

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til direktiv om forbedring af arbejds- vilkår for platformsarbejde

21. januar 2022

J.nr. 2021 - 9812

CALI
Simone Heinecke

KOM (2021) 762

Nyt notat

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 10. december 2021 offentliggjort forslag til direktiv om forbedring af arbejdsvilkårene for platformsarbejde. Den danske sprogversion af direktivforslaget er modtaget den 17. december 2021.

Direktivforslaget om platformsarbejde skal sikre korrekt beskæftigelsesstatus for platformsarbejdere; det vil sige, at forslaget skal sikre mere klarhed om, hvornår en platformsarbejder anses som arbejdstager eller som selvstændigt erhvervsdrivende. Derudover skal direktivforslaget sikre gennemsigtighed i algoritmeledelse samt bedre mulighed for myndighedernes håndhævelse, herunder på tværs af landegrænser.

Gennemførelse af direktivforslaget kræver lovgivning, bl.a. i forhold til formodningsreglen og reglen om omvendt bevisbyrde i forhold til platformsarbejders beskæftigelsesstatus, ligesom der vil skulle lovgives om pligter og rettigheder vedrørende algoritmeledelse, gennemsigtighed m.v. Omfanget af nødvendig lovgivning afventer de videre forhandlinger.

Regeringen hilser initiativet velkomment og støtter direktivforslagets formål med at skabe bedre vilkår for personer, der arbejder via digitale platforme. Regeringen vil arbejde for et direktiv, der respekterer nationale arbejdsmarkedsmodeller, national kompetence og arbejdsmarkedets parterers autonomi.

Regeringen støtter, at et direktiv giver mulighed for, at der nationalt indføres en formodningsregel, så platformsarbejdere anses som lønmodtagere. Regeringen vil arbejde for et nationalt råderum i formodningsreglen under hensyntagen til den danske arbejdsmarkedsmodel.

2. Baggrund

Direktivforslaget er en del af en pakke, der også indeholder høring over udkast til retningslinjer om anvendelsen af EU-konkurrencereglerne på kollektive overenskomster om solo-selvstændiges arbejdsvilkår. Endelig indeholder pakken en tværgående meddelelse med titlen ”Bedre arbejdsbetingelser for et stærkere socialt Europa: høste det fulde udbytte af digitalisering for fremtidens arbejdsmarked”.

Pakken tager afsæt i, at flere europæere arbejder via digitale platforme, herunder på tværs af landegrænser. Dette bidrager til innovation og vækst; men skaber samtidig behov for at sikre platformsarbejdes arbejdsvilkår og understøtte udvikling af en bæredygtig platformøkonomi.

Udgangspunktet for forslaget er, at digitale arbejdsplatforme ifølge Kommissionen fremmer innovation og nye forretningsmuligheder og skaber muligheder for kunder og virksomheder. Digitale virksomheder giver nye muligheder for at matche udbud og efterspørgsmål af arbejdskraft og giver muligheder for indkomst eller supplement til indkomst, herunder også for personer, som har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Ligeledes har platformsvirksomhederne bredere adgang til forbrugerne og til at udvikle nye forretningsmodeller. Således har digitale platforme skabt nye vækstmuligheder for platformsvirksomhederne og samtidig fleksibilitet for arbejdstagerne.

Digitale forandringer har dog samtidig givet nye udfordringer på arbejdsmarkedet, idet det traditionelle forhold mellem arbejdstager og arbejdsgiver er blevet mere uklart. På den baggrund understregede EU-Kommissionens formand Ursula von der Leyen i sine politiske guidelines, at der var behov for at forbedre arbejdsvilkårene for platformsarbejdere.

Ifølge Kommissionen er op mod 5,5 mio. mennesker i EU reelt arbejdstagere på trods af, at de er klassificeret som selvstændige, hvorved de ikke har de rettigheder, der gælder for arbejdstagere, herunder vedrørende arbejdsforhold og social sikring.

Automatisk overvågning og beslutningstagning styret af algoritmer erstatter i følge Kommissionen samtidig i stigende grad ledelsesmæssige funktioner, herunder fordeling af opgaver, instruktion, evaluering, tildeling af incitamenter og pålæg af sanktioner. Arbejdstagerne mangler imidlertid ofte information om, hvilke oplysninger der findes om dem, og hvordan beslutningerne træffes.

Mange platformsvirksomheder opererer på tværs af landegrænser, ligesom platformsvirksomheder ofte er placeret i ét medlemsland, mens arbejdet udføres i et andet. Imidlertid betyder manglende adgang for de nationale myndigheder til oplysninger om platformsarbejderne og deres vilkår, at håndhævelse af eksisterende regler om arbejdstagerrettigheder samt rettigheder til social beskyttelse kompliceres.

Det foreslåede direktiv er baseret på Traktatens artikel 153. Artikel 153, stk. 1, litra b), giver Unionen beføjelse til at støtte og supplere medlemsstaternes indsats med henblik på at forbedre arbejdsvilkårene. Artikel 153, stk. 2, litra b) giver mulighed for efter den almindelige lovgivningsprocedure at vedtage direktiver, der fastsætter mindstekrav under hensyntagen til de vilkår og tekniske regler, der gælder i hver enkelt medlemsstat.

Direktivforslaget er også baseret på artikel 16, stk. 2 for så vidt som det omhandler situationen for personer, der udfører platformsarbejde, i forbindelse med beskyttelse af deres personoplysninger, der behandles af automatiserede overvågnings- og beslutningsordninger. Denne artikel bemyndiger til at fastsætte regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

3. Formål og indhold

Direktivforslaget skal forbedre arbejdsvilkårene for personer, der arbejder via platforme. Det skal ske ved 1) at sikre personer, der arbejder via digitale platforme den korrekte juridiske ansættelsesstatus baseret på de faktiske ansættelsesforhold. Direktivet indeholder forslag om en formodningsregel, som medfører, at der er tale om et arbejdstagerforhold, såfremt en række kriterier er opfyldt; 2) at sikre retfærdighed, gennemsigtighed og ansvarlighed i platformes brug af algoritmer, herunder særligt i forbindelse med automatisk overvågning og beslutningstagen; 3) at øge gennemsigtigheden og sporbarheden i platformøkonomien, herunder på tværs af landegrænser.

Kapitel 1: Generelle bestemmelser

- Kapitellet beskriver formålet med direktivforslaget og definerer dets anvendelsesområde. Direktivforslaget omfatter personer, der udfører platformsarbejde i EU, uanset beskæftigelsesstatus, dvs. uanset om den pågældende er lønmodtager eller selvstændigt erhvervsdrivende. Der sondres mellem ”platformsarbejdere” (arbejdstagere) og ”personer, der udfører platformsarbejde” uanset beskæftigelsesstatus, hvilket også omfatter selvstændige, idet visse af bestemmelserne også omfatter denne gruppe.
- Direktivforslaget vil gælde for digitale platforme, der tilrettelægger platformsarbejde, som udføres i EU, uanset hvor platformen er etableret.

Kapitel 2: Beskæftigelsesstatus

- Medlemsstaterne forpligtes til at have passende procedurer til at kontrollere og sikre korrekt beskæftigelsesstatus for personer, der arbejder via platforme.
- Vurdering af beskæftigelsesstatus skal baseres på et princip om de faktiske omstændigheders forrang.
- Der foreslås indført en formodningsregel, hvorefter der antages at gælde et ansættelsesforhold, hvis den digitale platform kontrollerer visse elementer af arbejdets udførelse. Der foreslås følgende fem kriterier: 1) at aflønningsniveauet fastsættes, eller at der fastlægges øvre grænser herfor i praksis, 2) at det kræves, at den person, der udfører platformsarbejde, overholder specifikke regler med hensyn til udseende, adfærd over for modtageren af tjenesten eller udførelse af arbejdet, 3) at arbejdets udførelse overvåges, eller at kvaliteten af arbejdsresultatet kontrolleres ad elektronisk vej, 4) at friheden til at tilrettelægge arbejdet i praksis begrænses, navnlig friheden til at vælge arbejdstid eller fraværsperioder, til at acceptere eller afvise opgaver eller til at benytte underleverandører eller stedfortrædere og 5) at muligheden for at etablere en kundebase eller udføre arbejde for tredjemand i praksis begrænses. Der formodes at være tale om et ansættelsesforhold, såfremt to af disse kriterier opfyldt.
- Medlemsstaterne forpligtes til at sikre retlige og administrative procedurer til at afkræfte den retlige formodning, såfremt der er tale om selvstændig

virksomhed. Formodningsreglen suppleres desuden af en omvendt bevisbyrde-regel, således at det påhviler platformsvirksomheden at bevise, at den, der udfører platformsarbejdet ikke er i et ansættelsesforhold.

Kapitel 3: Algoritmeledelse

- Digitale platforme forpligtes til at informere arbejdstagere om brugen af algoritmer samt de centrale funktioner i automatiserede overvågningssystemer, som anvendes til at overvåge, kontrollere og evaluere udførelsen af arbejdet, og som automatisk tager beslutninger om eksempelvis adgangen til opgaver, indtjening, sundhed- og sikkerhed, arbejdstid, forfremmelser og kontraktmæssige status. Det præciseres, i hvilken form og på hvilke tidspunkter disse oplysninger skal gives, samt at de også skal stilles til rådighed for relevante myndigheder og arbejdstagerrepræsentanter.
- Desuden fastsættes det, at platformsvirksomheder ikke må behandle personoplysninger, som ikke er nødvendige for opfyldelsen af kontrakten.
- Medlemsstaterne skal sikre, at platformene jævnlige fører tilsyn med deres systemer og algoritmer og i særlig grad med de individuelle beslutninger, der træffes eller støttes på grundlag heraf. Platformene skal særligt sikre, at algoritmer ikke har negativ effekt på det fysiske og psykiske arbejdsmiljø.
- Digitale platforme skal sikre tilstrækkelige menneskelige ressourcer og kompetencer til tilsynet.
- Medlemsstaterne skal sikre, at platformsarbejdere har ret til at få en skriftlig forklaring fra den digitale arbejdsplatform på enhver beslutning, der træffes eller støttes af et automatiseret overvågningssystem. Platformen skal udpege en kontaktperson, som har den nødvendige kompetence, udannelse og beføjelse til at udføre funktionen.
- Det fastsættes, at såfremt en platform beslutter at begrænse, suspendere eller afslutte en brugers konto eller at afvise at aflønne platformsarbejderen, skal platformen give en skriftlig begrundelse herfor. Desuden fastsættes mulighed for at klage over beslutningen og om nødvendigt modtage passende kompensation.
- Platformen informerer og hører arbejdstagere eller arbejdstagerrepræsentanter om algoritmiske ledelsesbeslutninger, f.eks. hvis der foretages væsentlige ændringer i den algoritmiske styring.
- Bestemmelserne om gennemsigtighed, menneskelig overvågning og revision gælder også for personer, som udfører arbejde via platforme som selvstændige.

Kapitel 4: Gennemsigtighed med hensyn til platformsarbejde

- Digitale platforme, som er arbejdsgivere, forpligtes til at indberette arbejde udført af platformsarbejdere til de kompetente arbejdsmarkeds- og socialsikringsmyndigheder i det medlemsland, hvor arbejdet udføres, samt at udveksle de oplysninger, som er nødvendige efter nationale regler og procedurer. Bestemmelsen er særligt relevant i de tilfælde, hvor platformsvirksomheden er etableret i et andet land end det, hvor arbejdet udføres.

- Dette omfatter antallet af personer, der regelmæssigt udfører arbejder via platformene, deres beskæftigelsesstatus eller kontraktlige status samt de generelle vilkår for kontraktforholdet.

Kapitel 5: Retsmidler og håndhævelse

- Medlemsstaterne skal sikre adgang til effektiv og upartisk tvistbilæggelse samt til compensation, såfremt rettigheder er overtrådt.
- Medlemsstaterne skal sikre, at repræsentanter for platformsarbejderne kan tage part i juridiske eller administrative procedurer med henblik på at håndhæve reglerne i direktivet.
- Digitale platforme skal tilvejebringe mulighed for, at personer, der udfører platformsarbejde kan kontakte og kommunikere med hinanden, samt at de kan kontaktes af arbejdstagerrepræsentanter gennem platformens digitale infrastruktur eller lignende.
- Nationale domstole og relevante myndigheder skal have adgang til at anmode platformsvirksomheden om at give relevant materiale under behandlingen af en sag, som vedrører korrekt beskæftigelsesstatus, herunder fortløbet materiale om algoritmer, hvis det vurderes relevant.
- Medlemsstaterne forpligtes til at tilvejebringe beskyttelse mod negative følger til personer, som arbejder via platforme, og som klager over brud på deres rettigheder efter direktivet.
- Hvis en person er af den opfattelse, at han eller hun er blevet afskediget eller har været udsat for foranstaltninger med tilsvarende virkning (f.eks. at vedkommendes konto er blevet deaktiveret) på grundlag af at have udøvet sine rettigheder i henhold til direktivet, pålægges det platformsvirksomheden at løfte bevisbyrden for, at der er tale om objektive grunde.
- Datatilsynsmyndighederne, der er ansvarlige for håndhævelsen af GDPR, skal også være ansvarlig for anvendelsen af bestemmelserne i direktivet om algoritmer og skal desuden være kompetent til at udstede bøder i overensstemmelse med forordningen herom.
- Myndigheden skal desuden samarbejde med de myndigheder, som er ansvarlige for arbejdsmarked og sociale ydelser, når det er relevant for håndhævelsen af direktivet, og medlemsstaterne skal fastlægge regler om bøder.

Kapitel 6: Afsluttende bestemmelser

- Medlemsstaterne må ikke på baggrund af direktivet reducere det beskyttelsesniveau, som allerede er gældende, og direktivet forhindrer ikke medlemsstaterne i at vedtage love, regler eller administrative bestemmelser, som er mere gunstig for platformsarbejderen.
- Der fastsættes en implementeringsfrist på to år efter direktivets ikrafttrædelse. Medlemsstaterne kan overlade implementeringen til arbejdsmarkedets parter.
- Kommissionen skal gennemføre en evaluering fem år efter direktivets ikrafttrædelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog den 16. september 2021 en resolution om rimelige arbejdsvilkår, rettigheder og social beskyttelse for platformsarbejdere – nye beskæftigelsesformer, der er knyttet til den digitale udvikling.

Europa-Parlamentet finder, at den europæiske juridiske ramme er utilstrækkelig, og at mange platformsarbejdere ikke nyder de rettigheder, som følger af de forskellige EU-instrumenter, fordi deres beskæftigelsesstatus defineres fejlagtigt.

Europa-Parlamentet hilser et initiativ fra EU-Kommissionen velkomment og opfordrer til, at platformsarbejdere sikres tilstrækkelig beskyttelse og rettigheder samt til gennemsigtighed i algoritmerne for opgavefordeling, vurderinger og interaktioner.

5. Nærhedsprincippet

Direktivforslaget er baseret på Traktatens art. 153, stk. 1 litra b, som giver mulighed for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats for at forbedre arbejdsvilkårene. Supplerende anvendes Traktatens art. 16, stk. 2, som vedrører beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Platformsøkonomien er kendetegnet ved fleksibilitet og konstant tilpasning af forretningsmodeller. Virksomhederne er ikke nødvendigvis knyttet til en bestemt lokalitet, idet de primære aktiver er algoritmer og data, hvilket muliggør en hurtig tilpasning til andre medlemsstats markeder og lovgivning, herunder at søge mod markeder med lempeligere regler.

Platformsvirksomheder har ofte hjemsted i én medlemsstat, mens de opererer gennem personer, der er baseret andre steder. Ifølge Kommissionen gælder, at 59 procent af de personer, der arbejder gennem europæiske platforme, har klienter i andre lande, hvilket skaber kompleksitet i de kontraktlige forhold og usikkerhed for myndighederne vedrørende social sikring, arbejdsforhold og skatteforhold på tværs af landegrænserne. Risikoen for manglende overholdelse af nationale regler og hindringer for imødegåelse af sort arbejde er højere i grænseoverskridende situationer, navnlig når det drejer sig om platformsarbejde.

Kommissionen angiver, at formålet udover at beskytte arbejdstagerne og undgå et nedadgående pres på arbejdsvilkårene også er at understøtte lige konkurrencevilkår mellem europæiske platformsvirksomheder, hvorfor et initiativ på EU-niveau er nødvendigt.

Et initiativ på EU-niveau giver mulighed for at fastsætte regler, der er gældende for samtlige platformsvirksomheder i EU, og etablering af minimumsregler vurderes at bane vejen for konvergens i opadgående retning og lette udviklingen af en europæisk platformsøkonomi.

Generelt finder regeringen ikke grundlag for at tilsidesætte Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet, herunder at der tale om håndhævelse af et eksisterende retsprincip på EU plan, og at målet om ensartet anvendelse og håndhævelse i EU nødvendigvis bindende regler i direktivform.

6. Gældende dansk ret

Der findes på nuværende tidspunkt ikke regulering specifikt for arbejde, der udføres via digitale platforme.

Beskæftigelsesstatus

Den danske arbejdsmarkedsmodel er kendetegnet ved, at arbejdsmarkedets parter via kollektive overenskomster fastlægger, hvad der gælder i forhold til løn- og arbejdsvilkår.

Overenskomsterne suppleres på en række områder af den arbejdsretlige lovgivning, der bl.a. fastsætter regler om sikring af arbejdsvilkår og beskyttelse af den person, der udfører arbejdet (ferieregler, anti-diskriminationsregler, arbejdsmiljøregler mm.), regler om medarbejderinddragelse (repræsentation, information og høring). Dertil kommer regler om social sikring (ydelse ved ledighed, sygdom, pension mm.).

Samlet udgør overenskomster, lovgivning, den individuelle ansættelsesaftale og en række retsprincipper udviklet af det fagretlige system og de almindelige domstole det arbejdsretlige regel- og normsæt.

I forhold til ”beskæftigelsesstatus” skelnes der i dansk ret mellem arbejde, der udføres i et ansættelsesforhold og arbejde, der udføres af selvstændigt erhvervsdrivende. Når arbejdet udføres i et ansættelsesforhold gælder de arbejdsretlige regler; alternativt udføres arbejdet af en selvstændigt erhvervsdrivende for en opdragsgiver inden for kontraktrettens rammer. Den kategori, som et konkret arbejdsforhold hører til, er dermed bestemmende for, hvilke regler der skal overholdes i relationen mellem parterne, og hvem der har ansvaret for, at reglerne bliver overholdt.

Beskæftigelsesstatus afgøres ved, at der tages udgangspunkt i et ”arbejdstagerbegreb” (omtales også ofte som ”lønmotagerbegreb”), der definerer, hvornår en person, der udfører arbejde, er at betragte som lønmotager/arbejdstager. Hvis ikke personen er omfattet af arbejdstagerbegrebet, betragtes den pågældende som selvstændigt erhvervsdrivende.

Der anvendes ikke et fuldstændig ensartet tværgående arbejdstagerbegreb på tværs af lovgivningen, hverken i de arbejdsretlige love eller i anden lovgivning som fx arbejdsmiljø- eller skattelovgivningen. I stedet defineres arbejdstagerbegrebet i relation til hver enkelt lovs anvendelsesområde under hensyn til lovens specifikke formål. Uanset lovgrundlaget består arbejdstagerbegrebet af en række delelementer, der alle indgår i en samlet vurdering.

I situationer, hvor der er tvivl om, hvorvidt arbejdet er udført af en arbejdstager eller en selvstændigt erhvervsdrivende, har retspraksis fastlagt en række kriterier til brug for vurderingen. Der er tale om relativt faste kriterier, men vægtningen af kriterierne indbyrdes er ikke ensartet. Det gælder også den vægt det fagretlige system og de almindelige domstole tillægger de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

Det medfører, at det kan være vanskeligt at forudse den pågældende persons beskæftigelsesstatus, herunder om pågældende klassificeres som arbejdstager/lønmodtager eller selvstændigt erhvervsdrivende, og således, om forholdet retligt set placerer sig indenfor eller uden for de arbejdsretlige reglers gyldighedsområde.

Bevisbyrde

Det almindelige udgangspunkt i dansk ret er, at der er ligefrem bevisbyrde. Det betyder, at vedkommende, der påstår at have et krav, skal løfte bevisbyrde for, at kravet består.

Den ligefremme bevisbyrde gælder i den ansættelsesretlige lovgivning. Eksempelvis vil den, der gør gældende, at han/hun er lønmodtager, og derfor fx har ret til ferie, skulle godtgøre, at der består en ansættelsesrelation mellem den pågældende og en potentiel arbejdsgiver.

Udgangspunktet er fraveget i ligebehandlingsloven, hvor der er omvendt bevisbyrde. Ligeledes er udgangspunktet fraveget i forskelsbehandlingsloven, hvor der er delt bevisbyrde.

Algoritme-ledelse

Brugen af algoritmer via digitale platforme, herunder algoritmeledelse, er på nuværende tidspunkt ikke specifikt reguleret i dansk ret.

Det er de generelle regler om ledelsesretten, der finder anvendelse også ved ledelse via algoritmer. Det er et almindeligt ansættelsesretligt princip, at en arbejdsgiver har ledelsesretten i forhold til sine ansatte. Ledelsesretten har karakter af en retlig standard og antages at gælde ved alle ansættelsesforhold. Ledelsesretten er udtrykkeligt fastsat i hovedaftalen mellem Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH, tidligere LO).

I en ansættelsesrelation gælder de generelle regler om information og høring af lønmodtagere (enten i medfør af en kollektiv overenskomst eller lov om information og høring af lønmodtagere), hvorefter lønmodtagerne skal informeres og oplyses om spørgsmål af væsentlig betydning for deres ansættelse. Endvidere skal lønmodtagerne høres på baggrund af den modtagne information og have mulighed for at komme med en tilkendegivelse over for ledelsen på den virksomhed, hvor de er beskæftigede.

De generelle databeskyttelsesregler finder anvendelse i relation til beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af deres personoplysninger. Det giver personer, der arbejder via digitale platforme en række rettigheder med hensyn til deres personoplysninger uanset deres beskæftigelsesstatus. Rettighederne omfatter retten til ikke at blive gjort til genstand for en beslutning, der udelukkende er baseret på en automatiseret behandling, som har retsvirkninger for den registrerede eller på tilsvarende vis i væsentlig grad påvirker dem, samt retten til gennemsigtighed i forbindelse med brugen af automatiserede beslutninger.

Gennemsigtighed

Der findes på nuværende tidspunkt ikke regulering specifikt om gennemsigtighed med hensyn til digitale arbejdsplatforme, som er arbejdsgivere.

Alle danske kapitalplatforme har på nuværende tidspunkt indberetningspligt jf. *Aftale om Bedre vilkår for vækst og korrekt skattebetaling i dele- og platformøkonomien*, mens udenlandske kapitalplatforme har mulighed for en frivillig indberetningsaftale.

Oplysninger om arbejdsplatforme, der er arbejdsgivere og beskæftiger platformsarbejdere i Danmark, er således ikke indført i et nationalt register.

Fra indkomståret 2023 vil både kapitalplatforme og arbejdsplatforme blive pålagt indberetningspligt som følge af reglerne om DAC7 (Direktivet om administrativt skattesamarbejde). I den forbindelse vil der blive udviklet et digitalt indberetnings-system, som platformene skal tilslutte sig.

7. Konsekvenser

Gennemførelse af direktivforslaget kræver lovgivning, bl.a. i forhold til en formodningsregel, regler om omvendt bevisbyrde i forhold til platformsarbejders beskæftigelsesstatus, ligesom der vil skulle lovgives om pligter og rettigheder vedrørende algoritmeledelse, gennemsigtighed m.v. Omfanget af nødvendig lovgivning afventer de videre forhandlinger.

Det er forventningen, at lovgivning herom vil skabe større klarhed om platformes ansvar som arbejdsgivere og rettigheder for personer beskæftigede via platforme. Platformene forventes samtidig at kunne drage fordel af øget retssikkerhed og lige konkurrencevilkår.

Forslaget kan samtidig indebære administrative og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Omfanget heraf skal nærmere afklares. De administrative og statsfinansielle konsekvenser af krav om håndhævelse, herunder krav om, at virksomhederne skal indberette oplysninger om platformsarbejdere, afklares.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold. Der er modtaget høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), KL, Danske Regioner samt Akademikerne (AC).

Høringssvarene er opsummeret nedenfor.

FH har afgivet et foreløbigt svar, hvor der tages forbehold for politisk behandling. Heri byder FH Kommissionens ambitioner om at forbedre arbejdsvilkårene for selvstændige velkommen og anser forslaget for at være et vigtigt skridt til sikring af korrekt beskæftigelsesstatus og håndtering af udfordringer relateret til algoritmeledelse. FH havde dog gerne set, at initiativet ikke var begrænset til platformsar-

bejde men omfattede hele arbejdsmarkedet og håber, det vil få en afsmittende effekt, så flere kan opnå arbejdstagerstatus, uanset om de har traditionel eller atypisk beskæftigelse.

FH er i øvrigt tilfreds med, at direktivforslaget sætter fokus på udfordringerne ved algoritmeledelse, som ofte er uigennemsigtig for arbejdstagerne og derfor kan have både konsekvenser, som det kan være vanskeligt at forsvare sig imod. FH er bl.a. optaget af, at algoritmeledelse skal være undergivet de saglighedskrav m.m., der gælder generelt ved udøvelse af ledelsesretten i Danmark. Algoritmeledelse vinder indpas, og arbejdstagernes rettigheder skal sikres.

FH opfordrer til sikring af den danske arbejdsmarkedsmodel. Effektiv håndhævelse forudsætter, at fagforeninger kan anvende direktivets formodningsregel, når de kræver eller håndhæver overenskomst over for platforme. FH finder det uklart, hvordan formodningsregel skal fungere i praksis for at virke effektivt.

FH finder, at definitionerne i direktivet giver et smalt anvendelsesområde, som vil efterlade mange i prekære ansættelser uden beskyttelse.

FH er meget positive over for indførelsen af en formodningsregel, men det bekymrer FH, at mindst to af kriterierne skal være opfyldt for at skabe en formodning om arbejdstagerstatus. Det er FH's opfattelse, at en person, der ikke på baggrund af markedsvilkårene selv fastsætter sin løn/betaling for opgaverne, heller ikke har den uafhængighed, der er en forudsætning for at blive betragtet som selvstændig erhvervsdrivende, og derfor bør anses for at være arbejdstager. Når er nødvendigt at opfylde endnu et kriterie for at skabe en formodning om arbejdstagerstatus, kan formodningsreglen i sig selv blive en barriere for at opnå status som arbejdstager.

FH opfordrer til, at det sikres, at det fremgår klart af artikel 4, at det ikke er platformsarbejderens ansvar at gøre formodningsreglen gældende. Formodningsreglen bør ifølge FH være udgangspunktet i alle forhold, hvor platformsarbejderes beskæftigelsesstatus er afgørende. Det gælder, når fagforeningen kræver eller håndhæver overenskomst, myndigheder opkræver skat eller tager stilling til sygedagpenge m.m., eller arbejdsgiveren udarbejder platformsarbejderens kontrakt.

DA er enig i, at der er behov for tiltag, der skaber mere klarhed om beskæftigelsesstatus, hvilket vil være til gavn for både virksomheder og arbejdstagere. DA finder dog ikke, at udkastet skaber tilstrækkelig klarhed men rejser spørgsmål om, hvilke personer, virksomheder og forretningsmodeller, der vil være omfattet af direktivet. Særligt skal der skabes klarhed over hvilke virksomheder, der er omfattet af direktivet og direktivets formodningsregel for lønmodtagerstatus. Samtidig skal der være fokus på, at direktivet understøtter hurtig afklaring af arbejdstager- og platformstatus. DA er bekymret for, at direktivet kommer til at omfatte flere personer og forretningskonstellationer end tilsigtet, samt at direktivet kommer til at omfatte etablerede og velfungerende virksomheder og forretningsmodeller, uden at der i relation til disse virksomheder har været påpeget de problemer, som direktivforslaget søger at håndtere.

DA finder, at forslaget artikel 2 definerer platforme for uklart og bredt og finder det afgørende, at det afdækkes, hvordan ”digitale arbejdsplatforme” skal forstås. I modsat fald er der ifølge DA risiko for, at virksomheder, der ikke bør være omfattet falder ind under direktivet, herunder eksempelvis virksomheder, der opererer med elektroniske værktøjer som en hjemmeside, applikation, webshop eller online tidsbestilling. DA mener, at definitionen skal målrettes, så den omfatter de områder og forretningsmodeller, hvor der reelt er konstateret problemer, og derfor er behov for klarhed.

Vedrørende formodningsregelen har DA samme bekymring vedrørende forslagets bredde. DA finder, at det på et arbejdsmarked, hvor mere styres digitalt vil være let at opfylde mindst to af de opsatte kriterier og dermed blive anset som arbejdstager.

DA stiller spørgsmål ved, hvorvidt en formodningsregel er det rigtige værktøj til at sikre en hurtig afklaring af beskæftigelsesstatus. Med de nuværende danske regler tages der højde for alle relevante forhold i en konkret vurdering, mens den foreslåede formodningsregel er en mere rigid konstruktion. DA finder, at man i stedet på udvalgte områder skal kunne give en slags ”bindende” forhåndstilsagn i forhold til relevant lovgivning. Alternativt kan der gives mulighed for national fravigelse, såfremt medlemslandene kan sikre hurtig afklaring, eller at stille krav om at opfylde flere af de oplyste kriterier, inden formodningsreglen aktiveres.

DA peger på, at direktivet lægger op til administrative byrder for virksomhederne. Rækkevidden af bestemmelserne om medarbejderrettigheder er ifølge DA uklar, og omfanget af administrative byrder omfattende og afskrækkende, særligt for udsigten til opstart af nye digitale arbejdsplatforme. Dette gælder f.eks. klaret om, at platformsarbejdere har ret til at få en forklaring fra den digitale arbejdsplatform for beslutninger, der er truffet eller støttet af et automatiseret beslutningssystem, som i væsentlig grad påvirker platformsarbejderens arbejdsforhold samt kravet om en kontaktperson.

FA bakker op om, at personer, der faktisk og reelt er lønmodtagere, sikres almindelige lønmodtagerrettigheder. I Danmark har platformsarbejde dog ikke samme udbredelse og omfang som i det øvrige i EU. FA kan konstatere, at Kommissionen finder behov for at regulere platformsarbejde på EU-niveau, men i en dansk kontekst finder FA forslaget vidtgående. FA anerkender, at Kommissionens forslag alene vedrører platformsarbejde.

FA understreger nødvendigheden af at værne om den danske arbejdsmarkedsmodel.

FA bemærker, at forslaget efterlader alene to muligheder (enten lønmodtager eller selvstændig) og giver ikke plads til en særlig status for de personer, der arbejder på det nye arbejdsmarked som platformsarbejde skaber. FA peger på, at platformsarbejde kan medvirke til at nedbryde barrierer i adgangen til betalt arbejde for personer, der af forskellige årsager er på kanten af arbejdsmarkedet, hvilket er en styrke ved platformsarbejde.

FA noterer sig, at forslaget skal skabe lige vilkår (level playing field) for platformvirksomheder og for traditionelle virksomheder, hvilket FA tror vil være gavnligt på længere sigt. I den forbindelse er det vigtigt at sikre størst mulig klarhed i afgrænsningen af hvem, der er lønmodtager og hvem der er selvstændige. Det er ikke en hensigtsmæssig løsning blot at etablere en formodningsregel, virksomhederne så skal bruge ressourcer på at modbevise, hvis der reelt er tale om selvstændige.

FA bemærker, at der er betydelige forskelle i typer af digitalt platformarbejde og ser en udfordring i, at direktivet omfatter alle former for platformarbejde. Særligt platformarbejdere, der udfører platformarbejde på specialistniveau, ønsker ikke nødvendigvis at blive omfattet af direktivet, og FA foreslår, at der skabes mulighed for at undtage denne type platformarbejde.

FA ser et behov for, at der fastsættes en bagatelgrænse for direktivets anvendelsesområde, eksempelvis en nominel indtægtsmæssig beløbsgrænse eller en lav procentsats af fx gennemsnitslønnen i medlemsstaten eller lignende, således at direktivet ikke finder anvendelse, når indtægten er bagatelagtig.

Vedrørende direktivets definitioner finder FA, at disse bør afgrænses klart og tydeligt med det formål at sikre enkle og implementer venlige løsninger og undgå flere gråzoner som følge af direktivet.

Vedrørende formodningsreglen bemærker FA, at forslaget medfører, at en dansk myndighed skal føre tilsyn med, om personer, der udfører platformarbejde, har den korrekte status. Myndighederne fører ikke i dag tilsyn med, om personer har den rette beskæftigelsesstatus. Parterne i et "arbejdsforhold" kan afgøre dette ved retlig behandling. FA spørger, hvem der i givet fald skal stå for tilsynsforpligtelsen og hvilke administrative og økonomiske omkostninger forslaget forventes at medføre. Ligeledes findes det uklart, hvordan det skal håndteres, hvis platformsvirksomheder ikke efterkommer et pålæg fra den pågældende myndighed.

FA finder det uhensigtsmæssigt, at der indføres omvendt bevisbyrde, hvis der efter art. 4 er formodning for, at platformarbejderen er lønmodtager. FA finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at det tilsyneladende kan blive vanskeligt for platformarbejderen at få medhold i, at denne ikke er lønmodtager, hvis platformarbejderen trods formodning herfor ikke ønsker lønmodtagerstatus.

FA anerkender og tilslutter sig behovet for, at platformarbejdere, der er underlagt algoritmeledelse, nyder en grundlæggende beskyttelse af og indsigt i deres arbejdsvilkår, arbejdsmiljø mv.

Herudover finder FA generelt Kommissions forslag rimeligt og proportionalt.

KL og Danske Regioner er enige i, at digitale arbejdsplatforme er en del af fremtidens arbejdsmarked og bidrager til innovation, samt at en person, der er at betragte som arbejdstager, skal have de samme rettigheder. Ligeledes skal arbejdsgiveren opretholde samme ledelsesret.

Kommuner og regioner udbyder på nuværende tidspunkt ikke arbejde via platforme, og det ønskes afklaret, om kommunerne kan komme til at udbyde arbejde, der dækkes af direktivet, hvorfor KL ønsker at få præciseret, hvad der ligger i kommerciel tjeneste.

Fastlæggelse af, om der er tale om et ansættelsesforhold, bør baseres sig på en sædvanlig konkret arbejdsretlig vurdering. Fastholdes den nuværende formodningsregel bør mere end to betingelser være opfyldt. Desuden bemærkes, at det er platformsejeren der stiller kravet om overholdelse af specifikke regler med hensyn til udseende, adfærd mv. Det skyldes, at lignende krav kan stilles af kunder til selvstændigt erhvervsdrivende, og bestemmelsen adskiller derfor ikke lønmodtagere fra selvstændigt erhvervsdrivende.

For så vidt angår brug af algoritmer vurderer KL, at det i art. 5, stk. 5 vil være tilstrækkeligt at henvise til forordning 2016/679, så der ikke indføres andre rettigheder for platformmedarbejdere ift. til medarbejdere på det fysiske arbejdsmarked. Artiklen vil indskrænke ledelsesretten, hvilket der ikke er grundlag for.

Samspelet mellem litra a) og litra b) er ifølge KL uklar. Det skyldes, at oplysninger om en medarbejders følelsesmæssige og psykologiske tilstand, jf. litra a) vedrører medarbejderens helbred, som vil være omfattet af litra b).

Litra d) forekommer uklar. Det bør efter KL's opfattelse være muligt for arbejdsgiver at indsamle de samme personoplysninger i et ansættelsesforhold, som baserer sig på platformarbejde, som i et sædvanligt fysisk ansættelsesforhold. Arbejdsgiveren bør derimod ikke indsamle personoplysninger relateret til medarbejderens fritid. Det er imidlertid uklart om, det er det, som bestemmelsen dækker over.

Akademikerne ser med stor tilfredshed på, at der nu er udsigt til bedre vilkår for platformarbejdere og støtter varmt Kommissionens forslag om at skabe bedre arbejdsvilkår for dem, der arbejder via platforme og om at øge transparens og indberetning til relevante myndigheder for herved at sikre en effektiv håndhævelse.

Akademikerne havde gerne set et initiativ med et bredere anvendelsesområde.

Akademikerne bakker op om indførelse af en formodningsregel med tilhørende kriterier og indførelse af en omvendt bevisbyrde for de digitale arbejdsplatforme. Hermed bliver det op til den stærke part, platformene, at løfte bevisbyrden.

Akademikerne sætter pris på, at det klargøres, at reglerne skal følges i det land, hvor arbejdet udføres.

Vedrørende algoritmeledelse ser Akademikerne positivt på, at der foreslås klarere spilleregler for så vidt angår algoritme-ledelse (artikel 6, 7 og 8). Disse regler omfatter ikke alene platformarbejdere i et ansættelsesforhold men også de soloselvstændige, som arbejder via digitale arbejdsplatforme. Desuden ses der positivt på, at de informationer, som indgår i arbejdsplatformenes brug af automatiserede monitoreringssystemer, og som er af betydning for arbejdsvilkårene, skal tilgå relevante myndigheder og platformarbejderes repræsentanter.

Akademikerne bemærker dog, at når det handler om anvendelse af AI/algoritmer til f.eks. at forbedre, udvikle og tildele arbejdsopgaver til platformarbejdere, kan være problematisk, fordi det ofte kan være umuligt at ”back tracke” disse beslutninger og derfor også at afgøre en eventuel tvist. Der bør derfor tilføjes en passus om, at anvendelse af AI, der leder til denne type ”uklarhed”, skal undgås. I situationer, hvor der måtte opstå uklarheder, skal funktionen fjernes eller ændres, så de algoritmiske beslutninger kan forklares.

Akademikerne bakker op om bestemmelserne om skriftlige begrundelser, etablering af kommunikationskanaler og ret for repræsentanter til at føre sager på vegne af platformarbejderne. Dog peges der på, at det skal gøres klart, at fagforeningerne kan rejse sager på eget initiativ.

Vedrørende implementering og håndhævelse savner Akademikerne en præcisering i teksten, hvor det fremgår, at de nærmere arbejdsretlige regler om bl.a. identificering af, hvem som udgør den repræsentative kollektive forhandlingspart på lønmodtagersiden, afgøres nationalt.

For så vidt angår den nationale implementering af direktivet har Danske Fysioterapeuter tilkendegivet en bekymring for, om nye regler kan få ødelæggende betydning for den velfungerende konstruktion med selvstændige indlejere på de fysioterapeutklinikker.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaternes holdninger til det fremsatte forslag kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser initiativet velkomment og støtter direktivforslagets formål med at skabe bedre vilkår for personer, der arbejder via digitale platforme.

Regeringen vil arbejde for et direktiv, der respekterer nationale arbejdsmarkedsmønstre, nationalt kompetence og arbejdsmarkedets parterers autonomi.

Regeringen anerkender, at der skal findes en balance mellem fleksibilitet og beskyttelse, således at personer, der reelt er selvstændige, ikke tvinges til at være arbejdstagere.

Regeringen støtter, at et direktiv giver mulighed for, at der nationalt indføres en formodningsregel, så platformarbejdere anses som lønmodtagere. Regeringen støtter også forslaget om omvendt bevisbyrde i den forbindelse. Regeringen vil arbejde for et nationalt råderum i formodningsreglen under hensyntagen til den danske arbejdsmarkedsmønstre.

Regeringen støtter, at der stilles krav til digitale platforme om information og høring samt til gennemsigtighed vedrørende brugen af automatiserede overvågnings- og beslutningssystemer. Regeringen støtter også, at der stilles krav om menneskelig overvågning af automatiserede systemer og gennemgang af væsentlige beslutninger.

Regeringen støtter også krav om indberetning og adgang til oplysninger for relevante myndigheder for herved at sikre en effektiv håndhævelse.

Regeringen vil arbejde for, at regler om håndhævelse respekterer den danske model, herunder parternes rolle i forhold til at sikre løn og arbejdsvilkår og for at håndhæve disse.

Regeringen vil generelt arbejde for, at der skabes klarhed over direktivets anvendelsesområde. Desuden vil den arbejde for, at der sikres sammenhæng og overensstemmelse med forslag til forordning om kunstig intelligens samt GDPR.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.