Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Bolji radni uvjeti za jaču socijalnu Europu: iskorištavanje svih prednosti digitalizacije za budućnost rada

(COM(2021) 761 final)

i Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi

(COM(2021) 762 final)

(2022/C 290/16)

Izvjestiteljica: **Cinzia DEL RIO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 17.1.2022.
	Vijeće Europske unije, 4.5.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.3.2022.
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	149/80/18

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Pandemijom su istaknute neke promjene u svijetu rada koje su već bile u tijeku i ubrzano je širenje svih vrsta rada putem platformi, čime je povećan rast i utjecaj digitalnog gospodarstva.

1.2. EGSO pozdravlja Prijedlog direktive Europske komisije o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi (COM(2021) 762) u kontekstu provedbe europskog stupa socijalnih prava. Svrha te regulatorne intervencije trebala bi biti jasno definiranje kriterija za klasifikaciju radnih odnosa i kriterija za uređivanje uporabe algoritama. Osim toga, ona bi trebala omogućiti pristup socijalnoj zaštiti i zaštiti radnika i njihovih prava.

1.3. EGSO je u nizu prethodnih mišljenja, koja su za ovo mišljenje i dalje relevantna, već istaknuo prilike i izazove koji prate rad putem platformi te potrebu za utvrđivanjem jasnih i pravednih pravila kako bi se osiguralo pošteno tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu, djelotvorno ostvarivanje prava radnika i poboljšani radni uvjeti. Opći je cilj ojačati unutarnje tržište i zajamčiti primjenu pravila koja se na njega odnose osiguravanjem ravnopravnih tržišnih uvjeta za sve sudionike.

1.4. EGSO je naglasio da ekonomija platformi stvara nove mogućnosti i za poduzeća i za radnike. Poduzeća mogu doći do novih tržišta, smanjiti troškove i iskoristiti inovacije u području digitalnih tehnologija te imati pristup globalnoj i lokalnoj radnoj snazi kako bi poboljšala učinkovitost i povećala produktivnost. Radnici imaju nove mogućnosti stjecanja prihoda i zapošljavanja, što je sve bitnije, pa čak i ključno za vulnerabilne skupine kao što su mladi, migranti i žene. Tim mogućnostima treba pristupiti na socijalno održiv način.

1.5. Izražena pitanja koja izazivaju zabrinutost u vezi s radnim uvjetima u ekonomiji platformi uključuju ograničeniji pristup socijalnoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, zdravstvene i sigurnosne rizike, nesiguran rad, fragmentirano radno vrijeme, neodgovarajuću razinu prihoda te poteškoće u vezi s priznavanjem kolektivnih prava. Ta je pitanja potrebno riješiti i osmisliti uravnotežena rješenja na odgovarajućim razinama – europskoj, nacionalnoj i putem kolektivnog pregovaranja koje uključuje platforme. EGSO smatra da je nužno osigurati jednaki tretman „tradicionalnih” poduzeća i onih koja se

koriste digitalnim sredstvima koja se zasnivaju na funkcijama algoritamskog upravljanja kad se ono koristi za organiziranje rada i radnih odnosa – usmjeravanju, kontroli i/ili organizacijskoj moći.

1.6. Digitalne radne platforme razlikuju se po veličini. Za male i srednje platforme postoje drugi izazovi koje treba uzeti u obzir, koji obuhvaćaju troškove povezane s infrastrukturom i administrativnim opterećenjem te s prilagodbom digitalnoj transformaciji.

1.7. EGSO uviđa da fleksibilnost radnog vremena može biti pozitivna značajka rada putem platformi, što posebno pozdravljaju oni koji se oslanjaju na rad putem platformi radi dodatnog izvora prihoda. Međutim, fleksibilnost se uvijek mora zasnivati na poštovanju temeljnih socijalnih i radnih standarda zajamčenih pravom Unije.

1.8. EGSO se slaže da su pravna klasifikacija radnog odnosa i njegovo jasno razlikovanje od istinskog samozapošljavanja ključni za osiguravanje pravne sigurnosti i za poduzeća i za radnike te za jamčenje prava i zaštite radnika. Međutim, to se pitanje u raznim državama članicama rješava na različite načine. Zakonske odredbe o pojedinim područjima, sudske presude u radnim sporovima i kolektivni ugovori u određenim segmentima rada putem platformi dovode do rascjepkanosti postojećih propisa unutar EU-a i razlika u načinu tretiranja radnika koji rade putem platformi u raznim državama članicama. Potrebno je jasno utvrditi tko je zakonski odgovoran poslodavac u svrhu plaćanja poreza i socijalnih doprinosa, kao i u pogledu uspostave postupaka kolektivnog pregovaranja.

1.9. Europa ne smije primjenjivati različite regulatorne pristupe za iste izazove. EGSO podržava cilj zakonodavnog prijedloga Europske komisije da se riješi problem tih vrlo raznolikih propisa u državama članicama.

1.10. EGSO naglašava da se nova pravila iz direktive moraju temeljiti na socijalnoj stečevini EU-a i uključivati jasne definicije koje ne bi smjele biti u suprotnosti s pravnom stečevinom, kolektivnim ugovorima ili sudskom praksom sudova u pojedinačnim državama članicama. Direktiva bi trebala biti jasan pravni okvir koji na nacionalnoj razini treba prilagoditi ovisno o nacionalnim zakonima i praksama i kojim se posebno potiču postupci kolektivnog pregovaranja.

1.11. Osim toga, ovo se mišljenje posebno odnosi na sljedeće aspekte iz Prijedloga direktive: **Kriteriji klasifikacije:** EGSO naglašava da kriteriji klasifikacije iz članka 4. Prijedloga direktive ne odražavaju dinamičan i brz razvoj digitalnog tržišta te da bi ih trebalo stalno ažurirati, a to znači da su neodređeni i dvosmisleni. Bilo bi primjerenije reći da pretpostavka o radnom odnosu ide u korist pojedinačnih radnika koji rade i/ili pružaju usluge pod konkretnim funkcijama usmjeravanja, kontrole i/ili organizacijske moći koje dotična digitalna platforma provodi s pomoću algoritamskog upravljanja te utvrditi kriterije ovisno o tim funkcijama. EGSO se slaže s time da platforme imaju mogućnost oboriti pretpostavku o radnom odnosu.

1.12. EGSO ističe da se konkretna dimenzija algoritamskog upravljanja, koja ima znatan utjecaj na radnike, možda neće primjenjivati na definiranje pretpostavke o radnom odnosu kad su posrijedi registrirane struke ili članove nacionalnih strukovnih udruga, ako postoje.

1.13. **Pravila o algoritamskom upravljanju:** EGSO se s slaže da algoritamsko upravljanje ima velik utjecaj na radne uvjete i da bi pri algoritamskom upravljanju i za radnike i za poduzeća trebalo osigurati transparentnost i odgovornost. S pomoću algoritamskog upravljanja provodi se nadzor, dodjeljuju zadaci i daju izravne upute kojima se ograničava razina autonomije te ocjenjuju radnici, što obuhvaća i njihovu uspješnost i ponašanje, te se određuju njihova zarada i radni uvjeti, a može dovesti i do otpuštanja. U direktivi bi trebalo izričito navesti da se prava utvrđena u poglavlju III. primjenjuju na sve situacije u kojima se algoritamsko upravljanje upotrebljava u kontekstu radnog odnosa.

1.14. EGSO smatra da bi svi radnici koji rade putem platformi trebali imati zajamčeno pravo na prenosivost podataka i preuzimanje svojih podataka s platformi, uključujući podatke o vještinama. Osim toga, trebalo bi unijeti dodatne odredbe u vezi s ostvarivanjem prava na preispitivanje automatiziranih ili poluautomatiziranih odluka. Odluke koje bi mogle znatno utjecati na radni odnos trebali bi donositi ljudi. EGSO cijeni činjenicu da prijedlog Europske komisije ide u tom smjeru.

1.15. EGSO naglašava važnost djelotvorne provedbe putem snažnije suradnje tijela za zaštitu podataka i inspektorata rada te potrebu da se razjasni tko je za što odgovoran, uključujući i u prekograničnim situacijama.

1.16. **Kolektivna prava:** EGSO naglašava da bi u članku 14. direktive trebalo izričito navesti sindikate, koji imaju pravo na kolektivno pregovaranje. Nadalje, pravo na obavješćivanje i savjetovanje te pravo na kolektivno pregovaranje trebalo bi proširiti na sve radnike koji rade putem platformi.

1.17. Direktivom bi trebalo zajamčiti poštene postupke u vezi s prestankom rada za radnike koji rade putem platformi te postupke obavješćivanja i savjetovanja u slučaju kolektivnog otpuštanja.

1.18. U skladu s ciljevima Programa vještina za Europu, EGSO naglašava važnost odgovarajućeg osposobljavanja i informacija za radnike koji rade putem platformi, koje bi mogle biti dostupne na raznim jezicima, o tome kako se koristiti dotičnom platformom i raditi na njoj te o poboljšavanju digitalnih vještina.

2. **Uvod – kontekst**

2.1. Pandemija bolesti COVID-19 ubrzala je stopu korištenja rada putem platformi i istaknula određene promjene u svijetu rada koje su već bile u tijeku. EGSO je već naglasio da ekonomija platformi stvara nove mogućnosti i za poduzeća i za radnike. Digitalne radne platforme koje posreduju u radu brzo su prodrle u niz gospodarskih sektora. Poduzeća mogu doći do novih tržišta, smanjiti troškove i iskoristiti inovacije u području digitalnih tehnologija te imati pristup globalnoj i lokalnoj radnoj snazi kako bi poboljšala učinkovitost i povećala produktivnost. Radnici imaju nove mogućnosti stjecanja prihoda i zapošljavanja, što je sve bitnije, pa čak i ključno za vulnerabilne skupine kao što su mladi, migranti i žene.

2.2. Međutim, postoje i izazovi povezani s pravima radnika, oporezivanjem, raspodjelom bogatstva i održivošću, koje treba rješavati na europskoj razini ([1]). Rad putem platformi važan je element nove produktivne karte gospodarskih aktivnosti povezanih s digitalnim razvojem i digitalnom tranzicijom. EGSO je već naglasio mogućnosti i rizike u nizu ranijih mišljenja ([2]) relevantnih za ovo mišljenje te pozvao da se regulatornom intervencijom na europskoj razini jasno definiraju kriteriji za klasifikaciju radnih odnosa, uredi upotreba algoritama i osigura pristup socijalnoj zaštiti i zaštiti radnika i njihovih prava.

2.3. Slab ekonomski položaj velikog broja radnika koji rade putem niza raznovrsnih digitalnih radnih platformi povećava rizik za zdravlje i sigurnost ([3]), kao i nesigurnost njihovih zaposlenja ([4]), a taj je fenomen teško definirati prema preciznim geografskim granicama nacionalnih država. Osim toga, u većini pravnih sustava u EU-u dolazi do slabljenja mehanizama opće i socijalne zaštite za radnike u nestandardnim i atipičnim oblicima rada.

2.4. EGSO uviđa da fleksibilnost radnog vremena može biti pozitivna značajka rada putem platformi, što posebno pozdravljaju oni koji se oslanjaju na rad putem platformi radi dodatnog izvora prihoda, naročito mladi. Međutim, fleksibilnost bi se uvijek trebala temeljiti na poštovanju temeljnih socijalnih i radnih standarda zajamčenih pravom EU-a te se može urediti nacionalnim pravom ili kolektivnim ugovorima u skladu s relevantnim pravnim okvirom EU-a. To je osobito nužno za mlade koji imaju fragmentirane periode rada, niske i neodgovarajuće razine prihoda i koji moraju uplaćivati socijalne doprinose za svoje buduće mirovine ([5]).

2.5. Raznolika narav radnih odnosa koji nastaju i razvijaju se na digitalnim radnim platformama unutar svake države članice znači da nije lako primijeniti jedinstveno nacionalno rješenje kad je riječ o priznavanju potrebne socijalne zaštite, potrebnih mjera za zdravlje i sigurnost na radu, odgovarajućih razina prihoda, primjerenog radnog vremena i pristojnih radnih uvjeta. Ti različiti oblici radnih odnosa te niska razina pojedinačne i kolektivne zaštite na nacionalnoj razini daleko su izraženiji na razini EU-a, čime se stvaraju uvjeti za socijalni damping i nepošteno tržišno natjecanje koji ugrožavaju djelotvornost europskih i nacionalnih standarda zaštite rada.

([1]) SL C 286, 16.7.2021., str. 70., točka 2.7.
([2]) SL C 429, 11.12.2020., str. 173.; SL C 220, 9.6.2021., str. 1.; SL C 194, 12.5.2022., str. 50.; SL C 517, 22.12.2021., str. 61.; SL C 286, 16.7.2021., str. 70.
([3]) Anketa Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) COLLEEM II.
([4]) Studija Komisije (2021.).
([5]) Europski forum mladih – Dokument o stajalištu o radu putem platformi.

2.6. Digitalne radne platforme mogu se svrstati u dvije široke kategorije: platforme putem kojih se rad obavlja na internetu i platforme putem kojih se posao obavlja na određenoj lokaciji. One se razlikuju po veličini. Za male i srednje platforme postoje drugi izazovi koje treba uzeti u obzir, koji obuhvaćaju troškove povezane s infrastrukturom i administrativnim opterećenjem te s prilagodbom digitalnoj transformaciji.

2.7. Broj osoba koje rade za poslodavce koji koriste internetske platforme stabilno raste, ne samo u Europskoj uniji, već i u cijelom svijetu ([6]). Kao što su pokazali ILO i Eurofound, izazovi za tradicionalna poduzeća uključuju nepošteno tržišno natjecanje od strane platformi, od kojih neke ne podliježu konvencionalnom oporezivanju i drugim propisima u vezi sa svojom radnom snagom. Nadalje, opsežna sudska praksa pokazala je da neki poslovni modeli platformi svoju konkurentsku prednost grade tako što nastoje izbjeći mjerodavne propise, bilo da je riječ o zakonodavstvu iz socijalnog, okolišnog ili gospodarskog područja ([7]). Takva strategija nije pogodna za dugoročnu gospodarsku održivost i narušava pošteno tržišno natjecanje, posebno između velikih i mikro ili malih platformi.

2.8. Zbog digitalne tranzicije, koju EU snažno podržava, model „internetskih platformi" u budućnosti će utjecati na sve više sektora i zanimanja. EGSO je više puta naglasio ([8]) da dobro osmišljene propise o unutarnjem tržištu treba provoditi i jačati osiguravanjem jednakih uvjeta za sve sudionike i da od digitalizacije moraju imati koristi i radnici i poduzeća. Nužno je razviti regulatorni okvir kojim se osiguravaju sigurna, pravedna i zdrava radna okruženja i uvjeti kroz sustav jasno definiranih prava, odgovornosti i dužnosti.

2.9. Svi radnici imaju pravo na pravedne i pristojne uvjete rada. To je temeljno načelo međunarodnog radnog prava i prava EU-a. Pravo je radnika, u skladu s člankom 4. Direktive 2019/1152, da od poslodavca dobije informacije o osnovnim elementima ugovora o radu ili radnog odnosa. Na radnike zaposlene na platformama moraju se primjenjivati iste odredbe radnog prava koje su na snazi u zemlji u kojoj se pruža usluga.

2.10. Ključno pitanje je stoga jasna definicija „zaposlenika" i njegovo jasno razlikovanje od istinski „samozaposlene osobe". Djelotvornost i učinkovitost cjelokupnog regulatornog okvira Prijedloga direktive ovisi o jasnoći tih definicija. Studije na koje se upućuje ([9]) pokazuju da se u mnogim slučajevima od radnika traži da se prijave kao samozaposlene osobe tako da je izazov kako izbjeći lažno samozapošljavanje. Radnici bi trebali dobiti potrebne informacije kako bi mogli odabrati žele li zaista biti samozaposleni. Studija Europske komisije na koju se upućuje u radnom dokumentu službi Komisije „Izvješće o procjeni učinka o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi" pokazuje da se procjenjuje da je 5,5 milijuna radnika koji rade putem platformi pogrešno klasificirano kao samozaposleno.

2.11. Države članice rješavaju pitanje zakonske klasifikacije radnih odnosa na različite načine. Rizik od pogrešaka u zakonskoj klasifikaciji radnih odnosa uglavnom proizlazi iz nepostojanja zakonodavstva u nacionalnim pravnim sustavima i pravne nejasnoće. Dosad nijedna država članica nije sveobuhvatno riješila pitanje zakonske klasifikacije rada putem platformi. Neke su države članice (Italija, Španjolska i Francuska) odabrale sektorsko zakonodavstvo usmjereno na platforme za prijevoz i dostavu. Velik broj država članica (Belgija, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Irska, Italija, Nizozemska i Švedska) pokušao je pojasniti radne odnose koji nemaju jasnu klasifikaciju kroz zakonodavstvo, administrativne akte ili sudsku praksu, no ti se slučajevi odnose na situacije na općem tržištu rada, zbog čega ne uzimaju o obzir posebnosti rada putem platforme. U Italiji i Španjolskoj kolektivno pregovaranje ima važnu ulogu, uz posebne sporazume i protokole kojima se anticipiraju posebne zakonske odredbe.

2.12. Mišljenje da postojeći regulatorni sustav na nacionalnoj razini, u raznim zemljama EU-a, trenutno nije prikladan za reguliranje raznih profila rada putem digitalnih platformi potvrđuje gotovo 100 sudskih sporova koje su pokrenuli radnici i/ili njihovi sindikalni predstavnici, kao i raznolikost rješenja proizašlih iz sudske prakse u brojnim europskim državama, koja se dijele na ona kojima se potvrđuje da je poslovni odnos u naravi samozapošljavanje i sve veći broj onih kojima se

([6]) Izvješće ILO-a *The role of digital labour platforms in transforming the world of work* (Uloga digitalnih radnih platformi u preobrazbi svijeta rada); izvješće EUROFOUND-a iz 2018.; dokument službi Komisije: podaci o brojevima i prometu koji se tijekom pandemije utrostručio (prema podacima ILO-a 2020. je u EU-u zabilježen promet od 12 milijardi); Završno izvješće Centra za studije europskih politika (CEPS) za 2021.; *Digital Labour Platforms in the EU* (Digitalne radne platforme u EU-u); studija Europskog sindikalnog instituta (ETUI) iz 2021.; *The definition of worker in the platform economy: exploring workers' risks and regulatory solutions* (Definicija radnika u ekonomiji platformi: istraživanje rizika za radnike i regulatornih rješenja).

([7]) SL C 123, 9.4.2021., str. 1., točka 3.2.7.

([8]) SL C 440, 6.12.2018., str. 1.; SL C 123, 9.4.2021., str. 1.; SL C 286, 16.7.2021., str. 70.; SL C 367, 10.10.2018., str. 15.

([9]) Vidjeti bilješku 6.

priznaje da se radi o radnom odnosu, iako postoje i ona kojima se ovaj poseban slučaj svrstava u pravnu situaciju koja je nešto između ([10]). Iako ti postupci često dovode do kontradiktornih rezultata, odnose se uglavnom na dostavu i usluge vozača (usluge platformi na licu mjesta) i većini njih je zajedničko to da se osobe koje rade putem platformi definiraju kao zaposlenici (osobito u sektorima prijevoza i dostave, u kojima vjerojatno postoji najveća ugovorna i sindikalna zaštita).

2.13. Drugo ključno pitanje odnosi se na utjecaj algoritamskog upravljanja, koje je inherentno poslovnom modelu digitalnih radnih platformi, na radne uvjete ([11]). U vezi s algoritmima pozornost bi trebalo posvetiti osiguravanju transparentnosti i odgovornosti, i za radnike i za poduzeća.

2.14. Pojedine su države članice poduzele mjere za poboljšanje navedene situacije uvođenjem zakonodavnih inicijativa koje su posebno usmjerene na algoritamsko upravljanje na radnom mjestu (IT, ES). S druge strane, niz država članica (AT, BE, CY, CZ, DK, EE, FI, DE, IE, LV, LT, LU, NL, SV) pitanje algoritamskog upravljanja rješava poduzimanjem mjera unutar okvira privatnosti, zaštite podataka i politike zabrane diskriminacije. U nekoliko zemalja donesene su s tim povezane sudske odluke (FR, IT, NL, PL i LU) ([12]). Zbog rascjepkanosti postojećih propisa unutar EU-a, digitalne radne platforme u različitim zemljama rade prema različitim propisima. S obzirom na fleksibilnu i mobilnu narav ekonomije platformi i njezin brz razvoj, zbog nepostojanja zajedničkog pristupa doći će do poteškoća u održavanju jednakih uvjeta za sve u svim državama članicama.

2.15. S obzirom na to, treba pozdraviti inicijativu europskih institucija, a naročito paket mjera koje je Europska komisija podnijela 9. prosinca 2021. za poboljšanje radnih uvjeta u radu putem platformi u kontekstu provedbe europskog stupa socijalnih prava. U inicijativi Europske komisije prepoznaje se hitnost rješavanja problema razlika u postupanju među državama članicama, nastoje se riješiti prethodno navedeni problematični aspekti i iznosi regulatorni prijedlog u vidu direktive.

3. **Opće napomene**

3.1. EGSO se slaže s odlukom Komisije o izradi Prijedloga direktive čije područje primjene obuhvaća rad putem platformi koji se obavlja putem platformi na internetu (npr. pravne usluge, usluge prevođenja, usluge slobodnih suradnika itd.) i putem platformi smještenih na lokaciji gdje radnik mora pružati fizičku uslugu (npr. taksi usluge, usluge dostave, usluge u kućanstvu). Kao što je to jasno navedeno u uvodnoj izjavi 49. Prijedloga direktive, potreba za direktivom, a ne neobvezujućim pravnim instrumentima, opravdana je iznimnom raznolikošću situacija, radnih uvjeta i zakonodavstva u svakoj državi članici, osobito u pogledu osiguravanja službene i stvarne pokrivenosti sustavom socijalne zaštite te njegove adekvatnosti i transparentnosti, naročito zbog toga što države članice osiguravaju različite razine socijalne zaštite. Velik broj sudskih predmeta i presuda, koji i dalje raste, u korist klasificiranja ove vrste rada kao zapošljavanja jasno ukazuje na činjenicu da to pitanje nije regulirano na dovoljno jasan način čak ni unutar pojedinačnih nacionalnih pravnih sustava. Iz toga proizlazi da države članice ne mogu zasebno u dovoljnoj mjeri postići cilj poboljšanja uvjeta rada putem digitalnih platformi, već da je taj cilj lakše postići na razini EU-a u skladu s načelom supsidijarnosti.

([10]) Od presuda u korist radnog odnosa koji je u svojoj naravi samozapošljavanje dovoljno se prisjetiti, na primjer, presude francuskog Kasacijskog suda (*Chambre sociale*, br. 374 od 4. ožujka 2020.), kojom je potvrđeno da je rad koji obavlja vozač Ubera u naravi zapošljavanje; presude španjolskog Vrhovnog suda (*Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social,* presuda br. 40/2020 od 17. siječnja 2020.), kojom je potvrđeno da je radni odnos između dostavljača i platforme Deliveroo u naravi zapošljavanje; presude Suda u Barceloni od 13. siječnja 2021., kojom je potvrđeno da su radni odnosi čak 748 dostavljača u naravi zapošljavanje. Prema posljednjoj navedenoj presudi potrebno je razmotriti nove pokazatelje na kojima treba temeljiti odluku o naravi odnosa, uz zaključak da je fleksibilnost radnog vremena, u svakom slučaju, rezultat odabira čiji je cilj određivanje najunosnijih vremenskih razdoblja za poduzeće, a svakako ne postizanje bolje ravnoteže između poslovnog i privatnog života dostavljača, te da dostavljače stoga treba smatrati zaposlenicima. Osim navedenim presudama, i presudama belgijskog, talijanskog i nizozemskog pravosuđa odbijena je tvrdnja da je poslovni odnos samozapošljavanje na temelju relativizacije navoda o slobodi dostavljača u konkretnom obavljanju posla.

([11]) *Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work* (Studija Komisije za potporu procjeni učinka o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi).

([12]) *Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work* (Studija Komisije za potporu procjeni učinka o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi).

3.2. U Prijedlogu direktive, u uvodnoj izjavi 9., posve se ispravno navodi sljedeće: „Kada platforme djeluju u nekoliko država članica ili prekogranično, često je nejasno gdje se obavlja rad putem platformi i tko ga obavlja. Osim toga, nacionalna tijela nemaju jednostavan pristup podacima o digitalnim radnim platformama, uključujući broj osoba koje rade putem platformi, njihov radni status i radne uvjete, Time se otežava provedba primjenjivih pravila, među ostalim u pogledu radnog prava i socijalne zaštite." EGSO je već istaknuo ([13]) da je nužno osnovati registar platformi u svakoj državi članici i bazu podataka o velikim i malim platformama na europskoj razini.

3.3. Te pravne nejasnoće u nekim situacijama mogu pogodovati stvaranju i širenju neprijavljenih oblika rada i nepoželjnih situacija iskorištavanja i natjecanja među samim radnicima, koji bi mogli biti podvrgnuti nezakonitim praksama podugovaranja. Ti su radnici često migranti koji su objektivno u slabijem položaju i nisu upoznati s pravima minimalne zaštite koja su za njih predviđena. Predložena direktiva ne sadržava odredbu o podugovaranju tako da se njome tim radnicima koji rade putem platformi ne pruža zaštita od tih praksi ([14]).

3.4. Međutim, tekst Prijedloga Komisije neodređen je, općenit i dvosmislen u nizu pitanja i ne odražava ciljeve zaštite i osiguravanja socijalnih i radničkih prava jasno navedenih u uvodnim izjavama, osobito u pogledu definicije radnika koji rade putem digitalnih platformi (članci 2. i 5.) i prava radnika i predstavnika sindikata na obavješćivanje i savjetovanje (članak 9., u kojem se, međutim, izričito upućuje samo na Direktivu 2002/14). Preliminarno treba napomenuti da se u Prijedlogu direktive često izjednačava zaštita prava radnika s načelom slobode poduzetništva. Prava radnika i temeljne slobode moraju se na odgovarajući način zaštititi u skladu sa zakonodavstvom i Poveljom o temeljnim pravima.

3.5. EGSO smatra da direktiva mora uključivati posebne odredbe o radnim uvjetima i socijalnoj zaštiti na temelju načela zabrane diskriminacije, te u odnosu na slične i usporedive radnike zaposlene u istom sektoru. Time bi se potaknuo razvoj ujednačene ugovorne zaštite za sektore i suzbile sve vrste socijalnog i fiskalnog dampinga.

3.6. EGSO pozdravlja predložena nastojanja Komisije da podrži razmjenu dobrih praksi u kontekstu svojeg programa uzajamnog učenja, kao i aktivnosti Europskog nadzornog tijela za rad u okviru njegova mandata, kako bi se državama članicama pružila potpora i smjernice za primjenu pravila o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti, prema potrebi i u okviru programâ EU-a (kao što je Obzor Europa) ([15]).

3.7. EGSO smatra da bi se u Prijedlogu direktive trebalo navesti jasne referentne kriterije i načela za usmjeravanje nacionalnih zakonodavaca i poticanje kolektivnog pregovaranja kako bi se uspostavila pravila koja daju sigurnost, zaštitu i predvidljivost u visoko digitaliziranom proizvodnom okruženju. Cilj tih pravila treba biti stvaranje jednakih uvjeta za digitalne radne platforme i onih koji usluge ne pružaju putem interneta. Pravila ne bi smjela biti u suprotnosti s pravnom stečevinom, ne bi smjela mijenjati sadržaj i područje primjene propisa kojima se definira priroda radnog odnosa pružanja usluga u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima, nacionalnim sustavima klasifikacije ili sudskom praksom sudova pojedinačnih država članica te ne bi smjela narušavati pošteno tržišno natjecanje među poduzećima.

3.8. EGSO također smatra da je potrebno osigurati jednaki tretman „tradicionalnih" poduzeća i onih koja se koriste digitalnim sredstvima kontrole koja se zasnivaju na algoritamskom upravljanju podacima, na temelju transparentnog i poštenog tržišnog natjecanja među njima i uz pojašnjenje da osobe koje pružaju i/ili izvršavaju usluge u tim sektorima imaju status zaposlenika. EGSO također pozdravlja cilj Komisije da pojasni status samozaposlenih osoba te da ih podrži. „Prema potrebi, samozaposlenim osobama pružit će se i potpora kako bi razjasnile svoj status." Očekuje se da će se direktivom učvrstiti autonomija samozapošljavanja i poduprijeti sposobnost samozaposlenih osoba da iskoriste svoje poduzetničke mogućnosti, npr. razvojem baze klijenata. Osobe koje već jesu stvarno samozaposlene zadržat će davanja povezana sa svojim radnim statusom ([16]).

([13]) SL C 429, 11.12.2020., str. 173., točka 1.15.
([14]) Izvješće organizacije Fairwork (2021.); Odgovor Fairworka na Prijedlog direktive o radu putem platformi koji je podnijela Europska komisija.
([15]) Vidjeti Komunikaciju Komisije.
([16]) 9.12.2021., COM(2021) 761 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Bolji radni uvjeti za jaču socijalnu Europu: iskorištavanje svih prednosti digitalizacije za budućnost rada, str. 10., tekst u okviru.

3.9. Stoga je ključno poboljšati područje primjene (članak 1.) i učiniti ga manje dvosmislenim kako bi se osiguralo da se direktiva primjenjuje na sve digitalne platforme koje su posrednici u pružanju radne snage. Potrebno je jasno utvrditi stvarnog i odgovornog poslodavca i u svrhu plaćanja poreza i socijalnih doprinosa kao i u pogledu uspostave postupaka kolektivnog pregovaranja, imajući pritom u vidu posebnosti mikro i malih platformi.

Upućivanje na koncept organizacije rada koji obavljaju pojedinci može dovesti do neželjenog isključivanja određenih digitalnih platformi.

4. **Poglavlje 4. – Posebne napomene**

4.1. U ovom se mišljenju posebno analiziraju sljedeći aspekti Prijedloga direktive:

— kriteriji za klasifikaciju kao zaposlenika,

— algoritamsko upravljanje,

— kolektivna prava.

4.2. Kriteriji za klasifikaciju

4.2.1. U članku 4. Prijedloga direktive navode se kriteriji na temelju kojih se uspostavlja pretpostavka da je poslovni odnos u svojoj naravi radni odnos. EGSO napominje da bi predloženi kriteriji trebali odražavati dinamiku digitalnog tržišta i razvoj poslovnih modela i metoda rada te da bi ih trebalo stalno ažurirati. Sa žaljenjem primjećujemo da su kriteriji iz članka 4. i dalje uglavnom iskazi različitih oblika kontrole koju digitalna platforma vrši nad radnom aktivnošću zaposlenika. EGSO smatra da se povezivanjem zaštite radnika s izvršavanjem kontrole ne objašnjava niti ispravlja na odgovarajući način neravnoteža moći između platforme i radnika.

4.2.2. Osim toga, člankom 4. Prijedloga platformama je ostavljeno previše diskrecijskog prava na odlučivanje s obzirom na to da je pretpostavka o radnom odnosu povezana s postojanjem najmanje dvaju od pet kriterija. Međutim, u kontekstu koji se stalno mijenja te će kriterije biti lako zaobići. EGSO smatra da bi se jasno definiranim radnim statusom, čak i za osobe koje rade malo radnih sati, zajamčilo pravo na socijalnu zaštitu, zdravlje i sigurnost, pravo na organiziranje i pravo na kolektivno pregovaranje u vezi s radnim vremenom, čime bi se zajamčila potrebna fleksibilnost.

4.2.3. Kriterijima bi trebalo preciznije rješavati rizik od snižavanja radnih standarda. Stoga bi bilo poželjno imati jedan kriterij za pretpostavku radnog odnosa koji platforma može oboriti na temelju članka 5., kojim se teret dokazivanja prebacuje na digitalnu platformu. Naime, platforma je ta koja mora dokazati da se poslovni odnos temelji na samozapošljavanju. EGSO se slaže s prijedlogom Europske komisije da je na platformama da obore pretpostavku radnog odnosa.

4.2.4. Štoviše, samozaposlene radnike i odnose koji se doista temelje na samozapošljavanju, za koje nema definicije u direktivi, također treba adekvatno zaštititi. Postoje brojni različiti oblici rada putem platformi i oni ne mogu biti obuhvaćeni jednom kategorijom. Postoje oblici rada koji se mogu smatrati sličnima radnom odnosu i oblici rada za koje su potrebni kvalificirani stručnjaci, čak i visokokvalificirani, koji su u nekim zemljama usporedivi s onima koji su upisani u strukovne registre ili koji su članovi nacionalnih strukovnih udruga. Konkretna dimenzija algoritamskog upravljanja, koja ima znatan utjecaj na radnike, možda se neće primjenjivati na definiranje pretpostavke o radnom odnosu kad su posrijedi registrirane struke ili članovi nacionalnih strukovnih udruga, ako postoje.

4.2.5. Stoga bi bilo primjerenije reći da pretpostavka o radnom odnosu u području digitalnih radnih platformi ide u korist pojedinačnih radnika koji obavljaju rad i/ili pružaju usluge pod usmjeravanjem, kontrolom i/ili organizacijskom moći digitalne platforme koja koristi algoritamsko upravljanje.

Platforma bi trebala moći oboriti tu pretpostavku o radnom odnosu dokazom da nema komercijalne ovlasti organizacije, čak ni neizravne ili implicitne, nad pružanjem usluge/rada radnika ([17]).

([17]) Vidjeti definiciju u uvodnoj izjavi 30. smjernica Komisije o pravu o tržišnom natjecanju i kolektivnom pregovaranju: iii. uključuje, kao nužnu i ključnu sastavnicu, organizaciju rada koji obavljaju pojedinci, neovisno o tome obavlja li se taj rad na internetu ili na određenoj lokaciji. Platforme koje ne organiziraju rad pojedinaca, nego su samo sredstvo putem kojeg samozaposleni pojedinci mogu doprijeti do krajnjih korisnika ne predstavljaju digitalne radne platforme. Na primjer, platforma koja samo objedinjuje i prikazuje dostupne pružatelje usluga (npr. vodoinstalatere) u određenom području, čime se korisnicima omogućuje korištenje njihovih usluga na zahtjev, ne smatra se digitalnom radnom platformom jer ona ne organizira rad pružatelja usluga.

4.2.6. U sudskim presudama visokih nacionalnih sudova u kojima se utvrđuje da je poslovni odnos u svojoj naravi radni odnos često se kao argument navodi da platforma, odnosno algoritamsko upravljanje, u potpunosti vrši određeni oblik nadzora nad obavljanjem usluge koju pruža radnik. To zapravo znači da je usluga pružena kroz rad u potpunosti integrirana u poslovnu djelatnost platforme. Ovaj element sam po sebi pojačava potrebu za stvaranjem protuteže ovlasti provedbe kontrole osiguravanjem odgovarajućih pojedinačnih i kolektivnih jamstava svim radnicima koji pružaju svoj rad i/ili usluge putem digitalnih platformi.

5. **Posebni komentari i preporuke o algoritamskom upravljanju**

5.1. S pomoću algoritamskog upravljanja obrađuje se velika količina podataka, provodi se nadzor, dodjeljuju zadaci i daju izravne upute kojima se ograničava razina autonomije te ocjenjuju radnici, uključujući njihovu uspješnost i ponašanje, te se određuju njihova zarada i radni uvjeti, a može dovesti i do otpuštanja. EGSO pozdravlja činjenicu da su u Prijedlogu direktive usvojena načela Opće uredbe o zaštiti podataka te smatra da bi, u skladu s njezinim člankom 9., direktivom trebalo jasno zabraniti obradu osjetljivih osobnih podataka, uključujući političke stavove i članstva u sindikatima. U direktivi bi trebalo izričito navesti da se prava iz poglavlja III. primjenjuju u svim slučajevima algoritamskog upravljanja, čak i kad platforma uspije dokazati da nema komercijalne ovlasti organizacije, čak ni neizravne ili implicitne, nad pružanjem usluge od strane radnika, što znači i kad platforma pretpostavlja da se ne radi o radnom odnosu.

5.2. Sustavi kojima se koriste digitalne radne platforme često se oslanjaju na elemente umjetne inteligencije. Budući da će se platforme morati pridržavati odredbi direktive i Akta o umjetnoj inteligenciji (uredba o tržištu proizvoda), EGSO poziva Komisiju da uvede međusobna upućivanja između Akta o umjetnoj inteligenciji i Prijedloga direktive kako bi se izbjegle ili pojasnile moguće nesukladnosti i pravni nedostaci.

5.3. EGSO ponovno ([18]) potiče Komisiju da pojasni odgovornosti svih strana uključenih u pitanja kao što su zdravlje i sigurnost, zaštita podataka, osiguranje i pravna odgovornost u svrhu ocjenjivanja, prilagodbe i usklađivanja postojećih propisa. EGSO je već napomenuo da algoritme kojima se koriste platforme treba uzeti u obzir na isti način kao usmene ili pisane upute u tradicionalnim oblicima rada ([19]).

5.4. Odbor odlučno pozdravlja pravo na preispitivanje automatiziranih ili poluautomatiziranih odluka. Međutim, EGSO smatra da bi, kako bi u praksi bilo moguće ostvariti to pravo, Komisija trebala dodati odredbe kojima se zahtijeva da digitalne radne platforme razviju svoje algoritme i sustave na način kojim se osigurava njihova sigurnost i, slijedeći logiku predloženog Akta o umjetnoj inteligenciji, predvidjeti odredbe kojima se zahtijeva da digitalne radne platforme podliježu ocjenjivanju sukladnosti algoritama, ne samo prije početka njihove upotrebe, već i dok radnik obavlja rad i/ili pruža uslugu. Ocjenjivanje sukladnosti treba provoditi u okviru multidisciplinarnog pristupa kojim se potiče zajedničko ocjenjivanje koje provode stručnjaci koje imenuju sindikati, platforma i tijela odgovorna za rad, socijalnu zaštitu i druga područja. Ako dođe do spora u preispitivanju odluke donesene putem algoritma, radnici bi trebali imati mogućnost pristupa neovisnoj arbitraži.

5.5. Međutim, EGSO smatra da bi člankom 8. trebalo propisati da radnika može zastupati sindikat u slučaju ljudskog preispitivanja važnih odluka.

5.6. Budući da se model rada putem platformi oslanja na recenzije potrošača, radnici koji rade putem platformi trebali bi imati mogućnost prenošenja i upotrebe recenzija, kao ključni element podataka, s platforme na platformu. EGSO vjeruje da svim radnicima koji rade putem platformi treba jamčiti pravo na prenosivost podataka. Još je važnije da se direktivom radnicima zajamči da mogu koristiti svoj profil, uključujući vještine, za zapošljavanje izvan ekonomije platformi.

5.7. Uspješnost Prijedloga Komisije ovisi o njegovoj djelotvornoj provedbi. Prijedlogom direktive propisana je suradnja između tijela nadležnih za zaštitu podataka i onih za radne odnose. Međutim, EGSO bi htio skrenuti pažnju Komisije na činjenicu da tijela za zaštitu podataka u nekoliko zemalja nisu zadužena za provedbu temeljitog razmatranja radnopravnih pitanja, i obrnuto, osobito u smislu nadzora i pravne zaštite. Stoga EGSO poziva Komisiju da dodatno pojasni raspodjelu nadležnosti, uzimajući u obzir prekogranične aspekte, i vodi računa o inspektoratima rada.

([18]) SL C 429, 11.12.2020., str. 173.
([19]) SL C 429, 11.12.2020., str. 173., točka 1.8.

6. **Kolektivna prava**

6.1. U poglavlju o primjeni direktive, u članku 14., navode se predstavnici radnika, ali ne sindikata. To je ključan problem jer je bitno izričito uputiti na predstavnike sindikata kako se ne bi stvarali marionetski sindikati i kako bi se radnicima osigurala prava na kolektivno zastupanje, među ostalim i u slučaju spora.

6.2. EGSO primjećuje da se direktivom osiguravaju prava na obavješćivanje i savjetovanje. Međutim, u članku 9. upućuje se samo na Direktivu 2002/14/EZ o uspostavljanju općeg okvira. Trebalo bi unijeti i izravno upućivanje na Direktivu 2001/23/EZ o prijenosu poduzeća, Direktivu 98/59/EZ o kolektivnom otkazivanju i Direktivu 2009/38/EZ o Europskom radničkom vijeću. EGSO primjećuje da se u članku 10., kojim se radnička prava utvrđena u poglavlju III. Direktive proširuju na sve radnike koji rade putem platformi (i na one koji nisu u radnom odnosu), isključuju prava na obavješćivanje i savjetovanje iz članka 9. Nema opravdanja za to odstupanje. Potrebna je jasnija definicija prava na obavješćivanje i savjetovanje kako bi se podržalo kolektivno pregovaranje, što je pravo koje se mora priznati i svim radnicima koji rade putem platformi ([20]).

6.3. EGSO naglašava da treba zajamčiti pravo na obavješćivanje sindikalnih predstavnika radnika i savjetovanje s njima (članak 9.) također u odnosu na parametre, pravila i upute na kojima se temelje algoritmi ili sustavi umjetne inteligencije koji utječu na proces donošenja odluka ili usvajanje odluka koje mogu utjecati na radne uvjete, pristup radu i očuvanje radnog odnosa, uključujući profiliranje.

6.4. EGSO napominje da bi radnici koji rade putem platformi trebali dobiti odgovarajuće i posebno osposobljavanje dostupno na raznim europskim jezicima o tome kako koristiti platformu i raditi na njoj te da bi trebali biti osposobljeni za relevantne digitalne vještine. Kako je istaknuto u jednom prethodnom mišljenju ([21]), provedbom Akcijskog plana za digitalno obrazovanje za razdoblje 2021. – 2027. treba osigurati djelotvoran socijalni dijalog i savjetovanje s dionicima, poštovanje i provedbu radničkih prava i prava radnika na obavješćivanje, savjetovanje i sudjelovanje te sposobnost radnika da razvijaju svoje digitalne i poduzetničke vještine, posebno u okviru strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, obrazovanja odraslih i osposobljavanja zaposlenika, kako bi se smanjio nedostatak vještina s kojim se suočavaju poduzeća.

6.5. Kao što je navedeno u prethodnom mišljenju u vezi s uvođenjem novih tehnologija kao što su roboti ili inteligentni strojevi, EGSO u svojoj studiji podsjeća na važnost prethodnog obavješćivanja i savjetovanja s predstavnicima radnika i potrebe za kolektivnim pregovaranjem kako bi se popratile promjene do kojih dovode te tehnologije ([22]). Također podsjeća na to da je prema Direktivi o Europskim radničkim vijećima to savjetovanje obavezno ([23]).

6.6. Pregovaranje podrazumijeva i kolektivno pregovaranje na sektorskoj razini, koje predstavlja velik dio definicije radničkih prava, no u Prijedlogu direktive sektorski se ugovori ne spominju.

6.7. Osiguravanje poštenih postupaka raskida rada za radnike koji rade putem platformi i pristup neovisnim mehanizmima za rješavanje sporova važni su ciljevi koji bi trebali biti uključeni u regulatorni okvir. U Prijedlogu direktive upućuje se samo na pojedinačna otpuštanja, a trebalo bi riješiti i pitanje postupaka obavješćivanja i savjetovanja u slučaju kolektivnog otpuštanja i pri tome uputiti na postojeće zakonodavstvo EU-a ([24]).

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

([20]) SL C 123, 9.4.2021., str. 1., točka 3.2.8.
([21]) SL C 286, 16.7.2021., str. 27.
([22]) Studija EGSO-a (2017.).
([23]) SL L 122, 16.5.2009., str. 28.
([24]) Direktiva 98/59/EZ i Direktiva 2001/23/EZ.

PRILOG

Sljedeće je protumišljenje odbijeno tijekom rasprave premda je dobilo barem četvrtinu glasova (pravilo 43. stavak 2. Poslovnika):

AMANDMAN 1.

SOC/709 – Paket o radnim uvjetima – rad putem platformi

Zamijeniti cijelo mišljenje:

1. **Zaključci**

1.1. Digitalne radne platforme promiču inovativne usluge i nove poslovne modele te stvaraju brojne mogućnosti za potrošače, poduzeća, radnike i samozaposlene osobe. Koncept digitalne platforme obuhvaća širok spektar aktivnosti, usluga, zadataka i poslovnih modela. To znači da jedinstvena rješenja mogu postati prepreka inovacijama i ulaganjima u uspostavu i razvoj digitalnih platformi u EU-u.

1.2. EGSO uviđa da je potrebno poduzeti mjere u pogledu nekih od izazova koje postavlja rad putem digitalnih platformi tamo gdje oni postoje. Međutim, svaki zakonodavni akt o radu putem platformi trebao bi biti osmišljen tako da se zadrži fleksibilnost kao ključni poticaj, a da se istovremeno osiguraju osnovne mjere za odgovarajuću zaštitu radnika, uzimajući u obzir i to da je za mnoge osobe rad putem platforme dodatna aktivnost ([1]). Zbog toga EGSO općenito podržava pristup koji Komisija koristi u paketu mjera o radnim uvjetima, odnosno korištenje raznih instrumenata za stvaranje potrebnog povoljnog okruženja koje omogućuje poboljšanje radnih uvjeta na digitalnim platformama. Također je potrebno – uz pomoć pravilne provedbe dviju preporuka Vijeća ([2]) – osigurati odgovarajući pristup socijalnoj zaštiti te odgovarajuće zdravstvene i sigurnosne uvjete.

1.3. Iako je ispravno utvrđivanje radnog odnosa jedno od ključnih pitanja i potrebno je riješiti problem moguće pogrešne klasifikacije, to se pitanje odnosi samo na manji broj radnika koji rade putem platformi, što je istaknuto i u podacima Komisije, koji pokazuju da je moguće da je od 28,8 milijuna radnika koji rade putem platformi oko 5,5 milijuna njih izloženo riziku pogrešne klasifikacije radnog statusa.

1.4. Međutim, EGSO smatra da su mnoga pitanja obuhvaćena Prijedlogom direktive već pokrivena postojećim zakonodavstvom EU-a ili zakonodavstvom koje će uskoro biti usvojeno, a to su zaštita podataka, pravo radnika na informiranje i savjetovanje itd. To znači da je potrebno ojačati i poboljšati provedbu postojećeg zakonodavstva gdje je to potrebno. Nova direktiva u kojoj se ponovo navode postojeća prava samo dovodi do nejasnoće i fragmentacije pravne stečevine EU-a. Ako se tijekom provedbe ustanovi da su potrebna pojašnjenja, treba izmijeniti relevantne akte EU-a. U tom pogledu EGSO podsjeća institucije EU-a da je posebno u ovom trenutku EU-u potrebna doista pametna regulativa, kao i provjere konkurentnosti, kojima se poduzećima omogućuje da inoviraju, rastu i stvaraju radna mjesta i dodanu vrijednost za naše društvo i gospodarstvo.

([1]) Kad je riječ o brzini razvoja, podaci prikupljeni u anketama COLLEEM I i II pokazuju da se fenomen rada putem platformi u Europi polako, ali kontinuirano povećava. Nadalje, samo za mali udio radno sposobnog stanovništva – oko 1,4 % – rad putem platformi glavni je oblik zaposlenja. Nadalje, prema studiji navedenoj u Izvješću Komisije o procjeni učinka, moguće je da je od 28,8 milijuna radnika koji rade putem platformi oko 5,5 milijuna njih izloženo riziku od pogrešne klasifikacije radnog statusa. Vidjeti Zbirku publikacija JRC-a – *Platform Workers in Europe Evidence from the COLLEEM Survey* (Radnici koji rade putem platformi u Europi – podaci iz ankete COLLEEM-a (europa.eu) i Zbirku publikacija JRC-a – *New evidence on platform workers in Europe* (Novi podaci o radnicima koji rade putem platformi u Europi) (europa.eu). Vidjeti RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE – IZVJEŠĆE O PROCJENI UČINKA. U studiji koju su naručile europske platforme za dostavu većina (72 %) dostavljača u Europi izjavila je da je rad putem platforme za njih dopunska aktivnost: 34 % njih bavi se dostavom tijekom studija, a još trećina (34 %) ih je izjavila da rade putem platforme da bi nadopunili dohodak od drugog zaposlenja u punom ili nepunom radnom vremenu. Za dvije trećine ispitanika (67 %) fleksibilnost je glavni razlog zbog kojeg rade kao dostavljači jer im omogućuje da kombiniraju taj rad s drugim poslom ili studiranjem ili sa skrbi o članovima obitelji, te je način da nadopune neki drugi dohodak. Fleksibilnost je ujedno najprivlačnija značajka rada dostavljača (58 %).

([2]) Preporuka Vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti i Preporuka Vijeća o poboljšanju zaštite zdravlja i sigurnosti na radu samozaposlenih osoba.

1.5. Kako bi se povećala pravna sigurnost i izbjegli nepotrebni sporovi, naglasak treba staviti na pojašnjenje postojećih nacionalnih propisa i definicija u vezi sa statusom radnika te pritom uvažavati propise kojima se omogućuje autonomija poduzetnika i drugih oblika samozapošljavanja. Pravna definicija na razini EU-a o tome tko je radnik, a tko je samozaposlena osoba koja radi putem platforme ne bi bila ni primjerena ni djelotvorna jer se na taj način ne mogu poštovati različiti modeli u državama članicama i pratiti dinamična kretanja na tržištima rada. Time se povećavaju nejasnoće i pravna nesigurnost te se uvođenjem posebne definicije za ograničenu skupinu radnika koji rade putem digitalnih platformi dovode u pitanje nacionalne definicije.

1.6. Još jedan izvor nejasnoće je pokušaj da se Prijedlogom direktive obuhvate i radnici i samozaposlene osobe uvođenjem dviju zasebnih definicija za „osobe koje rade putem platformi" i „radnike koji rade putem platformi". Činjenica da su Prijedlogom direktive obuhvaćene različite kategorije subjekata i da se za njih predviđaju različiti skupovi prava i obveza također dovodi do pravne nesigurnosti i složenosti.

1.7. Nema opravdanja za stvaranje konfuzije između kategorije istinskog samozapošljavanja i zapošljavanja stvaranjem pravila koja utječu na poduzetnike / samozaposlene osobe na temelju članka 153. UFEU-a, koji uopće nije odgovarajuća pravna osnova za uređivanje poslovnih odnosa.

1.8. U vezi s pravnom pretpostavkom u Prijedlogu direktive navodi se da se, ako su ispunjena dva od pet kriterija, svaki ugovorni odnos pravno smatra radnim odnosom. Istovremeno, dobar dio predloženih kriterija iz članka 4. stavka 2. sadrži standardne klauzule za poslovanje između poduzeća, na primjer (a) [gornja granica za primitke od rada i naknade] i (c) [provjera kvalitete rezultata], (d) [vrijeme rada] i (e) [mogućnost stvaranja baze klijenata]. To znači da bi se čak i doista samozaposlena osoba mogla pogrešno kvalificirati kao zaposlenik te bi zatim trebala oboriti tu pretpostavku ako želi nastaviti obavljati svoju djelatnost. Status samozaposlene osobe mogao bi se potvrditi samo na sudu ili u upravnom postupku, čime se nameće nepotrebno administrativno opterećenje svim stranama, uključujući i nadležna tijela.

1.9. Uspostava mehanizma za obaranje te pravne pretpostavke zbunjujuća je i vjerojatno će smanjiti pravnu jasnoću zbog činjenice da je sličan mehanizam već predviđen u Direktivi o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima ([3]) kao jedna od opcija za države članice.

1.10. Umjesto razmatranja dvaju od pet kriterija, EGSO se zalaže za ocjenjivanje kriterija za definiranje postojanja statusa zaposlenika na razini država članica i u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije. U tom pogledu EGSO pozdravlja predložena nastojanja Komisije da podrži razmjenu dobrih praksi.

1.11. EGSO smatra da zaseban skup pravila o pitanjima povezanima s radom putem platformi i algoritamskim upravljanjem nije ni primjeren ni potreban. Postojećim odredbama iz Opće uredbe o zaštiti podataka ([4]) i budućeg Akta o umjetnoj inteligenciji i radnicima će se osigurati niz prava u vezi s njihovim osobnim podacima, kao i širok skup zahtjeva u pogledu upravljanja rizicima, ljudskog nadzora i transparentnosti u svrhu ublažavanja rizika za zdravlje i sigurnost i zaštite temeljnih prava. Stoga treba izbjeći nepotrebno preklapanje i dupliciranje.

2. **Opće napomene**

2.1. U procesu brze transformacije gospodarstva i poduzeća, digitalizacija je preuzela ključnu stratešku ulogu, prodrla je u sve sektore i utječe na cijeli lanac vrijednosti proizvoda i usluga, te uključuje velika, mala i mikropoduzeća. To je dovelo do znatnih posljedica za svijet rada i u pogledu sadržaja i u pogledu brzine promjena, koje su rezultat novih oblika rada i novih oblika organizacije poslovanja.

2.2. Digitalne radne platforme mogu učinkovito uskladiti ponudu i potražnju za radnom snagom te ponuditi mogućnosti zarade ili dodatnog dohotka. Za potrošače to znači bolji pristup inače teško dostupnim proizvodima i uslugama te proširenoj i raznovrsnijoj ponudi usluga ([5]). Međutim, osim prilika, rad putem digitalnih platformi, jedan je od novih oblika rada, stvara i moguće izazove za koje bi mogla biti potrebna prilagođena rješenja.

([3]) Direktiva o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima.
([4]) Uredba (EU) 2016/679 i COM(2021) 206 final.
([5]) Vidjeti COM(2021) 762 final, obrazloženje, str. 1.

2.3. Status radnika koji rade putem platformi na tržištu rada ključno je pitanje kojim se bave države članice i njihova nacionalna sudska praksa. To je dovelo do stvaranja niza različitih pravila i presuda koje se temelje na različitim nacionalnim konceptima, modelima i definicijama, u čemu se samo odražavaju i čime se poštuju nacionalni sustavi i prakse tržišta rada. Naglasak treba staviti na pojašnjenje postojećih nacionalnih propisa i definicija u vezi sa statusom radnika te pritom poštovati propise kojima se omogućuje autonomija poduzetnika i drugih oblika samozapošljavanja. U tom bi se pogledu mogle promicati i aktivnosti na europskoj razini, kao što su razmjena informacija, obrazovanje i osposobljavanje te suradnja među tijelima vlasti. Socijalni partneri također imaju važnu ulogu, kao i same platforme. Regulatorni okvir mogao bi se prilagoditi na odgovarajućoj razini, a da se pritom ne ugrožava dobro funkcioniranje nacionalnih praksi i zakonodavstva. Kad je to potrebo, treba poboljšati zaštitu radnika koji rade putem platformi.

3. **Opće napomene o Prijedlogu direktive**

3.1. Europska komisija predložila je 9. prosinca niz mjera za poboljšanje radnih uvjeta u radu putem platformi i za potporu održivom rastu digitalnih radnih platformi u EU-u ([6]). Mišljenje stručne skupine SOC (SOC/709), usvojeno 7. ožujka 2022., bavi se samo Prijedlogom direktive o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi. Stoga se i ovo protumišljenje bavi tim prijedlogom.

3.2. EGSO priznaje da je nedavni razvoj ekonomije radnih platformi donio nove izazove za osobe koje rade putem njih. Kao što Komisija navodi, ti se izazovi kreću od nedostatka transparentnosti i predvidljivosti ugovornih aranžmana do zdravstvenih i sigurnosnih izazova, pogrešne klasifikacije radnog statusa ili neodgovarajućeg pristupa socijalnoj zaštiti ([7]) te izazova algoritamskog upravljanja u radu putem platformi.

3.3. Međutim, predložena direktiva nije pravi instrument za odgovor na te izazove. Osim toga, čini se da je jasan fokus prijedloga na djelatnostima dostavljača, vozača i, općenito, uslugama na lokaciji za koje je potrebna niska razina kvalifikacija te da se ne uzima u obzir činjenica da se putem platformi obavljaju mnogo raznolikiji poslovi. Predložena direktiva uopće nije prilagođena osobama koje putem platformi obavljaju posao na internetu. Nadalje, ne uzimaju se u obzir mogući učinci zakonodavstva EU-a na internetske platforme koje mogu pružati svoje usluge, a nalaze se izvan EU-a ([8]). Treba u najmanju ruku analizirati mogući gubitak i moguće premještanje tih aktivnosti izvan EU-a (npr. u Ujedinjenu Kraljevinu).

3.4. Ti bi se izazovi trebali svladavati prvenstveno primjenom i, prema potrebi, jačanjem provedbe postojećih propisa i praksi. Osim toga, postoji velik potencijal za to da same platforme provode mjere u suradnji s lokalnim i socijalnim partnerima. Komisija bi to trebala podržati.

3.5. Pravna definicija na razini EU-a o tome tko je radnik, a tko je samozaposlena osoba koja radi putem platforme ne bi bila ni primjerena ni djelotvorna jer se njome ne bi moglo poštovati različite modele u državama članicama i pratiti dinamična kretanja na tržištima rada. Time bi se samo povećala nejasnoća i pravna nesigurnost te bi se uvođenjem posebne definicije za ograničenu skupinu radnika dovele u pitanje nacionalne definicije.

([6]) To su: 1. Prijedlog direktive o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi; 2. nacrt smjernica o primjeni prava tržišnog natjecanja EU-a na kolektivne ugovore o radnim uvjetima samozaposlenih osoba bez vlastitih zaposlenika, koji obuhvaćaju i osobe koje rade putem digitalnih platformi; 3) pozivi nacionalnim vlastima, socijalnim partnerima i svim relevantnim dionicima da usvoje nove mjere, kako je navedeno u nastavku, kako bi se osigurali bolji radni uvjeti za osobe koje rade putem digitalnih radnih platformi (komunikacija „Bolji radni uvjeti za jaču socijalnu Europu: iskorištavanje svih prednosti digitalizacije za budućnost rada").

([7]) *Idem* (komunikacija), str. 2.

([8]) U studiji Komisije se navodi: „Čak i da se u EU-27 ukinu sve usluge vanjskih suradnika koje se pružaju putem platformi, ta bi se poduzeća i dalje mogla oslanjati na vanjske suradnike u drugim dijelovima svijeta." Vidjeti *Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work* (Studija Komisije za potporu procjeni učinka o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi).

4. **Konkretne napomene o predloženoj direktivi**

4.1. *Područje primjene i definicije*

4.1.1. Postoji jasan rizik da bi područje primjene i definicije predložene direktive obuhvatili mnogo širi raspon aktivnosti digitalnih platformi od željenog. Čini se da su glavni cilj predložene direktive djelatnosti za koje je potrebna niskokvalificirana radna snaga, ali predloženim definicijama i kriterijima bile bi obuhvaćene sve kategorije rada putem platformi, čak i ako ga obavljaju istinski samozaposlene osobe.

4.2. *Ispravno utvrđivanje radnog statusa i pravna pretpostavka*

4.2.1. EGSO se slaže da bi države članice trebale raspolagati potrebnim mehanizmima kako bi osigurale „ispravno utvrđivanje radnog statusa osoba koje rade putem platformi (…)". Međutim, EGSO smatra vrlo upitnim predloženi okvir za pravnu pretpostavku radnog odnosa ako su ispunjena dva od pet kriterija navedenih u direktivi.

4.2.2. EGSO smatra da se kriteriji, posebice oni iz točaka (a) [gornja granica za primitke od rada i naknade], (c) [provjera kvalitete rezultata], (d) [vrijeme rada] i (e) [mogućnost stvaranja baze klijenata] redovito upotrebljavaju u ugovorima među poduzećima i da bi doveli do situacije u kojoj bi istinski samozaposlene osobe podlijegale pretpostavci radnog odnosa te time bile prisiljene postati zaposlenici.

4.2.3. Taj je pristup u suprotnosti s praksom opće procjene kriterija radnog odnosa koji se primjenjuju u sudskoj praksi u državama članicama. Nadalje, kao što je već navedeno, radnici koji rade putem platformi automatski bi se klasificirali kao zaposlenici, čime bi se pojedincu oduzeo izbor da bude samozaposlen. Ometanje poduzetničke aktivnosti ne bi smjelo biti ni u čijem interesu. Budući da većina radnika koji rade putem platformi sami sebe smatraju i žele da ih se smatra samozaposlenima, taj bi pristup čak bio u suprotnosti s temeljnim pravima i slobodama, kao što su pravo na odabir zanimanja i pravo na rad te sloboda poduzetništva.

4.2.4. S obzirom na raznolikost nacionalnih sustava tržišta rada, tradicije i sudsku praksu u području radnog prava te različite definicije (npr. u radnom pravu, poreznim sustavima i sustavima socijalne sigurnosti), postoji rizik da pet kriterija iz predložene direktive ne bi na odgovarajući način odražavali složenu stvarnost raznih situacija. Umjesto razmatranja dvaju od pet kriterija, EGSO se zalaže za sveukupnu procjenu kriterija za definiranje postojanja statusa zaposlenika kao opće primjenjiv pristup u državama članicama i sudskoj praksi Suda Europske unije.

4.3. *Mogućnost obaranja pravne pretpostavke*

4.3.1. EGSO smatra da je mogućnost obaranja pravne pretpostavke instrument koji bi vjerojatno, umjesto da pojasni složene pravne situacije, stvorio dodatne probleme. Uspostava tog mehanizma zbunjujuća je s obzirom na činjenicu da je sličan mehanizam već predviđen u Direktivi o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima kao jedna od opcija za države članice.

4.3.2. Mogućnost obaranja pravne pretpostavke ne stavlja u ravnopravan položaj strane u postupku obaranja jer bi – budući da je teret dokazivanja na platformi – u praksi bilo teško osporiti pravnu pretpostavku kako je definirana s pomoću pet kriterija. S obzirom na raznolikost nacionalnih definicija, pet kriterija i njihova relevantnost vjerojatno bi se različito tumačili u državama članicama, što bi dovelo do još složenijeg mozaika sudske prakse diljem Europe. Budući da bi se taj postupak mogao provoditi i na sudovima koji se bave pitanjima radnog prava i na upravnim sudovima koji se bave poreznim pitanjima i pitanjima socijalne sigurnosti, rezultat bi mogao biti manja, a ne veća pravna jasnoća.

4.4. *Algoritamsko upravljanje*

4.4.1. EGSO se slaže s ciljem Komisije da se dodaju informacije i poveća transparentnost u pogledu upotrebe algoritama u radu putem platformi. Međutim, EGSO smatra da zaseban skup pravila o pitanjima povezanima s radom putem platformi nije ni primjeren ni potreban. Postojećim odredbama iz Opće uredbe o zaštiti podataka ([9]) i budućeg Akta o umjetnoj inteligenciji ([10]) i radnicima će se osigurati niz prava u vezi s njihovim osobnim podacima, kao i širok skup zahtjeva u pogledu upravljanja rizicima, ljudskog nadzora i transparentnosti u svrhu ublažavanja rizika za zdravlje i sigurnost i zaštite temeljnih prava. Stoga treba izbjeći nepotrebno preklapanje i dupliciranje.

([9]) Uredba (EU) 2016/679.
([10]) COM/2021/206 final.

4.4.2. Kad je riječ o obliku i sadržaju informacija koje platforme moraju pružati, treba osigurati da platforme imaju potreban manevarski prostor u pogledu definiranja tehničkih sredstava za pružanje tih informacija. Isto vrijedi i za metode za procjene rizika i ljudsko preispitivanja važnih odluka. Nadalje, treba osigurati da se zahtjevi u pogledu otkrivanja koji se tiču algoritama ne primjenjuju ni na jednu vrstu poslovnih tajni ili povjerljivih informacija. EGSO također ističe potrebu da se u pogledu administrativnih postupaka koje iziskuje algoritamsko upravljanje omogući ublažavanje mjera prilagođeno MSP-ovima ([11]). To konkretno uključuje dulje rokove za zahtjeve za preispitivanje algoritamskih odluka i smanjenje učestalosti ažuriranja relevantnih informacija.

4.5. *Kolektivna prava*

4.5.1. Prijedlogom se želi osigurati obavješćivanje radnika koji rade putem platformi ili njihovih predstavnika, i savjetovanje s njima, o odlukama za koje je vjerojatno da će dovesti do uvođenja znatnih promjena u upotrebi automatiziranih sustava za praćenje i donošenje odluka iz članka 6. stavka 1. direktive. U tu se svrhu u prijedlogu upućuje na Direktivu 2002/14/EZ ([12]). Budući da se tim upućivanjem omogućuje primjena postojećih mehanizama obavješćivanja i savjetovanja, kako su definirani na nacionalnoj razini, te promicanje socijalnog dijaloga, a da se pritom ne uspostavljaju novi ili dvostruki mehanizmi, to se rješenje može podržati. Međutim, odgovornost digitalnih radnih platformi da snose troškove stručnjaka (članak 9. stavak 3.) nije u skladu s općim pravilima o obavješćivanju i savjetovanju na temelju Direktive 2002/14/EZ.

4.6. *Pravna sredstva*

4.6.1. EGSO naglašava da je potrebno razjasniti razliku između „radnika” i „osoba koje obavljaju rad putem platformi”, naročito kad je riječ o pravnim lijekovima i provedbi direktive. Članak 18. sadrži slična pravila o zaštiti od otpuštanja za obje kategorije, što može dovesti do nejasnoće i nedostatka pravne sigurnosti s obzirom na to da se pravni lijekovi u području radnog prava i ugovornog prava u državama članicama temelje na različitim skupovima zakonodavstava te stoga nisu slični. Jednako tako, članak 17. (Zaštita od nepovoljnog postupanja ili nepovoljnih posljedica) može dovesti do neželjenih posljedica i problema u pravosudnim sustavima država članica ako se različiti ugovorni odnosi moraju tretirati prema istim pravilima.

4.7. *Zadržavanje postignute razine zaštite i povoljnije odredbe*

4.7.1. Kad je riječ o promicanju pravednih radnih uvjeta u radu putem digitalnih radnih platformi, EGSO naglašava ulogu socijalnog dijaloga i kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama te u okviru područja primjene, mandata i autonomije socijalnih partnera u državama članicama. EGSO stoga smatra da je upitno ograničavanje područja primjene kolektivnih ugovora samo na ugovore koji su povoljniji za radnike koji rade putem platformi (članak 20.). To ograničavanje utječe na autonomiju socijalnih partnera.

Obrazloženje

Ovaj tekst obuhvaća amandman kojim se izražava općenito suprotan stav u odnosu na mišljenje koje je iznijela Stručna skupina, te ga stoga treba opisati kao protumišljenje. U njemu se navode razlozi zbog kojih prijedlog Komisije nije dobar instrument za suočavanje s izazovima rada putem digitalnih platformi i zbog kojih on ne odražava na odgovarajući način složenu stvarnost raznih situacija u svijetu platformi koji se brzo mijenja. Nadalje, u protumišljenju se nastoje istaknuti veliki nedostaci i izazovi u Prijedlogu direktive, naročito u pogledu pravne pretpostavke o statusu zaposlenika i algoritamskog upravljanja.

Rezultat glasanja:

Za: 149

Protiv: 80

Suzdržani: 17

([11]) Vidjeti COM(2021) 762 final, obrazloženje, str. 13.
([12]) Direktiva 2002/14/EZ.