

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN 560. TÄYSISTUNTO (JDE) – INTERACTIO,
27.4.2021–28.4.2021

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vapaat ammatinharjoittajat 4.0”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2021/C 286/03)

Esittelijä: **Rudolf KOLBE**

Komitean täysistunnon päätös	20.2.2020
Oikeusperusta	Työjärjestyksen 32 artikla oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	Sisämarkkinat, tuotanto ja kulutus
Hyväksyminen jaostossa	31.3.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	27.4.2021
Täysistunnon nro	560
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	233/0/3

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vapaissa ammateissa käytetään jo nyt mittavasti ja menestyksekkäästi digitaalisia ja tekoälysovelluksia toimeksiantajien hyödyksi esimerkiksi koneenrakennusosalalla, ja ne osallistuvat johtavina toimijoina näiden sovellusten teknologiseen kehittämiseen. Vapaiden ammattien on myös vastedes oltava tiiviisti mukana kehittämis- ja validointiprosessissa, jotta voidaan varmistaa sovellusten käytettävyys ja tehokkuus.

1.2 Digitaalisia sovelluksia ei tulisi nähdä vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamien palvelujen kilpailijana tai korvikkeena. Ne ovat pikemminkin välineitä, joiden avulla voidaan jo nyt parantaa ja laajentaa asiantuntijapalvelujen tarjontaa.

1.3 Vapaiden ammatinharjoittajien on kyettävä tunnistamaan ja arvioimaan digitaalitekniikan käytöstä aiheutuvat uhat asiakkaidensa, potilaidensa ja toimeksiantajiensa intressien mukaisesti. Tämä perustuu erityiseen luottamuksellisuuteen, joka on luonteenomaista kyseisten toimijoiden väliselle suhteelle ja tulee säilymään keskeisenä tekijänä myös digitaalisten jakelukanavien yhteydessä.

1.4 Potilaiden, asiakkaiden ja toimeksiantajien on digitaalisten sovellusten yhteydessä voitava luottaa siihen, että asiantuntijapalveluja tarjotaan ammattimaiselta pohjalta ulkoisista intresseistä riippumatta ja että palveluntarjoaja on niistä vastuussa. Digitaaliseen kehitykseen mukautetut asianmukaiset ammatilliset säännökset ovat tässä yhteydessä tärkeä edellytys.

1.5 Vapaiden ammatinharjoittajien on varmistettava tietosuojajohdonmukaisesti ja puolustettava sitä kolmansiin osapuoliin nähden. Tietojen väärinkäytön välttämiseksi EU:ssa tarvitaan turvallisia digitaalisia infrastruktuureita.

1.6 Vapaiden ammatinharjoittajien on päivitettävä koulutussisältöjä omien ja henkilöstönsä tietotekniikka- ja digitaitojen mahdollisimman korkean laatutason varmistamiseksi. Komitea kehottaa EU:ta tukemaan näitä prosesseja asianmukaisin tukiohjelmin.

1.7 Vapaiden ammatinharjoittajien on mukautettava oma hallinnointinsa digitaaliseen kehitykseen ja osallistuttava aktiivisesti prosessin muotoiluun. Tämä saattaa edellyttää ammattieettisten sääntöjen laajentamista.

1.8 Digitalisaation mahdollistamien uusien vapaiden ammattien syntymistä olisi edistettävä Rooman manifestissa vahvistettujen kriteerien ja periaatteiden pohjalta.

2. Covid-19 ja vapaat ammatinharjoittajat

2.1 Pandemia on käynnistänyt laajamittaisen digitalisointiprosessin myös vapaiden ammattien alalla. Asiantuntijapalvelujen lisääntyneen tarpeen ja pandemiasta johtuneiden rajoitusten vuoksi digitaalisia palveluja on pitänyt laajentaa voimakkaasti. Kriisi on osoittanut, miten riippuvainen yhteiskuntamme on keskeisten vapaiden ammatinharjoittajien erinomaisesta ammattitaidosta. Vapaat ammatinharjoittajat, jotka ovat hallintotahojen keskeisiä kumppaneita kriisinhallinnassa ja turvattaessa väestön perustarpeet, on vastedes nivottava entistä paremmin työmarkkinaosapuolten järjestelmiin, ja heidän tarjoamansa palvelut on suojattava digitaalisiin muutoksiin mukautetuin asianmukaisin ammatillisin säännöksin. On suhtauduttava kriittisesti siihen, että monien itsenäisten yrittäjien ja vapaiden ammatinharjoittajien mahdollisuudet saada pandemian aikana valtion myöntämää tukea ovat olleet riittämättömiä tai olemattomia.

2.2 Asiantuntijapalvelujen voimakas digitalisointi voi vaikuttaa pysyvästi palvelutarjonnan kattavuuden paranemiseen myös syrjäisillä alueilla. Tässä yhteydessä on varmistettava, että kaupunkien ja maaseudun väliset edelleen liian suuret erot nopeissa laajakaistayhteyksissä poistetaan mahdollisimman pian ja että digitalisoidut palvelut ovat yhtä lailla kaikkien alueiden asukkaiden ulottuvilla. Vapaat ammatinharjoittajat ovat kriisin aikana investoineet digitalisaatioon ja tietosuojaan täyttääkseen veloitteensa keskeisissä yhteiskunnallisissa tehtävissä toimivina yleishyödyllisten palvelujen tarjoajina. Tämän vuoksi on tärkeää ottaa myös vapaat ammatinharjoittajat keskeisenä ryhmänä nimenomaisesti huomioon kaikissa talouden elvytystoimissa.

3. Rooman manifesti – vapaan ammatinharjoittamisen määritelmä

3.1 Vapailla ammateilla on keskeinen rooli EU:n taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä. Ne ovat osa säänneltyjen ammattien laajaa kirjoa, niiden harjoittajilla on oltava tietty pätevyys, ja niiden osuus kaikista työntekijöistä Euroopassa on 22 prosenttia. Vuonna 2013 jo yli kymmenesosa EU:n bruttoarvonlisäyksestä oli peräisin vapaiden ammattien alalta. Covid-19-kriisi on tuonut esiin yhteiskuntamme yleisen riippuvuuden vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamista laadukkaista palveluista. Kestokykyisinä työnantajina ja yrityksinä vapaat ammatinharjoittajat luovat merkittävästi uusia työllistymismahdollisuuksia, minkä lisäksi ne huolehtivat tärkeistä yleishyödyllisistä tehtävistä. Vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamat palvelut liittyvät läheisesti yksilöiden perustarpeisiin, kuten elämään, työhön, terveyteen, turvallisuuteen tai omaisuuteen. Tätä taustaa vasten on tärkeää varmistaa, että vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamat palvelut ovat demokraattisesti saatavilla esimerkiksi lääketieteen alalla sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa tai oikeusalalla oikeusavun kautta. Palkkioita tai maksuja koskevilla ylärajoilla suojataan niitä, jotka käyttävät vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamia palveluja mutta ovat tiedon epätasaisen jakautumisen vuoksi riippuvaisia tällaisista rajoista.

3.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on toistuvasti tarkastellut vapaita ammatteja, ja se teetti vuonna 2014 laaja-alaisen tutkimuksen The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society (Vapaiden ammattien asema, niiden tehtävät ja merkitys eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta) (1). Tutkimuksesta ilmenee, että vapaasta ammatinharjoittamisesta ei EU:n tasolla vielä ole yleisesti omaksuttua käsitystä tai yleisesti sovellettavaa määritelmää.

3.3 Vapaan ammatinharjoittamisen käsitteen määrittämiseksi ETSK hyväksyi joulukuussa 2017 Rooman manifestin. Tässä yhteydessä kyettiin hyödyntämään valmistelutyötä, jota oli tehty vapaiden ammatinharjoittajien yksittäisissä eurooppalaisissa kattojärjestöissä tarkoituksena laatia yhteinen eurooppalainen määritelmä vapaiden ammattien peruskirjan muodossa.

(1) Tutkimus The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society, EESC-2014-46-EN, ISBN 978-92-830-2460-6.

3.4 Rooman manifestin mukaan vapaat ammatinharjoittajat tarjoavat erityiseen ammattipätevyyteen tai ammatilliseen osaamiseen perustuvia immateriaalisia asiantuntijapalveluja. Näihin palveluihin liittyy henkilökohtainen elementti, ja ne perustuvat luottamussuhteeseen. Vapaat ammatinharjoittajat harjoittavat toimintaansa itsenäisesti omalla vastuullaan. He noudattavat ammattieettisiä sääntöjä, ovat sitoutuneet sekä toimeksiantajansa intresseihin että yleiseen etuun ja toimivat ammattialajärjestön sääntöjen ja valvonnan alaisina.

3.5 Määritelmä ei ole tyhjentävä, ja se on avoin uudelle tekniselle kehitykselle ja uusille ammateille. Rooman manifestista ilmenee, että kyseiset piirteet ovat ominaisia vapaille ammateille, mutta niiden kaikkien ei aina tarvitse esiintyä samanaikaisesti.

4. Digitalisaation haasteet

4.1 Maailmanlaajuinen digitalisaatio on käynnistänyt koko yhteiskunnan muutosprosessin, jonka seurauksia ei voida ennakoita. Covid-19-pandemia nopeuttaa osaltaan tätä kehitystä.

4.2 Seuraavat esimerkit osoittavat, että digitaaliset sovellukset ja jakelukanavat sekä tekoälyn käyttö ovat jo olennainen osa monia asiantuntijapalveluja ja että niitä voidaan tulevaisuudessa edelleen optimoida. Henkilökohtaisten kontaktien puuttumisen vaikutus vapaiden ammatinharjoittajien ja heidän asiakkaidensa, toimeksiantajiensa tai potilaidensa väliseen erityiseen luottamussuhteeseen ja vastaus kysymykseen siitä, missä määrin niin sanottu inhimillinen tekijä voidaan korvata tekoälyllä, on vielä selvittävää.

4.2.1 Oikeudellisen neuvonnan alalla käytetään yhä yleisemmin lohkoketjuteknologioita ja oikeusteknologiaa (Legal Techs). Sähköpostiviestintä asianajajien kanssa ja sähköisen hallinnon sovellukset muuttavat pysyvästi tapaa, jolla ihmiset asioivat tuomioistuinten ja viranomaisten kanssa. Vapaat ammatinharjoittajat ovat jo nyt tärkeitä kumppaneita sähköisen hallinnon hankkeiden täytäntöönpanossa ja edistävät merkittävästi hallinnon yksinkertaistamista tällä alalla.

4.2.2 Suunnittelun alalla rakennuksen tietomallista (Building Information Modeling, BIM), joka on rakennusten verkottuneen suunnittelun, toteutuksen ja hallinnoinnin menetelmä, on tulossa yhä tärkeämpi, ja monet infrastruktuurin turvallisuusarvioinnit toteutetaan tekoälyn avulla.

4.2.3 Terveystieteiden tekoälysovellukset johtavat merkittäviin muutoksiin lääketieteellisessä diagnostiikassa. Tämä lisäksi kehitetään etälääketiedettä ja sähköisiä lääkemääräyksiä sekä käytetään yhä enemmän sähköisiä potilaskertomuksia.

4.3 Digitalisaatio muuttaa viestintä- ja tiedotustapoja. Yhtäältä se antaa kuluttajille mahdollisuuden saada tietoa ennen asiantuntijapalvelujen käyttöä ja sen aikana, mikä vähentää tähänastista tiedon epätasaista jakautumista. Toisaalta on olemassa riski, että suodattamattoman ja kommentoimattoman tiedon ylitarjonta tai kohdennetut valeuutiset aiheuttavat kuluttajissa epävarmuutta, johtavat vakaviin virhearviointeihin ja pahentavat tiedon epätasaista jakautumista.

4.4 Asiantuntijapalvelujen digitalisointi ja tekoälypohjaiset puheentunnistus- ja käännösjärjestelmät vähentävät paikka- ja kielisidonnaisuutta. Tämä koskee ennen kaikkea neuvonta- ja suunnittelupalveluja mutta myös sosiaali- ja terveyspalveluja. Tämä ei saa johtaa palveludirektiivissä vahvistetun kohdemaaperiaatteen heikkenemiseen.

4.5 Tekoälysovellusten datan laatu on erityisen tärkeää asiantuntijapalvelujen alalla. Jotta tällaisia sovelluksia voidaan käyttää menestyksekkäästi arkaluonteisilla aloilla, vapaiden ammatinharjoittajien osallistuminen tekniseen kehitykseen ja erityisesti tietojen laadunvarmistukseen on olennaisen tärkeää.

4.6 Tärkeä näkökohta tässä yhteydessä on myös tietojen anonymisointi tai pseudonymisointi tietojen turvallisen käytön perustana toimeksiantajien edun mukaisesti. Samalla teknologian kehitys lisää kyberrikollisuuden riskiä, mikä uhkaa myös vapaiden ammatinharjoittajien tarjoamia palveluja.

4.7 Digitalisaatio helpottaa sellaisten uusien kaupallisten toimijoiden markkinoillepääsyä, jotka toistavat kohdennetusti vapaiden ammatinharjoittajien liiketoimintamalleja. Komitea kehottaa Euroopan unionia ja EU:n jäsenvaltioita seuraamaan tätä prosessia ja sääntelemään tarvittaessa esimerkiksi alustooperaattorien ja vapaiden ammatinharjoittajien välisiä suhteita ja pääsyä tällaisille alustoille. Tähän työhön olisi otettava mukaan kansalliset valvontaviranomaiset tai ammattikamarit. Apteekkipalvelujen alalla on viime vuosina syntynyt suuria rajatylittävästi toimivia verkkoapteekkeja. Tästä tilanteesta todennäköisesti hyötyvät uusina toimijoina yritykset, joilla jo on digitaalista asiantuntemusta.

5. Vapaan ammatinharjoittamisen avaintekijät digitalisaatiossa

5.1 Vapaan ammatinharjoittajan ja tämän asiakkaan, potilaan tai toimeksiantajan välillä on erityinen luottamussuhde, joka on asiantuntijapalvelujen keskeinen piirre. Digitalisaatio koettelee tätä luottamussuhdetta. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että henkilökohtainen yhteydenpito ei ole enää suoraa vaan tapahtuu teknisten välineiden, kuten videoyhteyksien tai sähköisten viestipalvelujen, kautta. Henkilökohtainen ja luottamuksellinen ohjaus ja neuvonta on kuitenkin myös digitaalisessa muodossa edelleen keskeinen osa asiantuntijapalvelujen tarjontaa.

5.2 Pitkällä aikavälillä on kuitenkin kysyttävä, voivatko tekoälysovellukset täyttää samat vaatimukset kuin ihmisten tarjoamat neuvontapalvelut. Teoriassa on mahdollista, että ihmisten keskinäinen luottamussuhde voisi muuttua ihmisen ja koneen väliseksi luottamussuhteeksi. Tekoälysovellukset ovat tällä hetkellä kuitenkin vielä kaukana tästä. Lopullisen päätöksen on tultava ihmiseltä (ihminen määrää -periaate). Tekoälyyn perustuvan ohjelmoinnin on oltava ihmiskeskeistä, avointa ja ensisijaisesti palvelun vastaanottajien intressien mukaista, ja sen on perustuttava samanlaisiin vastuukriteereihin. Tekoälypalvelujen menestyksen ja niihin kohdistuvan luottamuksen kannalta olennaista on myös niiden perustana olevien algoritmien avoimuus. Ne eivät saa johtaa vääristymiin tai ennakkoluulojen lisääntymiseen.

5.3 Tällaisen luottamussuhteen tärkeä perusta on ammatillinen riippumattomuus ja omavastuullisuus. Asiantuntijapalveluja käyttäessään potilaiden, asiakkaiden ja toimeksiantajien on välttämättä voitava luottaa siihen, että palveluja tarjotaan ammattimaiselta pohjalta ulkoisista intresseistä riippumatta ja että palveluntarjoaja on niistä vastuussa. Erityisesti digitaaliympäristössä, jossa erilaisten intressien vaikutus on heikommin havaittavissa, luottamus riippumattomaan asiantuntemukseen on yhä tärkeämpää.

5.4 Tietoturvan ja tietosuojan varmistaminen on avaintekijä tarjottaessa asiantuntijapalveluita digiaikana. Vapailta ammatinharjoittajilla on tässä yhteydessä keskeinen rooli varmistettaessa digitaalisten sovellusten turvallinen käyttö asiakkaiden tai potilaiden kannalta ja tiedotettaessa näille asianomaisista uhista. Tämä vahvistaa luottamussuhdetta palvelun vastaanottajaan ja liittyy tiiviisti vaitiolovelvollisuuden noudattamiseen.

5.5 Samalla on muistettava, että vapaat ammatinharjoittajat eivät pysty havaitsemaan kaikkia tietojen väärinkäyttötapauksia, mikä on ratkaisevan tärkeää mahdollisissa vastuukysymyksissä. Tämä pätee erityisesti sellaisiin tietojen väärinkäyttötapauksiin, joissa ulkopuolinen taho pääsee käsiksi digitaaliseen infrastruktuuriin, joka on käytettävissä EU:n ulkopuolella. Euroopan unionin olisi sen vuoksi edistettävä turvallisten digitaalisten infrastruktuurien kehittämistä ja levittämistä, jotta se säilyttäisi tasavertaisen aseman maailman muilta alueilta peräisin oleviin kilpailijoihin nähden.

6. Digitalisaatio ja koulutus

6.1 Digitalisaatio muuttaa vapaiden ammatinharjoittajien perus-, jatko- ja täydennyskoulutukselle asetettavia vaatimuksia. Tarvitaan valmiutta elinikäiseen oppimiseen, joka kattaa paitsi varsinaisen erikoisalan myös digitaalisen osaamisen, joka kehittyy nopeasti muilla aloilla.

6.2 Digitaalisen osaamisen edellyttämän tarvittavan perustan varmistamiseksi vapaille ammatinharjoittajille on välitettävä asiaankuuluvat digitaaliset taidot koulutuksen ja työelämän aikana. Komitea kehottaa Euroopan unionia tukemaan näitä prosesseja asianmukaisin tukiohjelmin.

6.3 Digitaalisten taitojen hankkiminen ja kehittäminen koskee myös vapaiden ammatinharjoittajien henkilöstöä, jonka koulutuksesta nämä ovat vastuussa.

7. Digitalisaatio ja ammatilainsäädäntö

7.1 Monissa maissa asiantuntijapalvelujen laatua ja turvallisuutta koskevat korkeat vaatimukset määritetään lainsäädännössä. Niiden noudattaminen on taattava riippumatta siitä, tarjotaanko asianomaiset palvelut digitaalisesti vai ei. EU:n jäsenvaltioiden ammatilainsäädäntöön on kohdistunut voimakkaita jännitteitä jo useiden vuosien ajan. Euroopan komissio toivoo jäsenvaltioiden ammatillisten säännösten vähentämisen lisäävän talouskasvua ja kilpailua, mutta huomiota ei kiinnitetä kustannuksiin, jotka aiheutuvat asiantuntijapalvelujen puutteellisesta laadunvalvonnasta johtuvista laiminlyönneistä sääntelemättömillä markkinoilla. Tämän vuoksi monet jäsenvaltiot pitävät säännöksiään tarpeellisina ja asianmukaisina laadun varmistamiseksi erityisesti keskeisten asiantuntijapalvelujen alalla.

7.2 Koska nykyiset säännökset eivät enenevässä määrin enää kata asiantuntijapalvelutarjonnan uusia digitaalisia muotoja, on voimassa olevaa ammatilainsäädäntöä mukautettava. Tarvittavien joustojen aikaansaamiseksi olisi tarkistettava säännöksiä, jotka ovat digitalisoinnin johdosta tarpeettomia. Entistäkin tarpeellisempaa on kuitenkin säätää tietyistä periaatteista, jotka koskevat pääsyä vapaisiin ammatteihin ja niiden harjoittamista, jotta vältetään digitalisoinnin kielteiset vaikutukset kuluttajiin ja vapaisiin ammatinharjoittajiin.

7.3 Periaatteessa kyse on siitä, että löydetään sitovien säännösten ja ei-sitovien toimenpiteiden (*soft law*) välinen optimaalinen suhde, ja tässä yhteydessä etusijalla on ammatillinen itsesääntely. Vasta jos se ei toimi, lainsäätäjän tulisi laatia sääntelyä. Sääntelemättömien vapaiden ammattien osalta tulisi edistää eettisten sääntöjen omaksumista.

8. Digitalisaatio ja vapaiden ammattien oma hallinnointi

8.1 Vapaan ammatinharjoittamisen keskeisenä piirteenä on jonkinlainen ammatillisen järjestäytymisen muoto, joka kuitenkin vaihtelee EU:ssa huomattavasti jäsenvaltioittain.

8.2 Oma hallinnointi on järjestetty ennen kaikkea alueellisesti ja osittain paikallisesti. Digitalisaatio poistaa palvelujen tarjonnasta perinteisen paikka- ja kielisidonnaisuuden. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten ammatillinen valvonta voidaan tulevaisuudessa varmistaa tehokkaasti. Tätä kysymystä tulisi tarkastella ajoissa omissa hallintoelimissä.

8.3 Digitalisaatio avaa uusia tehtäviä vapaiden ammatinharjoittajien ammattikamareille ja ammattialajärjestöille. Ne voivat auttaa jäseniään uusien digitaalisten liiketoiminta-alojen kehittämisessä tai uuden median hallinnassa.

8.4 Digitalisaatio edellyttää vapaiden ammattien omassa hallinnossa kehitettyjen ammattieettisten sääntöjen mukauttamista. Ammattietiikka, jolla varmistetaan vapaiden ammattien tärkeimpien periaatteiden noudattaminen, on keskeinen edellytys, jotta voidaan välttää digitalisoinnin kielteiset vaikutukset kuluttajiin. Ammattieettiset säännöt voivat tässä yhteydessä täydentää oikeudellisia periaatteita.

9. Uusien vapaiden ammattien syntyminen

9.1 Digitalisaatio saattaa laajentaa nykyisten vapaiden ammattien toimenkuvia ja vahvistaa monialaista yhteistyötä muiden ammattien kanssa sekä edistää Rooman manifestissa vahvistettujen kriteerien pohjalta uusien vapaiden ammattien syntymistä avoimessa ja kehittyvässä järjestelmässä.

9.2 Lisäksi digitalisaatio vahvistaa asiantuntijapalvelujen kaupallistumista ja muuttaa asiantuntija-ammattien perinteisiä ammatinkuvia.

9.3 Omalla hallinnoinnilla, ammattieettisillä säännöillä ja lakisääteillä vähimmäisvaatimuksilla onkin tulevaisuudessa tärkeä rooli, jotta innovatiivisilla ja joustavilla toimintamalleilla voidaan varmistaa yleisen edun huomioon ottaminen puhtaaseen voiton tavoitteluun nähden ja siten asiantuntijapalvelujen laatu kuluttajien hyväksi.

Bryssel 27. huhtikuuta 2021.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Christa SCHWENG