

SELETUSKIRI

Eesti täiendatud seisukoht Euroopa Parlamendi ja nõukogu platvormitöö tingimuste parandamise direktiivi eelnõu kohta ning ülevaade senisest hääletusest Euroopa Liidu Nõukogus

Seletuskiri annab ülevaate Eesti täiendatud seisukohast Euroopa Parlamendi ja nõukogu platvormitöö tingimuste parandamise direktiivi eelnõu (edaspidi direktiivi eelnõu) kohta Euroopa Liidu Nõukogus, esitades põhjendused Euroopa Liidu alaliste esindajate komitee 16. veebruari 2024. aasta istungil direktiivi kompromissteksti hääletusel erapooletuks jäämise kohta. Ühtlasi on esitatud seisukohad aluseks eeldatavasti 11. märtsil 2024. aastal toimuval **tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste (EPSCO) nõukogul**.

Vaatamata Eesti jõupingutustest läbirääkimisperioodi vältel ei ole õnnestunud saavutada tulemust, mis arvestaks piisavalt meie huvidega. Seetõttu ei saa Eesti saavutatud kompromissettepanekule oma heakskiitu anda. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised näevad ette, et juhul kui Eesti soovib mitte toetada nõukogus EL eelnõu suhtes saavutatavat kokkulepet, tuleb selleks esitada valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks Eesti seisukohad.

Eelkõige ei saa Eesti toetada – tulenevalt kehtivatest Vabariigi Valitsuse seisukohtadest – **algoritmilise juhtimise** käsitlust direktiivi eelnõus. Põhjendamatult on piiratud automaatsete otsuste tegemist (artikkel 10 lõige 5), nõudes, et teatud otsused peavad olema tehtud inimese poolt. Tekstis on olemas sobivad kaitsemehhanismid, et platvormitöö tegijaid põhjendamatute algoritmiliste otsuste eest kaitsta (inimese poolt ülevaataamise võimalus, riskihindamise läbiviimise kohustus), kuid ei ole selge, et kas kaetud on näiteks ka automaatne tööde jagamine või mitte. Meie hinnangul on algoritmiline juhtimine platvormi peamine lisandväärtus. Peame oluliseks, et algoritmilisele juhtimisele seatud nõuded, mille järgi on vajalik inimese poolne sekkumine, jääksid selgeks ja proportsionaalseks ega piiraks põhjendamatult võimalust kasutada tehisintellektisüsteeme automaatotsuste tegemiseks.

Samuti oli EL alaliste esindajate komitee 16. veebruari 2024. aasta istungile esitatud kompromisstekstis ebaselge **töölepingu õigusliku eelduse käsitlus (artikkel 5)**. Soovisime, et õigusliku eelduse regulatsioon direktiivis oleks õigusselge ja üheselt arusaadav. Kuigi Eestile sobib, et kompromissteksti järgi võivad liikmesriigid otsustada õigusliku eelduse sisu üle, on tekstis liikmesriikidele õigusliku eelduse sisustamisel kehtestatud lisatingimusi, mis võivad platvormide tegevusele tekitada ebamõistlikku halduskoormust. Näiteks nõue, et platvormitöö tegijate jaoks ei tohi vastava menetluse algatamine olla vähimalgi määral koormav ning sellest kasu saamine peab olema lihtne. Taolise ebaselge õigusliku eelduse tagajärjeks on 27 erinevat õigusliku eelduse režiimi, mis ei soosi platvormide ärimudeli jätkusuutlikku arengut.

Eesti jääb erapooletuks direktiivi eelnõu osas ka lõpliku kokkuleppe saavutamisel, mis toimub eeldatavasti tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste (EPSCO) nõukogul 11. märtsil 2024. aastal.

SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) esitas 9. detsembril 2021. aastal platvormitöö tingimuste parandamise direktiivi eelnõu (edaspidi direktiivi eelnõu).

Eesti seisukohad selle paketi, sh direktiivi eelnõu kohta kinnitati 17. veebruaril 2022. a Vabariigi Valitsuse istungil ja 8. märtsil 2022. a Riigikogu sotsiaalkomisjonis ning 14. märtsil 2022. a Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis. Eelnõu suhtes kiideti üldine lähenemisviis heaks 12. juunil 2023 EPSCO nõukogu istungil. Eesti jäi hääletamisest kõrvale vastavalt 8. juuni 2023. a Vabariigi Valitsuse istungil ja 9. juuni 2023. a Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis kinnitatud seisukohtadele.

Euroopa Parlamendiga läbirääkimiste tulemusena esitati lõplik kompromisstekst kokkuleppe saavutamise eesmärgil Euroopa Liidu alaliste esindajate komitee 16. veebruari 2024. a istungile, kuid kokkuleppe ei pälvinud liikmesriikidelt piisavat toetust. Eesti jäi kokkuleppe hääletusel erapooletuks. Eesistuja plaanib kokkuleppe uuesti hääletusele panna Euroopa Liidu alaliste esindajate komitee 6. märtsi 2024. aasta istungile ja 11. märtsil 2024. aastal toimuvale tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste (EPSCO) nõukogu istungile.

Käesolevaga esitatakse Vabariigi Valitsusele ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §20¹ lõikele 3 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152⁴ lõikele 3 põhjendus selle kohta, miks Eesti jäi hääletamisest kõrvale, kui liikmesriigid hääletasid direktiivi eelnõu lõppkokkuleppe üle, ning Esitatakse Eesti täiendatud seisukoht hääletusest kõrvale jäämiseks direktiivi eelnõu hääletusel Euroopa Liidu Nõukogus (eeldatavasti 11. märtsil 2024. aastal toimuv EPSCO nõukogu istungil).

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ministri nõunik Aleksei Jašin (aleksei.jasin@mkm.ee, 5788 8941) ja EL ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Evelin Tõnisson (evelin.tonisson@mkm.ee, 625 6353). Valdonna eest vastutav asekancler Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on Ulla Saar (ulla.saar@mkm.ee; 5919 8883).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu platvormitöö tingimuste parandamise direktiivi sisu

Direktiivi eesmärkideks on parandada platvormitöö tegijate töötingimusi, tagades nende tööalase staatuse õige kindlaksmääramine, edendades platvormitöö algoritmilises juhtimises läbipaistvust, õiglust ja vastutust ning suurendades platvormitöö läbipaistvust, ja toetada digitaalsete tööplatvormide kestlikku kasvu liidus. Platvormitöö direktiivi eelnõuga koos avaldas komisjon teatise „Paremad töötingimused tugevama sotsiaalse Euroopa jaoks: digitaliseerimise kõigi hüvede rakendamine tulevikutöö heaks“. Samas pakettis avaldati ka enesehõivatute kollektiivse koondumise suuniste eelnõu.

Direktiivi eelnõu kehtestab töölepingu õigusliku eelduse, vähendamaks tööalase staatuse valesti liigitamise riski. Õiguslik eeldus Eesti õiguses on töölepingu seaduses § 1 lg 2 ja lg 4.

Direktiivi eelnõu käsitleb ka algoritmilist juhtimist. Ettepanekus soovitakse kehtestada platvormidele kohustus teavitada platvormitöö tegijaid automatiseeritud jälgimisest ja otsuste tegemisest, mis mõjutavad töötegija töötingimusi, näiteks tasu saamist või konto kasutamist. Platvormid peavad tagama isikute olemasolu, kes kontrollivad automaatsete seire- ja otsustussüsteemide otsuste mõju ning selgitavad ja põhjendavad otsuseid.

Ettepanekuga luuakse ka kohustus deklareerida platvormitöötajate töötamine ja pakkuda asutustele teavet regulaarsete platvormitöö tegijate arvu, lepinguliste suhete ja tingimuste kohta. Platvormitöö läbipaistvuse raames tuuakse sisse platvormi kohustus luua suhtluskanal platvormitöö tegijatele ja nende esindajatele arutamaks privaatselt tööga seonduvaid küsimusi.

Eesti kehtiv õigus ja eeldatav mõju

Kuigi läbirääkimiste käigus tehti suuri jõupingutusi, et võtta tekst arvesse Eesti ja teiste liikmesriikide erinevaid muresid ning tekstis ei ole säilinud tasakaal, mis annaks kindluse uute ärimudelite nagu platvormide jätkusuutlikuks arenguks. Meie mured on seotud algoritmilise juhtimisega, sest eelnõus on põhjendamatult piiratud automaatsete otsuste tegemist, nõudes, et need otsused peavad olema tehtud inimese poolt. Ettepaneku artikli 10 punkt lõige 5 ütleb, et „Iga otsus piirata, peatada või lõpetada platvormitööd tegeva isiku lepinguline suhe või konto või mis tahes muu samaväärset kahju tekitava otsuse peab tegema inimene.” Kuigi mõistame selle sätte eesmärki, on see siiski avatud erinevateks tõlgendusteks, kus peaaegu iga algoritmiline otsus peaks justkui olema inimese järelevalve all. Platvormitöö tõhusus sõltub sageli protsesside automatiseerimisest. See säte võib tuua kaasa põhjendamatuid viivitusi ja pikendada protsesse platvormil suure hulga töötajate jaoks. Tõlgendamise lai ulatus võib tekitada ebakindlust, millised toimingud selle alla kuuluvad. Näiteks kas see kehtib ainult töölepingu lõpetamise kohta või hõlmab ka automatiseeritud tööde jaotamist. Samuti on ebaselge, kas see on pelgalt formaalne automatiseeritud otsuse läbivaatamine või kui see on sisuline, siis kas on vajalik sõltumatu hindamine.

Samas ei ole me veendunud, et töölepingu õigusliku eelduse kehtestamise tingimused tagavad piisava õiguskindluse.

Kokkuvõtteks, kuigi eelnõu tekst läbirääkimistel on paranenud, jäi Eesti hinnangul oluline osa platvormitöö ettepaneku võimalustest realiseerimata.

Ettepanek Vabariigi Valitsuse otsuseks:

1. Kiita heaks järgmine majandus- ja infotehnoloogiaministri esitatud seisukoht Euroopa Parlamendi ja nõukogu platvormitöö tingimuste parandamise direktiivi eelnõu kohta ning võtta see aluseks eelnõu heakskiitmise hääletamisel Euroopa Liidu Nõukogus:
 - 1.1 Eesti jaoks on kokkuleppe sõlmimisel oluline, et eelnõu pakuks digitaalsetele tööplatvormidele piisavalt õigusselgust ja võimalikud vaidlused ei pärsiks liigselt innovaatilise majandussektori jätkusuutlikku kasvu. Soovime näha selgeid ja üheselt mõistetavaid töölepingu õigusliku eelduse seadmise tingimusi. Kuigi Euroopa Liidu liikmesriigid võivad eelnõu järgi otsustada töölepingu õigusliku eelduse üle, on tekstis liikmesriikidele õigusliku eelduse seadmisel kehtestatud lisatingimusi. Näiteks nõue, et platvormitöö tegijate jaoks ei tohi vastava menetluse algatamine olla vähimalgi määral koormav ning sellest kasu saamine peab olema lihtne. Taolise ebaselge õigusliku eelduse tagajärjeks on 27 erinevat õigusliku eelduse režiimi, mis ei soosi platvormide ärimudeli jätkusuutlikku arengut.
 - 1.2 Samuti on Eesti jaoks on oluline, et algoritmilisele juhtimisele seatud nõuded oleksid selged ja proportsionaalsed ega piiraks põhjendamatult võimalust kasutada tehisintellektisüsteeme automaatotsuste tegemiseks. Algoritmilise juhtimise peatükk eelnõus piirab põhjendamatult automaatsete otsuste tegemist ning nõuab, et teatud olulised otsused peavad olema tehtud inimese poolt. Kohustus jätab täpselt määratlemata olukorrad, kus kontot üksnes piiratakse või tekitatakse isikule samalaadseid negatiivseid tagajärgi. Meie jaoks on oluline, et see kohustus ei kehtiks üksikute ülesannete määramisele. Taoline piirang ei võta arvesse, et tekstis on olemas sobivad kaitsemehhanismid isikute algoritmiliste otsuste eest kaitsmiseks nagu inimese poolt ülevaatamise võimalus, riskihindamise läbiviimise kohustus. Meie hinnangul on algoritmiline juhtimine platvormi põhitegevus ja peamine lisandväärtus.

- 1.3 Vaatamata Eesti jõupingutustest läbirääkimisperioodi vältel ei õnnestunud saavutada tulemust, mis arvestaks piisavalt meie huvidega, seetõttu jääb Eesti Euroopa Liidu Nõukogus direktiivi eelnõu vastuvõtmise hääletusel erapooletuks eelnimetatud põhjustel.
2. Ühtlasi võtta teadmiseks majandus- ja infotehnoloogiaministri esitatud põhjendus Euroopa Liidu alaliste esindajate komitee 16. veebruari 2024. a istungil platvormitöötajate direktiivi eelnõu osas erapooletuks jäämise kohta.

Põhjendus: Pidasime 2022. aastal Euroopa Liidu platvormitöö tingimuste parandamise eelnõu osas heaks kiidetud seisukohtade kohaselt oluliseks tagada digitaalsete tööplatvormide jätkusuutlik kasv ning hoiduda ülereguleerimisest. Eeltoodud põhjendustel on taolise ebaselge õigusliku eelduse tagajärjeks 27 erinevat õigusliku eelduse režiimi ning lõputud õigusvaidlused, mis ei soosi platvormide ärimudeli jätkusuutlikku arengut. Samuti pidasime oluliseks, et inimjärelevalve kohustus jääb proportsionaalseks ega piira põhjendamatult võimalust kasutada tehisintellektisüsteeme automaatotsuste tegemiseks. Algoritmilise juhtimise peatükk piirab põhjendamatult automaatsete otsuste tegemise (kuigi tekstis on olemas ka sobivad kaitsemehhanismid).

Läbirääkimiste käigus oleme seisnud selle eest, et uue algatusega ei takistataks liigselt ja põhjendamatult uute innovaatiliste ärimudelite arengut. Samuti oleme pidanud oluliseks, et inimjärelevalve kohustus oleks proportsionaalne ega piiraks põhjendamatult tehisintellekti ja algoritmide automaatotsuste tegemist.

Alaliste esindajate komitee istungil 16. veebruaril 2024. a oli Eesti üks peamisi muresid seotud algoritmilise juhtimise käsitlusega. Alaliste esindajate komitee istungi kompromisstekstis on Eesti hinnangul algoritmilise juhtimise käsitlus piirav – inimese poolne otsuse tegemise nõue art 10 on liiga piirav platvormide tööprotsesside loogikat arvestades. Eelnõus on sätestatud, et inimene peab tegema otsuse, mille eesmärgiks on peatada või lõpetada platvormitööd tegeva isiku lepinguline suhe või konto, kuid kohustus kehtib ka määratlematutes olukordades, kus kontot üksnes piiratakse või tekitatakse isikule samalaadseid negatiivseid tagajärgi. Näiteks, ei ole selge, kas on kaetud näiteks ka automatiseeritud tööde jaotamine või mitte (artikkel 10 lõige 5), sealhulgas kas on vaja inimese otsust mingi platvormil pakutava töö kinnitamiseks platvormitöötajale. Meie hinnangul on algoritmiline juhtimine platvormi põhitegevus ja peamine lisandväärtus. Peame oluliseks, et algoritmilisele juhtimisele seatud nõuded ei takistaks põhjendamatult nende tegevust ega uute ärimudelite arengut.

Samuti, kuigi liikmesriigid võivad eelnõu järgi otsustada töölepingu õigusliku eelduse üle, on tekstis liikmesriikidele õigusliku eelduse seadmisel kehtestatud lisatingimusi. Näiteks nõue, et platvormitöö tegijate jaoks ei tohi vastava menetluse algatamine olla vähimalgi määral koormav ning sellest kasu saamine peab olema lihtne. Taolise ebaselge õigusliku eelduse tagajärjeks on 27 erinevat õigusliku eelduse režiimi, mis ei soosi platvormide ärimudeli jätkusuutlikku arengut.

Seetõttu ei saa me lõplikku teksti toetada ja seetõttu jäi Eesti ka 16. veebruaril 2024. a alaliste esindajate komitee istungil direktiivi eelnõu lõpliku kompromissteksti hääletusel erapooletuks. Eesti jääb erapooletuks eelnõu osas ka lõpliku kokkuleppe saavutamisel, mis toimub eeldatavasti 11. märtsil 2024. aastal toimuval EPSCO nõukogu istungil.