötalouden eduista, mutta samalla on varmistettava, että kuluttajansuojaa, työntekijöiden oikeuksia ja verolain-säädäntöä noudatetaan. Euroopan parlamentti vaatii myös puuttumaan yhteistyö-talouden sääntelyn harmaaseen alueeseen, mikä aiheuttaa huomattavia eroja jäsen-valtioiden välillä kansallisissa, alueellisissa ja paikallisissa määräyksissä. Mietinnössä korostetaan kuitenkin, että säädökset eivät saa rajoittaa yhteistyötaloutta.

Jakamistalouden säädösympäristöön liittyvät haasteet voidaan jakaa kuuteen ryh-mään:

- 1) Markkinoillepääsyä koskevat vaatimukset
- 2) Verotus
- 3) Työ jakamistaloudessa
- 4) Vastuujärjestelyt

---

<sup>14</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 15.6.2017 yhteistyötaloutta koskevasta eurooppa-laisesta toiminta-suunnitelmasta (2017/2003(INI)).

- 5) Kuluttajansuoja
- 6) Kilpailu

Tässä muistiossa käydään läpi edellä mainitut aihepiirit (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.<sup>15</sup>

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. Tämä sääntely voi olla myös paikkakunta-kohtaista. Esimerkiksi koko talo/asunto" -tyyppisten, lyhytaikais-

---

<sup>15</sup> Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, 3.

ta majoitusta tarjoavien kohteiden varattujen öiden määrä on rajoitettu Lontoossa 90 yöhön vuodessa ja Amsterdamissa 60 yöhön vuodessa.

EU:n lainsäädännön ja erityisesti perussopimukseen sisältyvien perusvapauksien sekä palveludirektiivin<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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 mikroyrittäjät ja itsensätyöllistäjät hyödyntävät jakamistalousalustoja 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 ammattimaisen 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.

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.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla.

<sup>17</sup> Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, s. 4.

<sup>18</sup> Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, s. 5

## 2.2 Markkinoillepääsyyn liittyviä haasteita

Suomessa erilaisia lupa-, ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyjä on yli kahdellakymmenellä toimialalla.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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

Majoituslalla on viime vuosina Suomessakin yleistynyt yksityisten ihmisten omistamien asuntojen vuokraaminen lyhytaikaiseen käyttöön erilaisten alustojen välityksellä. Toimintakonsepteja on markkinoilla erilaisia. Kyse voi olla joko hyvin satunnaisesta ja pienimuotoisesta toiminnasta tai joissain tapauksissa varsin ammattimaiselta vaikuttavasta jatkuvasta toiminnasta. Lisäksi välittäjinä toimivilla alustoilla on toisistaan poikkeavia toimintakonsepteja. Esiin on nostettu kysymyksiä siitä, minkä lainsäädännön piiriin toiminta missäkin tilanteessa kuuluu ja millaisia lakisääteisiä veloitteita toimintaan liittyy.

Jakamistalouden toimintamallit näyttäisivät monissa tapauksissa sijoittuvan ammattimaisen hotelli- ja majoitustoiminnan ja toisaalta asuinhuoneiston vuokrauksen väli-

<sup>19</sup> Ks. <http://www.yrityssuomi.fi/luvat>

<sup>20</sup> Ks. <http://www.yrityssuomi.fi/ammattipatevyudet>

maastoon. Toimijoiden keskuudessa voi esiintyä epävarmuutta sovellettavista säännöistä, kun säädösympäristö ei kaikilta osin ole selkeä suhteessa uusiin ja jatkuvasti muuttuviin toimintamalleihin. Lisäksi eri viranomaisilla (kaavoittaja, rakennusvalvonta- viranomaiset, verottaja, terveysvalvontaviranomaiset, paloviranomaiset jne.) voi olla erilaisia tulkintoja toiminnan luonteesta, jolloin myös heiltä saatava ohjeistus saattaa olla ristiriitaista tai epä johdonmukaista.

Työ- ja elinkeinoministeriö kokosi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa keväällä 2016 ohjeen kotimajoitusta tarjoavalle.<sup>21</sup> Siihen on koottu keskeinen lainsäädäntö, josta pienimuotoista kotimajoitusta harjoittavan henkilön on syytä olla tietoinen.

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 majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia (308/2006). Satunnaista ja pienimuotoista kotimajoitusta tarjoavankin on siitä huolimatta huomioitava tietyt verolainsäädännön, pelastuslain ja terveydensuojelulain säännökset.

Ammattimainen hotelli- ja majoitustoiminta, josta säädetään laissa hotelli- ja ravitsemistoiminnasta, ei vaadi erillistä toimilupaa, mutta ammattimaista majoitustoimintaa harjoittava on vastuussa siitä, että matkustajasta tehdään majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu matkustajailmoitus. 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 kertaluonteista 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 kielto 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.

---

<sup>21</sup>[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74945/3\\_2016\\_ohjeita\\_kotimajoitusta\\_tarjoavalle\\_25042016\\_WEB.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74945/3_2016_ohjeita_kotimajoitusta_tarjoavalle_25042016_WEB.pdf?sequence=1)

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 asuimistarkoituksen 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.

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. Kynnys haltuunottomenettelyn käynnistämiseksi on kuitenkin varsin korkea.

Mikäli asuntojen lyhytaikaisesta vuokraamisesta aiheutuu häiriötä tai muuta haittaa, taloyhtiöllä on mahdollisuus kieltää lyhytaikainen vuokraus yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöjärjestyksen muuttaminen edellyttää osakkaiden yksimielistä päätöstä.

### *Case: Henkilökuljetus*

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

Voimassa olevan taksiliikennelain (217/2007) mukaan henkilöitä saa Suomessa kuljettaa ansiotarkoituksessa henkilöautolla vain, mikäli kuljetusyriyksellä on taksilupa ja kuljettajalla on taksinkuljettajan ammattiajokortti. Tilausvälitys on sallittua elinkeinotoimintaa, mutta kyytien ajaminen ilman taksilupaa ja taksinkuljettajan ammattipätevyyttä on laitonta.

Korkein oikeus antoi ennakkopäätöksen (KKO:2017:56)<sup>22</sup> koskien Uberin kautta välitettyjä kyytejä. Korkein oikeus hyväksyi aiemmin asiaa käsitelleen hovioikeuden perustelut, joiden mukaan kyse oli ammattimaisesta henkilöiden kuljettamisesta, johon vaaditaan taksilupa. Uber-kuljettajat kuljettivat itselleen entuudestaan tuntemattomia ihmisiä korvausta vastaan. Asiakkaat valikoituivat puhelinsovelluksen kautta sattui-

---

<sup>22</sup> <http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/precedent/1502959066305.html>

manvaraisesti. Korkein oikeus käsitteli myös tapauksen menettämisseuraamusta ja rikoksesta saadun nettohyödyn laskemista

Aiemmin syyskuussa 2016 Helsingin hovioikeus antoi kaksi päätöstä (R16/1175 ja R16/1141), jotka koskivat ilman taksilupaa ajavia Uber-kuljettajia. Hovioikeuden tiedotteen<sup>23</sup> mukaan poliisin tutkinnassa ja syyttäjän syyteharkinnassa oli syyskuussa 2016 yli 60 muuta Uber-asiaa.

Henkilökuljetusta koskeva lainsäädäntö muuttuu 1.8.2018 alkaen. Uusi laki liikenteen palveluista (320/2017) vahvistettiin 24.5.2017. Henkilökuljetus on uuden lain mukaan 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 taksiiyhdistys) 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.”<sup>24</sup>*

Näin ollen Uberiin voitaisiin ulottaa ja soveltaa Euroopassa kuljetuspalveluita koskevaa kansallista sääntelyä. Kuljetusalan palveluihin liittyvää toimivaltaa ei ole käytetty

<sup>23</sup> [https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus\\_hovioikeudet\\_helsinginhovioikeus/tiedotteet2014/2016/CqvscnmXJ/Tiedote\\_R\\_16-1141\\_ja\\_1175.pdf](https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/tiedotteet2014/2016/CqvscnmXJ/Tiedote_R_16-1141_ja_1175.pdf)

<sup>24</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=828605>



eikä sääntelyä harmonisoitu unionin tasolla samassa mittakaavassa kuin tietoyhteiskunnan palvelujen kohdalla.

Suomen lainsäädäntöön tuleva tuomio ei lopputuloksesta riippumatta todennäköisesti aiheuta lainsäädännön muutostarpeita. Taksiliikenteen harjoittamiseen tarvitaan toimijakohtainen taksiliikennelupa tai henkilöliikennelupa 1.7.2018 alkaen, mutta luvan saaminen todennäköisesti helpottuu, kun lupien määrää ei enää säännellä. Lisäksi tiedon avoimuutta lisätään, ja esimerkiksi maksettuja palkkioita koskevaa tietoa tulee välittää viranomaisille.

## 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 (1535/1992) (TVL) tai elinkeinotulotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) (EVL) mukaan. Sovellettava verolaki määräytyy sen perusteella, täytyvätkö 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. Usein jakamistaloudesta saadut tulot verotetaan TVL:n mukaan ansiotulona, eikä elinkeinotulona.

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 euroa, voi verovelvollinen halutessaan hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi, jos harjoitettu toiminta täyttää AVL:n mukaiset liiketoiminnan edellytykset. Liiketoiminnan edellytysten täytyminen 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 tai vuokralle antajan tulee itse hakea itselleen ennakkoverot. 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 ennakkoperintärekisterissä 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 esitäytetty 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 myyjä 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 esitötetyille 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.<sup>25</sup>

Alustojen kautta välitettävät palvelut tai työtehtävät antavat mahdollisuuden lisäansioiden 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 työsopimuslaissa tarkoitettu työsuhde.

Ajoittain yleiseen keskusteluun on noussut kysymys jakamistaloustalustojen kautta työtä tekevien henkilöiden asemasta: ovatko he työsuhteessa jakamistaloustalustaan

---

<sup>25</sup> Ks. Euroopan komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM (2016) 356 final, s. 11.

vai toimivatko he ennemminkin yrittäjinä tai itsensätyöllistäjinä. On myös kysytty, syntyykö työn tilaajan ja työn suorittajan välille joillain edellytyksillä työsuhde.

Seuraavassa käydään läpi keskeisiä työlainsäädännöstä ja sosiaalivakuutuslain-säädännöstä tulevia reunaehtoja työntekijän ja yrittäjän aseman tarkasteluun jakamistaloudessa. Työn suorittajan oikeudellisella asemalla on työoikeudellisten normien lisäksi heijastusvaikutuksia myös muille oikeudenaloille. 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. On myös mahdollista, että työtä tekevä henkilö on työsuhteessa jakamistalousalustan sijasta työsuhteen vastaanottajaan. 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. Ainakaan toistaiseksi kysymystä työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä ei tällaisessa toiminnassa ole oikeudessa arvioitu.

Jakamistalouden toimijat voivat olla myös sijoittautuneena eri valtioihin. Jos tällaisessa tapauksessa on kyse työsuhteesta tehtävästä työstä, on työoikeuden alalla selvítettävä, minkä valtion työlainsäädäntöä sovelletaan.

## 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. Vastikkeesta ei tarvitse nimenomaisesti sopia, vaan tunnusmerkin täyttymiseen riittää, että tosiseikoista käy ilmi, ettei työtä ole tarkoitettu tehtäväksi vastikkeetta (ilmaiseksi).
- 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. Käytännössä työnantajan ei tarvitse tätä oikeuttaan käyttää, vaan riittää, että työnantajalla halutessaan on oikeus johtaa ja valvoa työtä. Pelkääntään siitä, että työ tehdään työntekijän kotona tai hänen valitsemassaan paikassa taikka siitä, että työ suoritetaan työntekijän työvälillä tai -koneilla, ei seuraa, etteikö työ voisi kuulua työsopimuslain soveltamisalaan. Työsuhteessa työntekijä on *epäitsenäisessä asemassa* suhteessa työn teettäjään.

Työsopimuslain ja muun työlainsäädännön soveltaminen edellyttää, että kaikki mainitut tunnusmerkit täytyvät samanaikaisesti. Arvio työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä tehdään viime kädessä kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon sopijapuolten tarkoitus, sopimuksen nimike, työsopimuksella sovitut ehdot sekä työntöön tosiasialliset olosuhteet. Työoikeudellinen kirjallisuus ja oikeustapaukset helpottavat työsuhteen tunnusmerkkien ymmärtämistä ja soveltamista käytännössä. Johdon ja valvonnan alaisuutta on käytännössä pidetty keskeisimpänä työsuhteen tunnusmerkkinä, mutta toisaalta pelkkä oikeus johtoon ja valvontaan riittää. Työsopimuslaissa säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien täytyessä myös muu työlainsäädäntö (esim. työaikalaki, vuosilomalaki) 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. Tapauksen yksityiskohdista riip-



puen on myös mahdollista, että henkilö on työsuhteessa jakamistalousalustan sijaan työsuorituksen vastaanottajaan.

Jos kyseessä ei ole työsopimuslain tarkoittama työsuhde, alustan kautta palveluja tarjoava henkilö toimii käytännössä yrittäjänä. Työlainsäädännössä yrittäjyyden määritelmää ei ole, mutta työoikeudellisessa kirjallisuudessa ja oikeustapauksissa on määritetty yrittäjän asemalle tunnusomaisia piirteitä. Yrittäjän asemalle tunnusomaista on mm. ansiotarkoitus, toimintaan liittyvä taloudellinen riski sekä toiminnan laajuus, yleisyys, julkisuus ja itsenäisyys.

Verotuksen osalta on puolestaan huomattava, että verolainsäädännössä on useita tulonhankkimistoiminnan määritelmiä.

## 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. Perusturva-etuuksien 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 samanaikai-

sesti eri työeläkelakien perusteella. Työeläkelakeja sovellettaessa yrittäjä määritellään 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. Päivärahaoikeuteen vaadittava työssäoloehto ja päivärahan rahoitus ovat erilaiset, mutta muutoin päivärahan määrää ja kestoja koskevat säännökset ovat pääosin samantyyppiset.

## 4.3 Työskentely laskutusosuuskuntien kautta

Sosiaalivakuutusasioissa rajanvetoa työsuhteisen työntekijän 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.

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 lakisääteiset maksut ja laskutuspalveluyrityksen perimän palkkion ja maksaa työnsuorittajalle jäljelle jäävän summan. Laskutuspalveluyritys ja palvelun käyttäjäksi rekisteröitynyt työnsuorittaja eivät ole yleensä toisiinsa nähden työoikeudellisesti arvioiden työnantajan ja työntekijän asemassa eikä työnsuorittajaa voida pitää työeläke- tai työttömyysturvalainsäädännön mukaan laskutuspalveluyrityksen työsuhteisena työntekijänä. Tilanteesta riippuen on mahdollista, että työnsuorituksen toimeksiantajan ja työnsuorittajan välille muodostuu työsuhte, jolloin toimeksiantajan tulee työnantajana vakuuttaa työnsuorittaja työntekijänään. Jos näin ei ole, ansiotaroituksessa 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 yrittäjille tarkoitettuna 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 12 564 euroa vuodessa eli 1047 euroa kuukaudessa. Kun yrittäjä ottaa yrittäjän eläkevakuutuksen ja vakuuttaa itsensä yrittäjän työttömyyskassassa, hänelle kertyy työssäoloehto 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 työntekoa riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa, yrittäjänä tai freelancerina. Samalla huomiota tulisi kiinnittää myös työn kysynnän luomiseen yksinkertaistamalla esimerkiksi pientöiden teettämistä kotitalouksissa.

Nykyisessä lainsäädännössä lähdetään siitä, että työtä tehdään joko työsuhteessa tai yrittäjänä. Jos alustapalvelun kautta tehtävä tai jakamistalouteen muuten liittyvä työ on säännöllistä, on sosiaalivakuuttaminen varsin yksinkertaista. Työsuhteisen työn työeläkevakuutuksesta huolehtii työnantaja ja työntekijä voi liittyä palkansaajille tarkoitettuun työttömyyskassaan. Yrittäjälle YEL-vakuutus on pakollinen, jos toiminta ylittää vakuuttamisen alarajan ja lisäksi yrittäjä voi vakuuttaa itsensä yrittäjien työttömyyskassassa. Yritystoiminnan ollessa sivutoimista, vapaaehtoinen YEL-vakuutus on mahdollinen. Jos ansioturva jää pieneksi, on sekä yrittäjällä että työntekijällä oikeus vähimmäisetuuksiin (esim. kansaneläke, takuueläke ja vähimmäismääräinen sairauspäiväraha).

Usein jakamistalouteen liittyvä työskentely on kuitenkin epäsäännöllistä ja työtä voidaan tehdä sekä työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa että yrittäjänä. 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 merkittävä. Siirryttäessä työntekijästä yrittäjäksi, kyseisen henkilön hallinnollinen taakka kasvaa merkittävästi. Työsuhteessa sosiaalivakuutusmaksut ja ennakon-

pidätykset hoitaa työnantaja, yrittäjä hoitaa veloitteet itse. Laskutusosuuskuntien käyttäjämäärien kasvun perusteella on nähtävissä, että yrittäjälle kuuluvien veloitteiden hoitaminen koetaan esimerkiksi freelancereiden osalta hankalaksi ja työlääksi, minkä vuoksi veloitteiden hoitamisesta ollaan valmiita maksamaan laskutusosuuskunnille.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettamat selvityshenkilöt Maria Löfgren ja Harri Hellsténin ovat vuoden 2016 lopussa valmistuneessa selvityksessään kartoittaneet muutostarpeita itsensä työllistäjien työttömyysturvaan ja -vakuutusjärjestelmään. Selvityksessä ehdotetaan, että henkilö, joka toimii sekä palkansaaajana 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 YEL-vakuuttamiseen liittyviä kehittämistarpeita. Selvitystyössä tarkastellaan myös itsensä työllistäjien mahdollisuuksia nykyistä helpompaan ja joustavampaan eläkevakuuttamiseen. Selvitystyön on määrä olla valmis vuoden 2018 loppuun mennessä.

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.

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

Taulukko 2: Case: palveluntarjoajana toimivan henkilön velvoitteet työsuhteessa tai keikkatyöläisenä

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

Työn suorittajan/palvelun tarjoajan asema (esim. ruokalähetti)	Työntekijä, työsuhteessa	Keikkatyöläinen, ei työsuhdetta
Ansainta (enintään 10.000 euroa vuodessa, jolloin ei ALV-velvollisuutta)	Tuntipalkka	Palkkioperusteinen (enintään 10.000 euroa vuodessa, jolloin ei ALV-velvollisuutta)
Eläkevakuutus	- TyEL-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 %	- YEL-vakuutus pakollinen, jos yrittäjän työtulo väh. 7645,25 e/v. - Yrittäjä vakuuttaa itsensä - Yrittäjän maksu 24,1 %
Työttömyysturva	- Työttömyysvakuutus pakollinen työntekijöille - Työnantaja maksaa maksut Työttömyysvakuutusrahastolle - 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.)	- Ei pakollista työttömyysvakuutusta - Kuitenkin yrityksen osaomistajan osalta työnantajan maksu 0,80 % ja palkansaajan maksu 0,70 %
Ansiosidonnainen työttömyysturva	- Työntekijä voi vapaaehtoisesti liittyä työttömyyskassan jäseneksi - Työttömyyskassojen jäsenmaksut vaihtelevat	- Yrittäjä voi vapaaehtoisesti liittyä työttömyyskassan jäseneksi, jos YEL-työtulo väh. 12 564 e/v. - Työttömyyskassojen jäsenmaksut vaihtelevat
Sairausvakuutus	- Sairausvakuutusmaksut pakollisia - Työnantaja hoitaa maksut Verohallinnolle - Palkansaajan päivärahmaksu 1,58 %, jos vuotuisen palkka- ja työtulon yhteismäärä väh. 14 000 e + työnantajan sairausvakuutusmaksu 1,08 %	- Päivärahmaksu pakollinen - Päivärahmaksu 1,64 %. Jos vuotuisen palkka- ja työtulon yhteismäärä alittaa 14 000 e, päivärahmaksu 0,06 %.
Tapaturmavakuutus	- Tapaturmavakuutus pakollinen, jos työntekijöiden palkat yhteensä yli 1200 e/v. - Työnantaja vakuuttaa työntekijät - Maksun suuruus vaihtelee työn vaarallisuuden ja toimialan mukaan, keskimäärin 0,8 %	- Ei pakollista tapaturmavakuutusta, mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus
Verotus	Ansiotulona progressiivisen asteikon mukaan	Ansiotulona tai elinkeinotulona, työnantaja maksaa työkorvausta, josta toimittaa ennakonpidätyksen, jos saaja ei ennakkoperintärekisterissä

## 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:<sup>26</sup>

- 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 kolmikantamallilla, jossa perusrelaatioita ovat

- 1) alustan ja myyjän välinen suhde, jonka sisältöä määrittelee toimeksiantosopimus,

---

<sup>26</sup> Komission tiedonanto Yhteistyöaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma: COM(2016) 356 final s. 3.

- 2) alustan ja ostajan välinen suhde, jonka sisältöä määrittelevät välitystointiaan 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 elinkeinonharjoittajia<sup>27</sup>, kuluttajia tai yksityishenkilöitä. Tästä seuraa, että

- 1) alustan ja myyjän välinen suhde voi olla tyyppiä BtoB (elinkeinonharjoittajien 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).

## 5.2 Sopimus- ja vastuukysymyksiin liittyvät haasteet

### Roolien moninaisuus ja soveltuvien 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 ammattinharjoittajan 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.

---

<sup>27</sup>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..



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.<sup>28</sup>

### *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.<sup>29</sup>

Jakamistaloudessa lain soveltajan erityinen haaste ovat alustat, jotka toimivat samanaikaisesti useassa relaatiossa 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 välittäjän tai myyjän vastuuasemassa. Oikeudellisessa arvioinnissa alustan toimintaa ei aina arvioida välittäjänä, vaikka se sitä tavoittelisi, sillä arvioinnin lähtökohtana on alustan tosiasiallinen toiminta.

#### *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 palvelun tarjoajina ja vastaavat suorituksensa laadusta ja virheettömyydestä.

---

<sup>28</sup> Asetus (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista.

<sup>29</sup> Mm. Digital Single Market -lakiehdotuksissa ja eräissä EU-tuomioistuimessa vireillä olevissa tapauksissa.

## 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 selvittävä tapauskohtaisesti.<sup>30</sup>

Välittäjänä toimiessaan alusta ei ole kaupankohteen myyjä. Alustan toimintaan välittäjänä sovellettavaksi saattaa kuitenkin tulla kuluttajansuojalain 12 luvun 1 § kulutushyödykkeen 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. Jos alustan toiminta arvioidaan kuitenkin luonteeltaan siten tekniseksi, että kyse on tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 184 §:ssä tarkoitettusta tietojen säilytyspalvelusta (hosting), alusta ei ole mainitussa pykälässä määritellyin edellytyksin vastuussa tallentamastaan tai välittämästään tiedosta.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Komission tiedonanto: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, COM(2016) 356 final s. 6 "case-by-case basis".

<sup>31</sup> Ks. myös 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 mm. virhe- tai vahingonkorvausvastuusta.

Digitaalisessa toimintaympäristössä käyttäjien osallisuus ja mahdollisuus toimia kuluttajina edellyttää pääsyä digitaalisille alustoille ja tarjonnan piiriin. Oikeudellisessa sääntelyssä perusoikeuksia ja valinnanvapautta turvataan muun muassa yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) sisältyvällä syrjinnän kiellolla.

Yleiset sopimusvastuuta ja sopimuksen ulkopuolista vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset on asetettu kansallisessa laissa. Lainsäädännöllisesti oman alueensa muodostaa BtoC-relaatio ja siihen sovellettava kuluttajansuojalaki, joka nykymuodossaan perustuu useilta osin 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 (355/1987) 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 (228/1929), jossa säädetään sopimuksen syntymisestä sekä sopimuksen pätemättömyydestä ja kohtuuttomuudesta, sekä kauppalaki, jossa säädetään irtaimen omaisuuden kaupasta. Erityislainsäädäntö on laajaa ja jatkuvasti kehittyvää. Tällä hetkellä Suomessa on valmisteilla mm. matka-, liikenne- ja maksupalvelujen lakisääntelyä.

### *Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välinen suhde (BtoC)*

#### *1) Kuluttajansuojalaki*

Kuluttajansuojalaki (38/1978) 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 oikeustoimiin.

Kuluttajansuojalaki on pakottavaa lainsäädäntöä eivätkä osapuolet pääsääntöisesti voi sopimuksin poiketa siitä. Nykyiseen kuluttajansuojalakiin on implementoitu useita EU-säädöksiä ja sääntely perustuu joiltain osin maksimiharmonisointeihin EU-sääntöksiin.

EU-komissio on 2016 käynnistänyt kuluttajansuojalainsäädännön uudelleen tarkastelun. Evaluointi etenee ns. REFIT-menettelyssä, ja sen kohteena ovat kaikki keskeiset kuluttajansuoja- ja markkinointidirektiivit.<sup>32</sup>

#### *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 elinkeinonharjoittajien lisäksi olla esimerkiksi kunnat.

---

<sup>32</sup> Komission REFIT-verkkosivut:  
[http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_rights/review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/review/index_en.htm)

Lakia sovelletaan tavaroihin, joita luovutetaan yksityiseen kulutukseen. Vastaavasti lakia sovelletaan palveluihin, joita tarjotaan yksityiseen kulutukseen. Tavarain luovuttaminen tai palvelun tarjoaminen voi sinänsä olla myös vastikkeetonta. Lakia ei sovelleta sellaiseen tavarain luovuttamiseen 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 tavarain tai palveluun sekä laatuksymykset siltä osin, kun kyse ei samalla ole tuoteturvallisuuden 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. Toisaalta yhdenvertaisuuslaki, jossa kielletään syrjintä mm. iän tai kansalaisuuden perusteella, koskee julkista ja yksityistä toimintaa yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa ja uskonnonharjoittamista lukuun ottamatta.

EU:ssa on lainsäädäntöprosessissa uusi EU-asetus perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta (ns. geoblocking).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> KOM (2016) 289 lopullinen, käsittelyn vaihe: [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_152](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 ja niihin liittyvää virhevastuuta 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 kansallista sääntelyä. 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 seuraamuksia. Lisäksi monet palvelut jäävät kokonaan erityissääntelyn ulkopuolelle.

Lakinormien puuttuessa palvelujen kaupan vastuukysymykset jäävät usein ratkaistaviksi sopimusoikeuden 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.

### *Kuluttajansuojalain mukainen välittäjän vastuu*

Alustojen asemaan välittäjinä liittyy kuluttajansuojalakiin sisältyvä erityissäännös, jonka soveltaminen jakamistalouden olosuhteissa saattaa 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 kuluttajansuojalain 5 ja 8 luvun sekä kauppalain 41 §:n mukaisesti. Tällaista 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, joka välittää kulutushyödykettä koskevan sopimuksen hyödykkeen tarjoajan lukuun, on siis täysi myyjän vastuu kaupankohteesta. Pykälän mukainen vastuu koskee tavaran kauppaa koskevia sopimuksia ja kuluttajansuojalain 8 luvun soveltamisalaan kuuluvia palvelussopimuksia<sup>34</sup>. Elinkeinonharjoittaja voi rajoittaa vastuunsa pelkkään välittäjänvastuuseen, mikäli kuluttaja on saanut ennen sopimuksen solmimista tiedot siitä,

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

Kuluttajansuojalain 12 luvun 1 §:n perusteella alusta ei voi rajoittaa vastuutaan tilanteissa, joissa se toimii välittäjänä muun kuin toisen elinkeinonharjoittajan lukuun. Jakamistaloudessa alusta ei siis voi vedota vastuuvapauteen, jos myyjän ja ostajan välinen suhde on tyypiltään PtoP. Tällöin lähtökohtana on, että välittäjänä toimivalle alustalle muodostuu kaupankohteesta kuluttajansuojalain 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 käytettävissään viranomaisapua, kuten kuluttajaoikeusneuvojen ja kuluttaja-asiamiehen toiminta riidanratkaisussa. Käytettävissä on myös EU:n verkkovälitteinen riidanratkaisu ODR-alustalla.<sup>35</sup> Muu lainsäädäntö ei sisällä vastaavia erityisiä keinoja toimijoiden tueksi PtoP tai BtoB -suhteissa.

<sup>34</sup> HE 360/1992 vp s. 127

<sup>35</sup> 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>

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä ”Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet” on esitetty uudistustarpeita.<sup>36</sup> Asia on toistaiseksi jäänyt vaille jatkovalmistelua. EU:ssa on lainsäädäntöprosessissa uudistettavana asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Oikeusministeriön julkaisu 11/2015 Mietintöjä ja lausuntoja KOM(2016) 283 lopullinen

<sup>37</sup> KOM(2016) 283 lopullinen. Uusi asetus korvasi nykyisen ns. CPC-asetuksen. Käsittelyn vaihe: [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_148](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 on tehokkuus. Jakamisella voidaan saavuttaa tehokkuusetuja: se on ratkaisu yksityishenkilöiden resurssien vajakäyttöön eli siihen, että asunto on tyhjillään 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.

Monille jakamistalouden palveluille on tyypillistä eräänlainen sisäänrakennettu itsesääntely erilaisten mainejärjestelmien kautta. Verkossa palvelusta annettava välitön hyvä ja huono palaute erottelevat menestyvät palveluntarjoajat heikommista. Sisäänrakennetut mainejärjestelmät lisäävät osapuolten välistä luottamusta ja siten vähentävät omalta osaltaan tarvetta perinteiseen sääntelyyn.

Julkinen sääntely on monissa tilanteissa välttämätöntä yhteiskunnallisten tavoitteiden tai heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien suojelemiseksi. Itsesääntely kuitenkin on luonteva lähtökohta erityisesti silloin, kun kyse on uusista innovatiivisista palveluista, joiden kaikki vaikutukset ja sääntelytarpeet eivät ole välittömästi selvillä. Liian varhainen epäonnistunut julkinen sääntely voi tyrehtyttää markkinoiden dynamiikan ja johtaa siihen, että kilpailuprosessin sijaan markkinoiden voittajat määrittävät sääntelijä. Tällaisessa tilanteessa itsesääntelyn kautta voidaan saavuttaa ohjausvaikutus alati muuttuvassa taloudessa nopeammin kuin perinteisen sääntelyn kautta sekä samalla välttyä ylisääntelyltä, joka muodostaa uhan jakamistalouden toteutumiselle.

Yhtenä mahdollisena esteenä jakamistalouden kehittymiselle voidaan nähdä se, että säädetään vanhaa liiketoimintamallia suojaavaa ja uusia toimijoita vahingoittavaa sääntelyä. Pahimmillaan uudella sääntelyllä voidaan pyrkiä jopa estämään jakamistalouden uusia liiketoimintamalleja, jolloin kyse on suoranaisestä protektionismista. Jakamistaloudelle on tyypillistä markkinoiden disruptio, jonka seurauksena sekä hinnat että perinteisten toimijoiden kysyntä laskevat. Tällaisessa tilanteessa perinteiset toimijat voivat yrittää vaikuttaa jakamistalouden sääntelyyn voimakkaan lobbauksen kautta. Taloustieteessä ilmiötä kutsutaan termillä 'rent seeking', eli organisaatio pyrkii saamaan voittoa hyväksikäyttämällä poliittista ympäristöään ilman, että se saisi voittonsa normaalien kilpailukeinojen kautta, kuten esimerkiksi tuotantoaan tehostamalla.

Lisäksi jakamistalouden esteenä voi olla vanhoja eturyhmiä myötäilevä ja kilpailunäkökohdat sivuuttava uuteen tilanteeseen soveltumaton sääntely Euroopan komissio on korostanut lainsäädännön uudelleenarvioinnin tarvetta sekä suhteessa jakamistalouteen että perinteisesti toimiviin palveluntarjoajiin. Pyrkimyksenä tulisi olla vapauttaa kaikki toimijat tarpeettomasta sääntelytaakasta liiketoimintamallista riippumatta.

Toisaalta on myös syntynyt tilanteita, joissa jakamistalouden kautta yritetään välttyä sääntelyltä, jota alan perinteisten toimijoiden on pakko noudattaa. Sääntelijän 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 skaalautumisedun 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 toimijoita. Suurilla jakamistalouden alustoilla (vrt. Uber ja Airbnb) voi olla joskus merkittävää markkinavoimaa.

Koska jakamistaloudessa alustat ovat keskeisessä roolissa, niihin pätevät alustoille tyypilliset kilpailuprosessin ominaispiirteet. Alustoihin liittyy markkinoiden kaksipuoli-

suus (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 pitkäaikaista, 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 menetys 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

Jakamistalouden kasvu ei ainakaan toistaiseksi ole aiheuttanut voimakasta painetta kilpailuoikeussääntelyn uudistamiseen. Kilpailuoikeus on lähtökohtaisesti joustavaa ja kykenee periaatteessa mukautumaan jakamistalouden ja toisaalta myös erilaisten alustojen aiheuttamiin haasteisiin<sup>38</sup>. Kilpailurajoituksiin voidaan puuttua olemassa olevan kilpailusääntelyn (kilpailulain 5 ja 7 § sekä SEUT 101 ja 102) puitteissa. Ruot-

---

<sup>38</sup> Toisaalta EU-tasolla on viime aikoina käyty keskustelua eräistä P2B -alustoihin liittyvistä ongelmista ja kilpailuoikeuden soveltumisesta niiden ratkaisemiseen.

sin kilpailuviranomainen on päätenyt samoihin johtopäätöksiin jakamistalouden kilpailuvaikutuksia koskevassa raportissaan.<sup>39</sup>

Kilpailuoikeuden oikealla suuntaamisella voidaan saavuttaa jo paljon. Jakamistalouden kilpailuoikeudellisessa tarkastelussa tulisi huomioida jakamistalouden alustojen asettamat ehdot käyttäjilleen. Määrävssä markkina-asemassa oleva alusta voi esimerkiksi pyrkiä 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 kilpailunrajoituselvityksille 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. Horizontaalisesti 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 Liettuassa<sup>40</sup>. 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 myytävälle 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

<sup>39</sup> [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport\\_2017-2.pdd](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2017-2.pdd)

<sup>40</sup> C-74/14 Eturas

on jätetty kolmannen välittäjän tehtäväksi. Vaikka välittäjä ei itse toimisi kartellimarkkinoilla, se voi olla kilpailuoikeudellisessa vastuussa, kuten EU-tuomioistuin on tapauksessa AC-Treuhand<sup>41</sup> todennut.

Hinta-algoritmien suhde kilpailuoikeuteen on toistaiseksi avoin kysymys ja odottaa vastauksia oikeuskäytännöstä, jota toistaiseksi on syntynyt vain vähän. USA:ssa on tapaus Topkins<sup>42</sup>, joka koski julisteiden hinnoista sopimista Amazonin kautta tapahtuneessa myynnissä. Hintakartelli toimeenpantiin hinta-algoritmilla, joka koordinoi hintojen muutoksia kartellin jäsenten sopiman mukaisesti. Lisäksi vireillä on oikeudenkäynti siitä, ovatko Uber ja sen kuljettajat syyllistyneet hintakartelliin algoritmillaan.<sup>43</sup>

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

Alustat saattavat muodostaa haasteen yrityskauppavalvonnalle. Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat on mitoitettu perinteistä teollisuutta silmällä pitäen. Alustojen tulot taas perustuvat komissioihin, jolloin alustan 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

Yleisesti ottaen jakamistaloudella voidaan nähdä olevan kilpailua edistävä vaikutus. Vaikka jakamistalouden taloudellinen merkitys Suomessa on toistaiseksi vähäinen, sen odotetaan kasvavan lähitulevaisuudessa. Kilpailuun liittyvät haasteet koskevat ensisijaisesti uusien toimijoiden markkinoille pääsyn mahdollistamista ja kilpailun edis-

---

<sup>41</sup> C-194/14 AC-Treuhand AG vastaan Euroopan komissio

<sup>42</sup> United States v. David Topkins, Case No. 3:15-cr-00201, 2015 California Northern District Court.

<sup>43</sup> Spencer Meyer v. Travis Kalanick, 15 Civ 9796; 2016 US. Dist. Lexis 43944

tämistä. Toisaalta jakamistalous on nostanut esiin huolia jakamistaloustoimijoiden aiheuttamasta kilpailun vääristymisestä.

Suomessa jakamistalouteen ei ole toistaiseksi liittynyt vakavia kilpailurajoituksia, kuten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä tai kartelleja. Alustoihin liittyviin mahdollisiin kilpailunrajoituksiin 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, mutta kilpailuoikeuden joustavuus todennäköisesti mahdollistaa vastaamisen näihinkin haasteisiin.

Yksi keskeinen kilpailuun liittyvä perinteisten markkinatoimijoiden huolenaihe on jakamistalouden markkinoille mahdollisesti aiheuttama kilpailun vääristyminen. Jakamistalouden toimijoiden koetaan toimivan markkinoilla eri pelisäännöillä kuin muiden. Ei-ammattimaisesti toimivien satunnaisten palveluntarjoajien nähdään kilpailevan samoista asiakkaista, mutta heillä ei ole samoja liiketoimintaan ja elinkeinonharjoittamiseen liittyviä kuluja ja velvoitteita. Usein sektorilainsäädäntö on rajattu koskemaan vain ammattimaista elinkeinonharjoittamista, jolloin pienimuotoinen satunnainen toiminta rajautuu soveltamisalan ulkopuolelle.

Kilpailulaille voidaan puuttua kartelleihin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, jotka johtuvat elinkeinonharjoittajien aiheuttamista kilpailunrajoituksista. Kilpailulainsäädännöllä ei sen sijaan voida puuttua edellä kuvatun kaltaisiin epäreiluihin koetuihin kilpailuasetelmiin, varsinkaan jos ne johtuvat julkisesta sääntelystä.

Tasapuolisten toimintaedellytysten syntymistä voidaan edesauttaa kiinnittämällä huomiota siihen, että pienimuotoiselle toiminnalle ei aseteta toiminnan laajuuteen nähden liian raskaita velvoitteita ja toisaalta poistamalla ammattimaiseen toimintaan mahdollisesti liittyvää tarpeetonta sääntelyä. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää lainsäädännön kilpailuneutraaliuteen. Jakamistalouden toimijoihin tulisi soveltaa ammattimaisen toiminnan sääntöjä silloin, kun kyseessä oleva toiminta tosiasiallisesti on ammattimaisesta eikä merkitystä ole sillä, lasketaanko toiminta jakamistalouteen vai ei. Samanlaajuisia toimintaa pitäisi säädellä samalla tavalla teknologia- ja liiketoimintamallineutraalisti.

## 8 Lausuntokierros

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausuntoja jakamistalouden haasteita ja kehittämistarpeita koskevasta virkamiesselvitysluonnoksesta Lausuntopalvelu.fi:ssä kesäkuussa 2017. Lausuntoaika oli 9.6.2017 - 15.8.2017. Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelun kautta yli 50 organisaatiolle ja yritykselle, ja sen lisäksi lausuntopyyntö oli avoin kaikille asiasta kiinnostuneille. Lausuntokierroksesta tiedotettiin lisäksi sosiaalisen median kautta.

Lausuntopyynnössä esitettiin kolme kysymystä, johon lausunnonantajien toivottiin vastaavan.

- 1) Mitkä ovat mielestänne suurimmat jakamistalouteen liittyvät haasteet Suomessa?
- 2) Millaisia sääntelyratkaisuja tai muita viranomaistoimia pidätte tarpeellisena näiden haasteiden ratkaisemiseksi?
- 3) Millaisia sääntelyratkaisuja tai muita viranomaistoimia pidätte tarpeellisena ja kamistalouden edistämiseksi Suomessa?

Lisäksi kohdassa 4 oli mahdollista esittää muita kommentteja.

Lausuntoja saatiin kaikkiaan 36<sup>44</sup>. Lausunnon antoivat seuraavat tahot: Akava ry, Barking Oy, Eezy Osk Oy, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Finpro Oy Visit Finland, Forenom Oy, Helsingin Kotimajoitus Tmi, Helsingin Taksiautoilijat ry, Kaupunkiaktivismi metropolin voimavarana -tutkimushanke, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kotiranta Fedu, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Lahti Vesa, Liikenne- ja viestintäministeriö, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Oikeudet, ulossulkevuus ja sosiaalinen arvontuotanto uuden talouden malleissa -tutkimushanke, Oikeusministeriö, Palvelualojen työnantajat PALTA ry, Sharetribe Oy, Sisäministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kiinteistöliitto ry,

---

<sup>44</sup> Lausuntoihin voi tutustua osoitteessa:  
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ShowAllProposalAnswers?proposalId=f71e5a67-5f4f-4c13-81ef-9fe2d93b9b36> (linkki 20.10.2017).

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Taksiliitto ry, Suomen Vuokranantajat ry, Suomen Yrittäjät ry, SuoraTyö Oy, Teknologiateollisuus ry, Tilastokeskus, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Uber Finland Oy, Valtioneuvoston kanslia, Verohallinto ja Ympäristöministeriö.

Lausuntopalautteen perusteella jakamistalouden haasteet oli tunnistettu virkamiesselvityksessä varsin hyvin. Lausuntojen kautta eri sidosryhmiltä saatiin hyödyllistä tietoa ja konkreettisia käytännön esimerkkejä säädösympäristön haasteisiin liittyvistä ongelmatilanteista. Myös ministeriöistä ja virastoilta saatiin aiempaa perusteellisempia pohdintoja säädösympäristöön liittyvistä haasteista ja niiden ratkaisemisesta.

Lausuntopalautteessa esitettiin myös jonkin verran kritiikkiä ja osoitettiin virkamiesselvityksen puutteita. Lisäksi lausunnoissa nostettiin keskusteluun myös muutamia uusia näkökohtia, joita virkamiesmuistiossa tulisi lausunnonantajien mukaan käsitellä. Eniten kritiikkiä saivat virkamiesselvityksen lopussa olevat jatkotoimet, joita pidettiin riittämättöminä.

### *Yhteenveto lausuntopalautteesta: haasteet*

Lausuntopalautteen mukaan keskeiset haasteet liittyvät jakamistalouden toimijoiden kannalta epäselvään säädösympäristöön ja oikeudelliseen epävarmuuteen. Jakamistalouden toimijoiden vastuut ja velvoitteet ovat epäselviä, eivätkä toimijat ole tietoisia, millaista sääntelyä ja millaisia velvoitteita heidän harjoittamaansa toimintaan liittyy. Ongelma liittyy rajanveto ammattimaisen elinkeinonharjoittamisen ja satunnaisen ei-ammattimaisen toiminnan välillä on usein epäselvä. Jos raja on epäselvä, on myös epäselvää, millaisia lakisääteisiä velvoitteita kussakin tilanteessa pitäisi noudattaa.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota terminologiaan jakamistaloudesta puhuttaessa. Monissa lausunnoissa korostettiin, että jakamistalouden sijaan olisi parempi puhua välitystaloudesta tai alustataloudesta, jotka kuvaisivat paremmin toiminnan luonnetta. Näissä lausunnoissa korostettiin näkemystä, että vain osa jakamistaloudesta on aidosti pienimuotoista, yhteisöllisyyttä korostavaa ja voittoa tavoittelematonta, ja osassa kyse on selkeästi voittoa tavoittelevasta liiketoiminnasta.

Lisäksi jakamistalous nostaa esiin laajemman tarpeen yhtenäistää käsitteitä yrittäjistä ja elinkeinonharjoittajista puhuttaessa. Yleisessä keskustelussa yrittäjästä käytetään usein termejä itsensäyöllistäjä, freelancer tai kevytyrittäjä, vaikka lainsäädäntö ei termejä tunne. Lisäksi puhutaan itsenäisistä ammatinharjoittajista, palveluntarjoajista tai yksinyrittäjistä. Termien sekavuus on omiaan aiheuttamaan hämmennystä varsinkin kansalaisten keskuudessa ja voi olla vaikea hahmottaa, mitä lakisääteisiä velvoitteita kulloinkin kuuluisi hoitaa.



Elinkeinoelämän lausunnoista nousi esiin huoli kilpailun vääristymisestä, mikäli jakamistalouden toimijoiden ei tarvitse noudattaa samoja pelisääntöjä kuin muiden alalla toimivien. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä sitä, että markkinoille pysytään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset. Yksi keino tasaisen pelikentän luomiseen on lausuntopalautteen mukaan norminpurku ja sääntelyn sujuvoittaminen eli byrokratian vähentäminen kaikilta toimijoilta. Lisäksi tuotiin esiin, että markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset (esim. toimilupa) eivät saisi olla riippuvaisia valitusta liiketoimintakonseptista tai liiketoiminnassa hyödynnettävästä teknologiasta.

Työntekijäjärjestöt ovat huolissaan erityisesti alustojen kautta työtä tekevien oikeuksista. Toimeksiantojen kautta työskentely voi johtaa tilanteisiin, jossa työsuhteen määritelmä saattaa hämärtyä. Lausunnoissa tuodaan esiin, että alustan ja alustan kautta työtä tekevän välille ei nykytulkinnan mukaan synny työsopimuslain tarkoittamaa työsuhdetta, minkä vuoksi alustalla ei ole myöskään velvollisuutta huolehtia työnantaja-velvoitteista. Alustan kautta työtä tekevä ei välttämättä miellä itseään myöskään yrittäjäksi, joten riskinä on, että henkilön eläke-, vakuutus- ja sosiaaliturvamaksut jäävät hoitamatta.

Jakamistalous nostaa esiin myös alustatyöhön liittyvän ongelman, joka liittyy yleisemminkin epätyypillisiin työsuhteisiin. Lausuntopalautteessa tuodaan esiin, että toimeksiantoista tehtävän työn lisääntyessä syntyy yhä enemmän tilanteita, joissa henkilö toimii joko rinnakkain tai vuorotellen sekä yrittäjänä että työntekijänä. Sosiaalivakuutuslainsäädäntö taas perustuu siihen, että työtä tehdään joko työntekijänä tai yrittäjänä. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä saattaa siten osoittautua joustamattomaksi tilanteissa, joissa henkilö liikkuu eri työntekomuotojen välillä tai joissa yrittäjämuo- toisesta toiminnasta saadut ansiot ovat epäsäännöllisiä.

Verotuksen osalta lausuntopalautteessa tuotiin esiin, että sekä tietojen ilmoittamiseen että viranomaisten näkökulmasta myös tietojen saantiin liittyy omat haasteensa. Viranomaisten haasteena voi olla jakamistaloudessa toimivien maksun saajien että maksun maksajien suuri määrä ja toisaalta se, että nykyisellään tietojenkeruu perustuu joko oma-aloitteiseen ilmoittamiseen (yrittäjät) tai laajaan sivullisilmoittamiseen (työntekijät). Jakamistalouden toimijat eivät välttämättä aina hahmota, milloin heidän tulisi itse ilmoittaa tietoja verottajalle. Lausuntopalautteen mukaan myös alustatalouden toimijoiden verotuksen oikeudenmukaisuuden varmistamiseen liittyy omat haasteensa.

Lausuntopalautteesta korostui myös huoli siitä, että jakamistalous päätyy osaksi harmaata taloutta. Keskeinen piirre jakamistaloudessa on, että sekä palveluiden tarjoajat että niiden ostajat ovat usein yksityishenkilöitä, ja myös heidän pitäisi olla tietoisia toimintaansa liittyvistä velvoitteista. Ongelma liittyy myös ammattimaisen ja satunnai-

sen ei-ammattimaisen toiminnan väliseen rajanvetoon, sillä rajan ollessa epäselvä, omien velvoitteiden hahmottaminenkaan ei ole helppoa.

### *Yhteenveto lausuntopalautteesta: ehdotetut ratkaisut*

Ratkaisujen osalta neuvontaa ja ohjeistusta pidettiin lähes kaikkien lausunnonantajien mukaan erittäin tärkeänä. Erityisiä haasteita ohjeistukselle nähtiin asettavan sen, että jakamistalouteen liittyvää toimintaa harjoittavat usein yksittäiset henkilöt satunnaisesti. Ohjeistuksen pitäisi siis tavoittaa heidät ja kohdentaa erityisesti tälle kohdejoukolle. Huomiota tulisi kiinnittää eri käsitteiden selventämiseen (erityisesti yrittäjän, työntekijän ja elinkeinotoiminnan käsitteet). Eri lainsäädäntöjen määritelmät tulisi käydä läpi ja tarvittaessa tehdä muutosesitykset lainsäädäntöjen käsitteistön yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi tarvitaan tietoa jakamistalouden kannalta olennaisen lainsäädännön soveltamisesta ja siihen liittyviä käytännön esimerkkejä.

Lausuntopalautteessa toivottiin myös kaikkien viranomaisten yhteistä ohjetta ja yhtä viranomaisen luokkaa, josta saisi neuvontaa yrittäjänä toimimisesta ja työsuhde-, työttömyysturva- ja verolainsäädännön tulkinnoista sekä yrittäjästatukseen vaikuttavista asioista. Viranomaisten epäyhtenäiset tulkinnot yrittäjästatuksen muodostumisesta tulisi niin ikään saada yhdenmukaisiksi.

Yleisesti ottaen jakamistalouteen kaivataan yhteisiä pelisääntöjä, sillä osa lausunnonantajista kokee, että tällä hetkellä jakamistaloudessa toimitaan eri säännöillä kuin markkinoilla yleensä. Tasaista pelikenttää voitaisiin lausuntopalautteen mukaan luoda mm. norminpurulla ja sääntelyn sujuvoittamisella eli vähentäen byrokratiaa kaikilta toimijoilta.

Verotuksen haasteiden ratkaisemiseksi lausunnoissa ehdotettiin mm. tulojen ilmoittamisen helpottamista ja tavaroiden ja palveluiden pienimuotoisen myynnin vapauttamista verotuksesta 3000 € asti. Lausuntopalautteen mukaan alustojen verotusta tulisi pohtia enemmän ja ratkaista alustojen oikeudellinen velvollisuus ilmoittaa tai välittää tietoa. Jakamistalouden verotus on laaja kokonaisuus. Lausuntopalautteessa esitettiin muun ohella, että siihen liittyvien haasteiden pohtiminen ja ratkaiseminen vaatisivat erillisen työryhmän perustamista.

Lausuntopalautteen mukaan jakamistaloudessa olisi tärkeää erotella selkeästi voittoa tavoitteleva liiketoiminta ja voittoa tavoittelematon toiminta. Joidenkin näkemysten mukaan alustan omistaja ja alustan kautta palveluja tarjoava tulisi selkeästi määrittellä elinkeinonharjoittajiksi. Lausuntopalautteessa esitetään selvitetäväksi sitä, olisiko mahdollista määrittää yleiset tai sektorikohtaiset kynnyksarvot ammattimaiselle toiminnalle. Tämä selkeyttäisi rajanvetoa ammattimaisen ja satunnaisen toiminnan välillä

sekä vähentäisi säädösympäristöön liittyvää epävarmuutta ja helpottaisi toimijoiden omien lakisääteisten velvoitteiden hahmottamista.

Jakamistaloudessa työskentelyä tulisi lausuntopalautteen mukaan yleisesti helpottaa ja koko sosiaaliturvajärjestelmää tulisi päivittää nykyiseen toimintaympäristöön paremmin sopivaksi siten, että siinä huomioitaisiin paremmin ihmisten työskentely samanaikaisesti sekä yrittäjänä että työsuhteessa. Osassa lausuntoja korostetaan, että alustataloudessa työskentelevin työntekijöiden oikeudet ja työsuojelu tulisi varmistaa. Muutamien lausunnonantajien mukaan työsuhteen tarjoamaa suojaa olisi laajennettava koskemaan myös alustataloudessa tehtävää työtä.

Lausunnoissa tuotiin esille myös se, että tarvittaisiin helppo rajapinta, jonka kautta voisi hoitaa lakisääteiset velvoitteet erityisesti tilanteessa, jossa yksityishenkilö hankkii palvelun toiselta yksityishenkilöltä. Helpottamalla velvoitteiden hoitamista pystyttäisiin myös torjumaan harmaata taloutta.

Lausuntopalautteen perusteella muistiota on täydennetty. Lisäksi lausuntopalautetta hyödynnetään jatkotyössä esimerkiksi ohjeiden laatimisessa ja sektorikohtaisten haasteiden ratkaisemisessa.

## 9 Johtopäätökset ja ehdotukset jatkotoimiksi

Jakamistalouden säädösympäristöä koskevan tarkastelun tuloksena 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.
- Euroopan komission mukaan jakamistalousalustojen ja palvelujen tarjoajien tuottojen on arvioitu EU:ssa olevan noin 28 miljardia euroa. Jakamistaloudelle on ennustettu lähivuosina merkittävää kasvua ympäri maailman, sillä siinä yhdistyvät digitaalisten alustojen tarjoamat uudet mahdolliset, kiertotalous ja kestävä kehitys tavoitteet.
- Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän markkinaselvityksen mukaan jakamistalous on Suomessa toistaiseksi pientä, vuonna 2016 hieman yli 100 milj. euroa. 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 tärkeää ymmärtää, että jakamistalous-käsitteen alla on monentyyppistä toimintaa. Osassa on kyse jakamistalouteen perustuvasta ammattimaisesta liiketoiminnasta, osassa taas kustannustenjakoon tai vaihdantaan perustuvasta toiminnasta. Sovellettava lainsäädäntö määräytyy toiminnan todellisen luonteen ja laajuuden mukaan, eikä sen mukaan, määritelläänkö toiminta jakamistaloudeksi.
- On huomattava, että osa jakamistalouden yhteydessä esiin nousevista haasteista on samoja, jotka liittyvät yleisemminkin esimerkiksi alustatalouteen tai työn murrokseen. Toisaalta tietyt haasteet, kuten esimerkiksi ammattimaisen ja satunnaisen ei-ammattimaisen toiminnan välinen rajanveto, ovat ominaisia nimenomaan jakamistaloudelle.
- Lainsäädännön jakamistaloudelle asettamat haasteet liittyvät tyypillisesti siihen, että lainsäädännön sovellettavuus ratkeaa yksittäistapauksittain, usein jälkikäteen tehtävän harkinnan perusteella. Erityisesti tämä koskee toiminnan ammattimaisuuden ja työn suorittajan oikeudellisen aseman arviointia. Toisaalta sama oikeudellinen epävarmuus liittyy yleisemminkin yksin- ja mikroyrittäjien toimintaan ja esimerkiksi ansioperusteiseen sosiaaliturvaan.
- Nykyiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään liittyy erilaisia työelämän murroksesta johtuvia kehittämistarpeita. Kehittämistarpeet nousevat esiin myös jakamistaloudessa, jossa työtä tehdään paljolti keikkaluonteisesti ilman varsinaista työsuhdetta.
- Tasapuoliset toimintaedellytykset tulisi turvata 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.

- 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 välttämällä ylisääntelyltä, joka muodostaa uhan jakamistalouden kehittymiselle.

### *Ehdotukset jatkotoimiksi*

Jakamistalouden virkamiesverkosto ehdottaa seuraavia jatkotoimia jakamistalouden säädösympäristön kehittämiseksi:

1. Koska jakamistalouden uusiin toimintamalleihin liittyy paljon epätietoisuutta ja epävarmuutta sovellettavista säädöksistä, perustetaan julkishallinnon ylläpitämä jakamistalous -sivusto, jonne kootaan jakamistalouteen liittyvä, olemassa olevaan lainsäädäntöön perustuva, eri viranomaisten ajantasainen ohjeistus ja neuvonta. Neuvonnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ohjeet olisivat helposti ymmärrettävässä muodossa.
  - Tietoa ja ohjeistusta tulisi antaa erityisesti yrittäjyydestä työn tekemisen muotona sekä työoikeudellisen aseman merkityksestä sosiaalivakuutuksessa, sillä epäselvyyttä oikean vakuuttamisen muodon osalta esiintyy yhä. Ohjeistuksessa tulee kiinnittää huomiota myös käsitteisiin, sillä lainsäädäntö ei tunne esimerkiksi paljon käytettyjä kevytyrittäjä tai itsensätyöllistäjä -termejä.
  - Tietoa ja ohjeistusta tulisi antaa myös siitä, millaisia velvoitteita palveluntarjoajan ja palvelun ostajan tulee missäkin tilanteessa hoitaa, jotta sekä palveluiden ostaminen että tarjoaminen olisi helpompaa. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti tilanteeseen, jossa kotitalous toimii palvelun ostajana.
2. Etsitään konkreettisia keinoja joustavoittaa siirtymistä yrittäjyyden ja palkkatyön välillä siten, ettei byrokratia tosiasiallisesti muodostu erilaisten työmahdollisuuksien hyödyntämisen esteeksi.
  - Hallituksen puolivälitarkastelussa linjatut toimet itsensätyöllistäjien työtömyysturvan parantamiseksi (sujuvoitetaan sivutoimisen yritystoiminnan aloittamista työttömänä ja otetaan käyttöön ns. yhdistelmävakuutus) ovat askel tähän suuntaan.

- Lisäksi jakamistalouden säädösympäristön tarkastelussa esiin nousseet haasteet tulee huomioida käynnissä olevassa ”Perusturvan ja toimeliasuuden kokonaisuudistus” -hankkeessa.
3. Käynnistetään poikkihallinnollinen selvitys siitä, millaisin konkreettisoin toimin voitaisiin estää ja ennaltaehkäistä jakamistalouteen liittyvän harmaan talouden syntymistä.
  4. Käynnistetään selvitys esiin nousseiden verotuksellisten haasteiden tarkemmaksi selvittämiseksi ja niihin liittyvien ratkaisukeinojen löytämiseksi.
  5. Arvioidaan vaihtoehdot ammattimaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan välisen rajanvedon selkeyttämiseksi.
  6. Selvitetään, miten jakamistalouteen liittyvä toiminta voitaisiin tuoda virallisen tilastoinnin piiriin, jotta päätöksenteon tueksi saataisiin luotettavaa tilastotietoa esimerkiksi jakamistalouden eri sektoreiden kehityksestä.
  7. 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.

Kuvio 5. Virkamiesverkoston ehdottamat jatkotoimet.

- 1 **Perustetaan julkishallinnon ylläpitämä jakamistalous -sivusto, jonne kootaan jakamistalouteen liittyvä eri viranomaisten ohjeistus.**
- 2 **Etsitään konkreettisia keinoja joustavoittaa siirtymistä yrittäjyyden ja palkkatyön välillä siten, ettei byrokratia tosiasiallisesti muodostu erilaisten työmahdollisuuksien hyödyntämisen esteeksi.**
- 3 **Käynnistetään poikkihallinnollinen selvitys siitä, millaisin konkreettisoin toimin voitaisiin estää ja ennaltaehkäistä jakamistalouteen liittyvän harmaan talouden syntymistä.**
- 4 **Käynnistetään selvitys esiin nousseiden verotuksellisten haasteiden tarkemmaksi selvittämiseksi ja niihin liittyvien ratkaisukeinojen löytämiseksi.**
- 5 **Arvioidaan vaihtoehtoja ammattimaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan välisen rajanvedon selkeyttämiseksi.**
- 6 **Selvitetään, miten jakamistalouteen liittyvä toiminta voitaisiin tuoda virallisen tilastoinnin piiriin.**
- 7 **Kokeileva Suomi -tiimin käynnistämässä kokeiluissa huomioidaan jakamistalouteen liittyvät haasteet ja edistetään niiden ratkaisemista.**

# Jakamistalouden säädösympäristö

## Haasteet ja kehittämistarpeet

ISSN 1797-3562 (verkkójulkaisu)

ISBN 978-952-327-257-6

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet