



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu

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

A. Potreba po ukrepanju na ravni EU

V čem je težava?

Nekatere osebe, ki delajo prek digitalnih platform dela, se soočajo s slabimi delovnimi pogoji in neustreznim dostopom do socialne zaščite. V številnih primerih to zadeva osebe, ki so navidezno samozaposlene, tj. katerih zaposlitveni status je napačno določen. Napačno razvrščene osebe, ki delajo prek takih platform, ne uživajo pravic in zaščite iz nacionalnega in evropskega pravnega reda na področju dela, ki jih imajo delavci, niti avtonomije in močnejšega položaja na trgu dela, ki jih uživajo številni resnično samozaposleni. Ocenjuje se, da v EU prek platform dela približno 28 milijonov ljudi. 22,5 milijona teh ljudi naj bi bilo pravilno razvrščenih, bodisi kot delavci bodisi kot samozaposleni (velika večina kot slednji). 5,5 milijona od skupno 28 milijonov ljudi pa je lahko izpostavljenih tveganju napačne razvrstitve. Po vsej EU je bilo izdanih več kot 100 sodnih in 15 upravnih odločb, ki obravnavajo napačno razvrstitev po zaposlitvenem statusu.

Nekatere osebe, ki delajo prek platform, so pod določeno stopnjo nadzora, saj te platforme uporabljajo algoritme za dodeljevanje nalog, spremljanje, nadzor, ocenjevanje in sprejemanje odločitev, ki imajo zanje posledice. To „algoritmično upravljanje“ lahko negativno vpliva na nekatere njihove delovne pogoje in poveča tveganje napačne razvrstitve, saj lahko prikrije podrejenost za zapletenimi digitalnimi ureditvami. Osebe, ki delajo prek platform, morajo razumeti, kako njihovo vedenje vpliva na dostop do prihodnjih priložnosti za opravljanje nalog, določenih z algoritmi. Dostop do nalog vpliva na njihov dohodek, ne glede na njihov zaposlitveni status. Zato so izzivi algoritmičnega upravljanja pomembni tako za delavce kot za samozaposlene, ki delajo prek platform.

Na delovne pogoje in dostop do socialne zaščite vplivajo tudi težave pri izvrševanju obstoječih obveznosti, ki izhajajo iz vprašanj preglednosti in sledljivosti platformnega dela, tudi v čezmejnih primerih. Nacionalni organi imajo težave pri dostopu do podatkov na platformah in o osebah, ki delajo prek njih, pa tudi o pogojih poslovanja platform. Težave s sledljivostjo so zlasti pomembne, kadar platforme poslujejo čezmejno v več državah članicah, zaradi česar ni jasno, kje se opravlja platformno delo in kdo ga opravlja. To bi bilo treba storiti, da bi izboljšali pravno varnost, ustvarili enake konkurenčne pogoje za digitalne platforme dela in nespletne ponudnike storitev ter podprli trajnostno rast digitalnih platform dela v Uniji.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilj te pobude je izboljšati delovne pogoje in socialne pravice oseb, ki delajo prek digitalnih platform dela, tudi zato, da se podprejo pogoji za trajnostno rast digitalnih platform dela v Evropski uniji. Natančneje, pobuda želi i) zagotoviti, da imajo osebe, ki delajo prek digitalnih platform dela, ustrezen pravni zaposlitveni status – ali da lahko pridobijo tak status – glede na svoje dejansko razmerje s takimi platformami in pridobijo dostop do veljavnih pravic iz dela in socialne zaščite; ii) zagotoviti pravičnost, preglednost in odgovornost pri algoritmičnem upravljanju v platformnem delu; in iii) izboljšati preglednost, sledljivost in ozaveščenost o razvoju platformnega dela ter izboljšati izvrševanje veljavnih pravil za vse osebe, ki delajo prek digitalnih platform dela, vključno s tistimi, ki poslujejo čezmejno.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Ukrepanje EU je potrebno za doseganje temeljnih ciljev EU, ki temeljijo na Pogodbi, tj. spodbujanje trajnostne gospodarske rasti in socialnega napredka (člen 3 PEU). Samo pobuda EU lahko določi skupna pravila o tem, kako obravnavati tveganje napačne razvrstitve po zaposlitvenem statusu, ki bodo veljala za vse zadevne platforme, ki poslujejo v EU, hkrati pa preprečevala razdrobljenost obstoječih in prihodnjih regulativnih pristopov k algoritmičnemu upravljanju ter obravnavala čezmejno razsežnost platformnega dela.

B. Možnosti politike

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja prednostna izbira? Zakaj?

V oceni učinka so bila obravnavana tri področja politike (A – obravnavanje tveganja napačne razvrstitve, B – vprašanja, povezana z algoritmičnim upravljanjem, in C – vprašanja v zvezi z izvrševanjem, sledljivostjo in preglednostjo, tudi v čezmejnih primerih), ki skupaj obravnavajo opredeljene izzive. Na teh področjih so se preučene možnosti politike razlikovale po osebnem in/ali stvarnem področju uporabe. Možnosti za opredelitev pojma delavca, določitev tretjega zaposlitvenega statusa na ravni EU ali uvedbo „neizpodbojne“ domneve o zaposlitvi so bile opuščene v zgodnji fazi.

Na področju politike A (obravnavanje tveganja napačne razvrstitve) je prednostna možna politika **izpodbojna domneva, omejena na tiste platforme, ki izvajajo določeno stopnjo nadzora**. Ta možna politika vključuje tudi **prenos dokaznega bremena**: ko se domneva sproži, morajo v primeru, da se izpodbija, platforme, za katere se domneva, da so delodajalci, dokazati nasprotno. Prednostna možnost na področju B (algoritmično upravljanje) je sveženj pravic v zvezi s preglednostjo, posvetovanjem, človekovim nadzorom in pravnim varstvom za delavce in samozaposlene. Prednostna možnost za področje C (izvrševanje, preglednost in sledljivost, tudi v čezmejnih primerih) je združitev pojasnila o obveznosti prijave platformnega dela, tudi v čezmejnih primerih, z obveznostjo platform, da objavijo informacije o svojih pogojih poslovanja, številu ljudi, ki delajo prek njih, njihovem zaposlitvenem statusu, socialni zaščiti in druge ustrezne podatke.

Kar zadeva izbiro pravnega instrumenta, bi bil temelj svežnja direktiva. Direktiva se šteje za najprimernejši, najbolj sorazmeren in najučinkovitejši instrument za doseganje ciljev pobude. Določa zavezujoče minimalne zahteve, državam članicam pa omogoča, da se prilagodijo posebnim nacionalnim okoliščinam.

Kdo podpira katero možnost?

Prednostno možnost na področjih A in B podpirajo sindikati, predstavniki oseb, ki delajo prek platform, ter številni predstavniki nacionalnih organov in nekaterih platform. Večina deležnikov je namenila manj pozornosti možnostim na področju C. Sindikati podpirajo izboljšanje preglednosti in sledljivosti čezmejnega platformnega dela. Predstavniki nacionalnih organov podpirajo dolžnost platform, da objavijo nekatere informacije, če so omejene na platforme nad določeno velikostjo. Organizacije delodajalcev podpirajo potrebo po obravnavanju tveganja napačne razvrstitve, čeprav menijo, da bi bilo treba to storiti na nacionalni ravni. Strinjajo se glede potrebe po večji preglednosti algoritmičnega upravljanja in so poudarili, da bi bilo treba v ta namen upoštevati obstoječe predpise. Prednostni sveženj

možnost je v skladu z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 16. septembra 2021 o poštenih delovnih pogojih, pravicah in socialni zaščiti za platformne delavce (2019/2186(INI)).

C. Učinki prednostne možne politike

Kakšne so koristi prednostne možne politike?

Zaradi ukrepov za obravnavanje tveganja napačne razvrstitve (področje politike A) se pričakuje, da bo med 1,7 milijona in 4,1 milijona ljudi prerazvrščenih med delavce. To bi jim omogočilo dostop do pravic in zaščite na podlagi nacionalnega pravnega reda in pravnega reda EU na področju dela. Zaslužek ljudi, ki delajo prek platform, bi se lahko povečal za do 484 milijonov EUR na leto. Nove pravice, povezane z algoritmičnim upravljanjem pri platformnem delu (področje politike B), bi lahko izboljšale delovne pogoje za 28 milijonov ljudi. Obveznost prijave platformnega dela in zahteve glede objave (prednostna kombinacija možnosti na področju C) bodo (posredno) izboljšale delovne pogoje, pravno varnost in preglednost poslovanja.

Kakšni so stroški prednostne možne politike?

Z ukrepi za odpravo tveganja napačne razvrstitve (področje politike A) bi se lahko letni stroški za platforme povečali za od 1,9 milijarde EUR do 4,5 milijarde EUR. Del teh stroškov bo morda padel na podjetja, ki so odvisna od digitalnih platform dela, in potrošnike, odvisno od tega, če in na kakšen način jih bodo digitalne platforme dela prenesle na tretje osebe. Nove pravice v zvezi z algoritmičnim upravljanjem (področje politike B) ter prednostna kombinacija možnosti izvrševanja, preglednosti in sledljivosti (področje politike C) pomenijo zanemarljive ali nizke stroške.

Kako bo to vplivalo na podjetja ter mala in srednja podjetja?

Po previdnih ocenah je v EU dejavnih več kot 500 aktivnih platform, od katerih jih je večina ponuja delo na lokaciji. Med njimi je približno 360 malih in srednjih podjetij. MSP se lahko soočajo z nelojalno konkurenco večjih platform, zato naj bi imela koristi od enakih konkurenčnih pogojev.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Ukrepi za obravnavanje tveganja napačne razvrstitve bodo državam članicam omogočili povečanje prihodkov v višini do 4 milijarde EUR na leto (v obliki prispevkov za socialno zaščito in davčnih prispevkov).

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Predvideni niso nobeni drugi znatni učinki.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Direktiva bo ocenjena pet let po začetku njene veljavnosti. Pri tem se bo upoštevalo dvoletno obdobje prenosa s strani držav članic.