

Brusel 10. prosince 2021
(OR. en)

14450/21
ADD 3

Interinstitucionální spis:
2021/0414(COD)

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2021) 397 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platform

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2021) 397 final.

Příloha: SWD(2021) 397 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platforem

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

A. Potřeba opatření na úrovni EU

Jaký problém se řeší?

Někteří lidé pracující prostřednictvím digitálních pracovních platform se potýkají se špatnými pracovními podmínkami a nedostatečným přístupem k sociální ochraně. V mnoha případech se to týká osob, které jsou falešně samostatně výdělečně činné, tj. jejich postavení v zaměstnání je chybně klasifikováno. Chybně klasifikované osoby pracující prostřednictvím těchto platform nemají ani práva a ochranu vyplývající z vnitrostátních a unijních pracovněprávních předpisů, které mají zaměstnanci, ani autonomii a silnější pozici na trhu práce, kterou má řada osob skutečně samostatně výdělečně činných. Odhaduje se, že v EU pracuje prostřednictvím platform přibližně 28 milionů lidí. Má se za to, že 22,5 milionu z těchto osob je správně klasifikováno buď jako zaměstnanci, nebo jako osoby samostatně výdělečně činné (posledně jmenovanými je naprostá většina z nich). 5,5 milionu z celkového počtu 28 milionů osob však může být vystaveno riziku chybné klasifikace. Chybná klasifikace postavení v zaměstnání při práci prostřednictvím platformy byla předmětem více než 100 soudních a 15 správních rozhodnutí v celé EU.

Nad některými lidmi vykonávají platformy, jejichž prostřednictvím pracují, určitou míru kontroly – používají algoritmy k přidělování úkolů, monitorování, dohledu, hodnocení a vyvozování důsledků, které mají na tyto lidi dopad. Toto „algoritmické řízení“ může mít negativní dopad na některé jejich pracovní podmínky a na riziko jejich chybné klasifikace, protože může jejich podřízenost skrýt za komplexní digitální strukturu. Je potřeba, aby lidé pracující prostřednictvím platform chápali, jak jejich chování ovlivňuje přístup k budoucím pracovním příležitostem určeným pomocí algoritmů. Přístup k práci má bez ohledu na jejich postavení v zaměstnání dopad na jejich příjmy. Problematika algoritmického řízení je proto relevantní jak pro zaměstnance, tak pro osoby samostatně výdělečně činné pracující prostřednictvím platform.

Na pracovní podmínky a přístup k sociální ochraně mají rovněž dopad obtíže při prosazování stávajících povinností způsobené otázkami transparentnosti a sledovatelnosti práce prostřednictvím platformy, a to i v přeshraničních situacích. Vnitrostátní orgány mají potíže s přístupem k údajům o platformách a o osobách, které jejich prostřednictvím pracují, i o podmínkách stanovených těmito platformami. Otázky sledovatelnosti jsou obzvláště relevantní, když platformy působí přeshraničně v několika členských státech, takže není jasné, kde a kým je práce prostřednictvím platformy vykonávána. Je potřeba přijmout opatření s cílem zlepšit právní jistotu, vytvořit rovné podmínky pro digitální pracovní platformy a offline poskytovatele služeb a podpořit udržitelný růst digitálních pracovních platform v Unii.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecným cílem této iniciativy je zlepšit pracovní podmínky a sociální práva osob pracujících prostřednictvím digitálních pracovních platform, a to i s cílem podpořit podmínky pro udržitelný růst těchto platform v Evropské unii. Cílem iniciativy je konkrétně i) zajistit, aby osoby pracující prostřednictvím digitálních pracovních platform měly – nebo mohly získat – správné právní postavení v zaměstnání podle jejich skutečného vztahu s takovými platformami a aby získaly přístup k příslušným pracovním právům a právům na sociální ochranu; ii) zajistit v kontextu práce prostřednictvím platformy spravedlnost, transparentnost

a odpovědnost při algoritmickém řízení a iii) zvýšit transparentnost, sledovatelnost a informovanost o vývoji v oblasti práce prostřednictvím platformy a zlepšit prosazování platných pravidel pro všechny osoby pracující prostřednictvím digitálních pracovních platforem, včetně těch působících přeshraničně.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Činnost EU je nezbytná k dosažení hlavních cílů EU vycházejících ze Smlouvy, jimiž jsou podpora udržitelného hospodářského růstu a sociálního pokroku (článek 3 Smlouvy o EU). Pouze iniciativa EU může stanovit společná pravidla pro řešení rizika chybné klasifikace postavení v zaměstnání, která se budou vztahovat na všechny příslušné platformy působící v EU a zároveň zabrání roztržistosti stávajících a budoucích regulačních přístupů k algoritmickému řízení a budou řešit přeshraniční rozměr práce prostřednictvím platformy.

B. Možnosti

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Posouzení dopadů zvažovalo tři oblasti politiky (A – řešení rizika chybné klasifikace, B – otázky týkající se algoritmického řízení a C – otázky týkající se prosazování pravidel, sledovatelnosti a transparentnosti, a to i v přeshraničních situacích), jimiž budou zjištěné problémy společně řešeny. V rámci těchto oblastí politiky se zkoumané možnosti lišily, pokud jde o jejich osobní a/nebo věcnou působnost. Od možností definovat pojem zaměstnanec, stanovit na úrovni EU třetí postavení v zaměstnání nebo zavést „nevyvratitelnou“ domněnku zaměstnání bylo v rané fázi upuštěno.

V rámci oblasti politiky A (řešení rizika chybné klasifikace) je upřednostňovanou možností **vyvratitelná domněnka omezená na platformy, které vykonávají určitý stupeň kontroly**. Tato možnost také zahrnuje **přenesení důkazního břemene**: jakmile je uvedená domněnka uplatněna, musí v případě jejího zpochybnění platformy, u nichž se předpokládá, že jsou zaměstnavateli, prokázat opak. V rámci oblasti politiky B (algoritmické řízení) je upřednostňovanou možností soubor práv týkajících se transparentnosti, projednávání, lidského dohledu a nápravy pro zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné. V rámci oblasti politiky C (prosazování, transparentnost a sledovatelnost, a to i v přeshraničních situacích) je upřednostňovanou možností kombinace vyjasnění povinnosti práci prostřednictvím platformy nahlašovat, a to i v přeshraničních situacích, s povinností platforem zveřejňovat informace o svých stanovených podmínkách, počtu osob, které jejich prostřednictvím pracují, jejich postavení v zaměstnání, rozsahu sociální ochrany a další příslušné údaje.

Pokud jde o volbu právního nástroje, základem tohoto souboru opatření bude směrnice. Směrnice je k dosažení cílů této iniciativy považována za nejvhodnější, nejprůměrnější a nejúčinnější nástroj. Stanoví závazné minimální požadavky a zároveň ponechává členským státům prostor, aby opatření přizpůsobily svým konkrétním vnitrostátním podmínkám.

Kdo podporuje kterou možnost?

Upřednostňovanou možností v rámci oblastí politiky A a B podporují odborové svazy, zástupci osob pracujících prostřednictvím platform i mnoho představitelů vnitrostátních orgánů a některé platformy. Většina zúčastněných stran věnovala menší pozornost možnostem v rámci oblasti politiky C. Odborové svazy podporují zlepšení transparentnosti a sledovatelnosti přeshraniční práce prostřednictvím platformy. Představitelé vnitrostátních orgánů podporují povinnost platform zveřejňovat určité informace, pokud se bude vztahovat jen na platformy přesahující určitou velikost. Organizace zaměstnavatelů podporují potřebu řešit riziko chybné klasifikace, ačkoli se domnívají, že by k tomu mělo dojít na vnitrostátní úrovni. Shodují se v tom, že je potřeba zvýšit transparentnost algoritmického řízení, a zdůraznily, že za tímto účelem by měly být zohledněny stávající předpisy. Upřednostňovaný soubor možností je v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 16. září 2021 o spravedlivých pracovních podmínkách, právech a sociální ochraně pracovníků platform (2019/2186(INI)).

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti?

V návaznosti na opatření k řešení rizika chybné klasifikace (oblast politiky A) se očekává, že 1,7 až 4,1 milionu osob bude překlasifikováno na zaměstnance. To jim umožní přístup k právům a ochraně podle vnitrostátních a unijních pracovněprávních předpisů. Výdělky osob pracujících prostřednictvím platform se mohou zvýšit až o 484 milionů EUR ročně. Nová práva související s algoritmickým řízením při práci prostřednictvím platformy (oblast politiky B) mohou vést ke zlepšení pracovních podmínek pro 28 milionů lidí. Povinnost práci prostřednictvím platformy nahlašovat a požadavky na zveřejňování (upřednostňovaná kombinace možností podle oblasti politiky C) zlepší (nepřímo) pracovní podmínky, právní jistotu a transparentnost podnikání.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost?

Opatření k řešení rizika chybné klasifikace (oblast politiky A) by mohlo pro platformy znamenat zvýšení jejich ročních nákladů mezi 1,9 miliardy EUR a 4,5 miliardy EUR. V závislosti na tom, zda a jak se platformy rozhodnou tyto náklady přenést na třetí strany, by pak částí těchto nákladů mohli být konfrontovány podniky, které tyto platformy využívají, a spotřebitelé. Nová práva související s algoritmickým řízením (oblast politiky B) i upřednostňovaná kombinace možností prosazování pravidel, transparentnosti a sledovatelnosti (oblast politiky C) by představovaly náklady zanedbatelné až nízké.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků?

Z konzervativních odhadů vyplynulo, že v EU působí přes 500 aktivních platform, z nichž většina je na místě. Přibližně 360 z nich jsou malé a střední podniky. Malé a střední podniky mohou ze strany větších platform čelit nekalé hospodářské soutěži, a proto se očekává, že budou mít z rovných podmínek prospěch.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Opatření k řešení rizika chybné klasifikace povedou ke zvýšení příjmů členských států o 4 miliardy EUR ročně (ve formě příspěvků na sociální ochranu a daňových odvodů).

Očekávají se jiné významné dopady?

Žádné jiné významné dopady se neočekávají.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Směrnice bude vyhodnocena pět let po svém vstupu v platnost. Tím se zohlední dvouletá lhůta, kterou budou mít členské státy pro její provedení ve svém vnitrostátním právu.