

Brüssel, 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv
platvormitöö tingimuste parandamise kohta

{COM(2021) 762 final} - {SEC(2021) 581 final} - {SWD(2021) 395 final} -
{SWD(2021) 396 final}

A. Vajadus ELi meetmete järele

Mis on lahendamist vajav probleem?

Digitaalsete tööplatvormide kaudu töötavate isikute hulgas on neid, kellel on halvad töötingimused ja ebapiisav juurdepääs sotsiaalkaitsele. Enamasti puudutab see väidetavaid füüsilisest isikust ettevõtjaid, st isikuid, kelle tööalane staatus on valesti liigitatud. Sellistel digitaalsete tööplatvormide kaudu töötavatel isikutel, kes on valesti liigitatud, ei ole töötajatele ette nähtud õigusi ega kaitset, samas puudub neil ka paljudele tegelikele füüsilisest isikust ettevõtjatele omane autonoomia ja parem positsioon tööturul. ELis töötab platvormide kaudu hinnanguliselt ligikaudu 28 miljonit inimest. Arvatakse, et 22,5 miljonit inimest on õigesti liigitatud kas töötajateks või füüsilisest isikust ettevõtjateks (valdav enamus). 28 miljonist inimesest 5,5 miljonit võivad siiski olla valesti liigitatud. Kogu ELis on tehtud rohkem kui 100 kohtuotsust ja 15 haldusotsust, mis on seotud tööalase staatuse vale liigitamisega platvormitöös.

On inimesi, kelle arvates platvormid, mille kaudu nad töötavad, omavad nende üle teatavat kontrolli, kasutades tööülesannete määramiseks, kontrollimiseks, jälgimiseks, hindamiseks ning töötajaid mõjutavate tagajärgedega otsuste tegemiseks algoritme. Nn algoritmiline juhtimine võib teatavaid töötingimusi negatiivselt mõjutada ja suurendab vale liigitamise riski, kuna keerukate digisüsteemide varjus võivad peituda alluvussuhted. Platvormi kaudu töötavad isikud peaksid olema teadlikud sellest, kuidas nende käitumine mõjutab juurdepääsu uute tööülesannete saamise võimalustele, mis määravatakse kindlaks algoritmide abil. Juurdepääs tööülesannetele mõjutab kõigi platvormi kaudu töötavate isikute sissetulekut, olenemata nende tööalasest staatusest. Seega on algoritmilise juhtimisega seotud probleemid olulised nii platvormitöötajate kui ka platvormi kaudu töötavate füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks.

Töötingimusi ja sotsiaalkaitse kättesaadavust mõjutavad ka olemasolevate kohustuste täitmise tagamisel tekkinud raskused, mille põhjuseks on läbipaistvuse ja jälgitavusega seotud probleemid, sealhulgas piiriülestes olukordades. Riiklikel ametiasutustel on digitaalsete tööplatvormide ja nende kaudu töötavate isikute andmetele raske juurde pääseda. Jälgitavuse küsimus on eriti oluline juhul, kui platvormid tegutsevad mitmes liikmesriigis, mistõttu on ebaselge, kus platvormitööd tehakse ja kes seda teeb. Olukorra lahendamiseks tuleks parandada õiguskindlust, luua võrdsed tingimused digitaalsetele tööplatvormidele ja veebivälistele teenuseosutajatele ning toetada digitaalsete tööplatvormide kestlikku kasvu liidus.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Algatuse üldeesmärk on parandada digitaalsete tööplatvormide kaudu töötavate isikute töötingimusi ja sotsiaalseid õigusi, et muu hulgas toetada digitaalsete tööplatvormide kestliku kasvu tingimusi Euroopa Liidus. Täpsemalt on algatuse eesmärgid järgmised: i) tagada, et digitaalsete tööplatvormide kaudu töötavatel isikutel oleks olemas või oleks võimalik saada õige tööalane staatus, võttes arvesse nende tegelikku suhet asjaomase platvormiga, ning et neil oleks juurdepääs kohaldatavatele töö- ja sotsiaalkaitseõigustele; ii) tagada platvormitöö algoritmilise juhtimise puhul õiglus, läbipaistvus ja vastutus ning iii) suurendada platvormitöö arengu läbipaistvust, jälgitavust ja sellekohast teadlikkust, samuti parandada

kohaldatavate eeskirjade täitmise tagamist kõigi digitaalsete tööplatvormide kaudu töötavate isikute, sealhulgas piiriüleselt tegutsevate inimeste suhtes.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

ELi meetmed on vajalikud, et saavutada ELi aluslepingul põhinevad põhieesmärgid, milleks on kestliku majanduskasvu ja sotsiaalse progressi edendamine (ELi lepingu artikkel 3). Ainult ELi algatusega saab tööalase staatuse vale liigitamise riski vähendamiseks kehtestada ühised eeskirjad, mida kohaldatakse kõigi ELis tegutsevate asjaomaste platvormide suhtes, vältides samal ajal algoritmilise juhtimise suhtes kohaldatavate praeguste ja tulevaste regulatiivsete lähenemisviiside killustumist ning võttes arvesse platvormitöö piiriülest mõõdet.

B. Poliitikavariandid

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud valik? Miks?

Mõjuhinnaangus käsitleti kolme poliitikavaldkonda (A – vale liigitamise riskiga seotud küsimused, B – algoritmilise juhtimisega seotud probleemid ning C – nõuete täitmise tagamise, jälgitavuse ja läbipaistvusega seotud küsimused, sealhulgas piiriülestes olukordades), mis üheskoos aitavad kõrvaldada kõik eespool kirjeldatud kitsaskohad. Kõnealustes poliitikavaldkondades vaadeldud poliitikavariandid erinesid isikulise ja/või materiaalse ulatuse poolest. Juba varases etapis jäeti kõrvale variandid, mis hõlmasid töötaja mõiste määramist, kolmanda tööalase staatuse kasutuselevõttu ELi tasandil ja ümberlükkamatu eelduse kehtestamist töösuhte olemasolu suhtes.

Poliitikavaldkonnas A (vale liigitamise riskiga seotud küsimused) on eelistatud variant **ümberlükatav eeldus, mida kasutatakse vaid selliste platvormide puhul, kes kohaldavad teatavat kontrolli**. See variant hõlmab ka **tõendamiskohustuse ümberpööramist**: eelduse vaidlustamise korral peavad platvormid, keda käsitatakse tööandjatena, tõendama vastupidist. Poliitikavaldkonnas B (algoritmiline juhtimine) on eelistatud variant läbipaistvuse, konsulteerimise, inimjärelvalve ja õiguskaitsega seotud õiguste pakett, mida kohaldatakse nii töötajate kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes. Poliitikavaldkonnas C (täitmise tagamine, läbipaistvus ja jälgitavus, sealhulgas piiriülestes olukordades) on eelistatud variant platvormitöö deklareerimisega seotud kohustuse selgitamine, sealhulgas piiriülestes olukordades, ning platvormide kohustus avaldada teavet oma töötingimuste, nende kaudu töötavate isikute arvu, tööalase staatuse, sotsiaalkaitsega hõlmatuse ning muude asjakohaste andmete kohta.

Õigusakti valiku seisukohalt oleks paketi nurgakiviks direktiiv. Direktiivi peetakse kõige sobivamaks, proportsionaalsemaks ja tõhusamaks vahendiks algatuse eesmärkide saavutamisel. Sellega nähakse ette siduvad miinimumnõuded, jättes samas liikmesriikidele võimaluse kohaneda oma konkreetse olukorraga.

Kes millist varianti toetab?

Poliitikavaldkondade A ja B eelistatud varianti toetavad ametiühingud, platvormide kaudu töötavate isikute esindajad, paljud riiklike ametiasutuste esindajad ja mõned platvormid.

Poliitikavaldkonna C pakutavate variantide suhtes näitas enamik sidusrühmi üles väiksemat huvi. Ametiühingud toetavad platvormitöö piiriülese läbipaistvuse ja jälgitavuse parandamist. Riiklike ametiasutuste esindajad toetavad platvormide kohustust avaldada teatavat teavet, tingimusel, et seda kohaldatakse vaid teatavat suurust ületavate platvormide suhtes. Tööandjate organisatsioonid toetavad vajadust vähendada töötajate vale liigitamise riski, kuid nende arvates tuleks seda teha liikmesriikide tasandil. Nad nõustuvad, et algoritmiline juhtimine peaks olema läbipaistvam ning rõhutavad, et selle eesmärgi saavutamiseks tuleks arvesse võtta olemasolevaid õigusakte. Eelistatud variandipakett on kooskõlas Euroopa Parlamendi 16. septembri 2021. aasta resolutsiooniga platvormitöötajate õiglaste töötingimuste, õiguste ja sotsiaalkaitse kohta (2019/2186 (INI)).

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi eelised?

Vale liigitamise riski vähendamiseks võetud meetmete (poliitikavaldkond A) tulemusel liigitatakse hinnanguliselt 1,7 – 4,1 miljonit isikut ümber töötajateks. See annaks neile juurdepääsu siseriiklikust ja ELi tööõigusest tulenevatele õigustele ja kaitsele. Platvormide kaudu töötavate isikute sissetulek võib suureneدا kuni 484 miljoni euro võrra aastas. Platvormitöö algoritmilise juhtimise suhtes kohaldatavad uued õigused (poliitikavaldkond B) võivad parandada 28 miljoni inimese töötingimusi. Platvormitöö deklareerimise kohustus ja avalikustamismõisted (poliitikavaldkonna C eelistatud variantide kombinatsioon) parandavad (kaudselt) töötingimusi, õiguskindlust ja äritegevuse läbipaistvust.

Millised on eelistatud poliitikavariandi kulud?

Vale liigitamise riski vähendamiseks võetavad meetmed (poliitikavaldkond A) võivad suurendada platvormide kulusid aastas 1,9–4,5 miljardi euro võrra. Platvormidest sõltuvad ettevõtjad ja tarbijad võivad olla sunnitud osa nendest kuludest ise kinni maksma, sõltuvalt sellest, kas ja kuidas platvormid otsustavad need kolmandatele isikutele üle kanda. Kulud, mis kaasnevad algoritmilise juhtimise suhtes kohaldatavate uute õigustega (poliitikavaldkond B) ning täitmise tagamise, läbipaistvuse ja jälgitavuse parandamise meetmetest koosneva eelistatud kombinatsiooniga (poliitikavaldkond C), on kas väikesed või väga väikesed.

Kuidas see mõjutab ettevõtjaid ja VKEsid?

Konservatiivsete hinnangute kohaselt on ELis üle 500 aktiivse platvormi, millest enamik tegutseb kohapeal. Neist ligikaudu 360 on VKEd VKEde tegevust võib mõjutada suuremate platvormide pakutav kõlvatu konkurents, mistõttu võrdsete võimaluste kehtestamine peaks neile kasu tooma.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvetele ja ametiasutustele?

Vale liigitamise riski vähendamiseks võetavad meetmed suurendavad liikmesriikide tulusid aastas kuni nelja miljardi euro võrra (sotsiaalkaitse ja maksude näol).

Kas on oodata muud olulist mõju?

Ühtegi muud olulist mõju ei ole ette näha.

D. Järeldused

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Direktiivi hinnatakse viie aasta möödumisel selle jõustumisest. Seejuures võetaks arvesse kaheaastast perioodi, mis on liikmesriikidele ette nähtud käesoleva direktiivi ülevõtmiseks.