REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 0700-47/2022/4
Datum: 13. 12. 2022

Zadeva: Predlog za neuvedbo postopka po uradni dolžnosti (34. člen ZVarD)

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 18. 10. 2022 preko e-Uprave prejel anonimni predlog za obravnavo diskriminacije. Anonimni predlagatelj je zatrjeval, da se z obvezo oštevilčevanja dostavljavcev, ki delajo za dve platformni podjetji, izvaja diskriminacija, saj ta obveza ne velja za ostala podjetja, ki prav tako izvajajo dostavo na območju Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: MOL). Kot kršitelja prepovedi diskriminacije je predlagatelj navedel MOL, župana MOL ter omenjeni platformni podjetji. Kot osebno okoliščino, ki bi lahko bila razlog diskriminacije, je predlagatelj navedel »dostavno službo, za katero posameznik dela«. Kot področji družbenega življenja, na katerih oz. v zvezi s katerimi naj bi se dogajala diskriminacije, pa je označil zaposlitvene pogoje in pogoje dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami ter članstvo in vključevanje v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije. Kot obliki možne diskriminacije je predlagatelj označil navodilo za diskriminacijo in posredno diskriminacijo.

Zagovornik je več o oštevilčevanju dostavljavcev hrane, ki delajo za konkretni platformni podjetji (v nadaljevanju: dostavljavci) izvedel iz medijev.[1] Da sta ti dve podjetji platformni podjetji, pomeni, da za izvajalce storitev dostave hrane ponujajo posredovanje do strank preko digitalne platforme. Eno je finsko podjetje, ki ima v Sloveniji svojo podružnico. Drugo pa je špansko (katalonsko) podjetje, ki je v Sloveniji prevzelo konkretno podjetje oz. spletno platformo (sicer pa nima posebne podružnice, ki bi bila v Sloveniji registrirana kot samostojno podjetje).

Župan MOL (v nadaljevanju: župan) se je v sodelovanju s platformnimi podjetji v poznopoletnem času letošnjega leta dokončno odločil, da ti dve podjetji poskrbita za namestitev številk na nahrbtnike dostavljavcev hrane oz. »kurirjev«, ki svoje poti za dostavo opravljajo s kolesi. Razlog za to je povečano število prijav, ki jih je prejela MOL s strani pešcev

[1] Glej:
- https://novice.svet24.si/XXX
- https://www.rtvslo.si/lokalne-novice/ljubljana/XXX
- https://ljnovice.si/2022/08/17/XXX
- https://www.delo.si/novice/slovenija/XXX/
- https://www.sta.si/XXX
- https://www.mladina.si/XXX
- https://www.zurnal24.si/slovenija/XXX
- https://vestnik.si/clanek/slovenija/XXX
- https://hudo.com/si/XXX

v Ljubljani. Ti so se pritoževali nad nevarno vožnjo dostavljavcev platformnih podjetij, saj naj bi po ulicah mesta vozili prehitro, še posebno po conah za pešce. Z neupoštevanjem cestno prometnih predpisov naj bi dostavljavci ogrožali varnost drugih udeležencev prometa v mestu, posebno pešcev. Ukrep oštevilčenja, s katerim sta se platformni podjetji strinjali, naj bi dostavljavce izpostavilo lažjim prijavam kršitev cestno prometnih predpisov. Ker podjetji, ki sta digitalni platformi, sami nista odgovorni za kršitve s strani dostavljavcev kot fizičnih oseb, je zdaj te s številkami na nahrbtnikih lažje identificirati kot odgovorne kršitelje cestnoprometnih predpisov. Z oštevilčenjem naj bi želeli doseči, da dostavljavci svojo vožnjo prilagodijo tako, da z njo poskrbijo za varnost drugih udeležencev prometa ter da vozijo po mestu v skladu s cestno-prometnimi predpisi.

Na ukrep se je v času njegove priprave, ko ga je župan javno napovedal (v mesecu avgustu 2022), v prvi vrsti odzval Sindikat Mladi plus, potem pa tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ, tudi: ministrstvo). V posebni izjavi, ki so jo podpisali tudi drugi sindikati in nekatere nevladne organizacije,[2] je Sindikat Mladi plus opozoril, da županov ukrep ni primerna rešitev, saj je pravi vzrok za hitrejšo vožnjo in občasno kršenje cestno-prometnih predpisov s strani dostavljavcev platformnih podjetij v njihovi obliki dela ter neurejeni kolesarski infrastrukturi mesta. Zato so predlagali, da bi se tudi župan oz. MOL zavzela za spremembe na teh področjih in da dostavljavcev zato ne bi oštevilčili. Poleg tega so opozorili tudi na možnost lažnih, celo zlonamernih prijav oštevilčenih dostavljavcev. Delavska svetovalnica, ena od nevladnih organizacij, ki spremlja položaj delavcev v Sloveniji, pa je kritično navedla, da bi namesto dostavljavcev platformni podjetji lahko »javno ožigosati« ti dve podjetji, ki kršita delavske in socialne pravice dostavljavcev.

Nastala situacija je razkrila problematiko platformnega dela. Hitenje dostavljavcev, kot so opozorili v Sindikatu Mladi plus, temelji na dejstvu, da ti niso plačani po urah dela, temveč po številu opravljenih dostav, vezanih na zračno razdaljo do naslova strank in ne na dejansko razdaljo po opravljenih kolesarskih poteh. Rešitev bi zato morala biti v spremembah teh in še drugih določil pri obeh podjetjih, zaradi katerih so njihovi dostavljavci v bistveno slabšem položaju v primerjavi z zaposlenimi delavci v običajnih delovnih razmerjih. Sindikat Mladi plus je zato začel s kampanjo v sodelovanju z dostavljavci, da bi podjetji opozorili na to problematiko, pri čemer dostavljavcem pomagajo pri njihovem kolektivnem organiziranju. Tudi Minister MDDSZ (v nadaljevanju: minister) je izpostavil, da bi morali podjetji za rešitev problema ustrezno spremeniti svoj poslovni model: naj upočasnijo algoritem, da dostavljavcem ne bo treba tako hiteti, in naj ljudi, ki se s tem preživljajo, raje zaposlijo. Minister je izrazil nasprotovanje napovedanemu oštevilčenju dostavljavcev. Županu MOL pa je predlagal, da se zavzame za to, da platformni podjetji za poti čez center Ljubljane, kjer je največ con za pešce, podvojita čas dostave ali da se določene ulice zaprejo za dostavljavce oz. da se določi, da tam lahko hrano dostavijo le peš.

Župan predlaganih rešitev (zaenkrat) ni podprl z argumentom, da te ne bi rešile izpostavljene problematike ogrožanja varnosti pešcev. Strinjal pa se je z ministrom, da je potrebno narediti vse, da bodo imeli dostavljavci kot delavci dostojne plače in urejene delovne razmere. Pri tem pa je posebej izpostavil, da nekdo takrat, ko se »bori za svoj kruh«, vseeno nima pravice kršenja predpisov. Navedel je primera dostavljavca na motorju in dostavljavke z avtom (ti dve vrsti vozil imata seveda registracijske številke), ki sta oba kršila cestno prometne predpise, ker se jima je mudilo, in bila zato s strani redarske službe MOL kaznovana z globo. Župan je kaznovanje opravičeval z vztrajanjem na stališču, da to, da se nekomu mudi, da bo več zaslužil, zanj ni opravičilo, da s tem ogroža varnost pešcev. Po coni za pešce se lahko nekdo vozi z vozilom na nožni pogon ali motorjem le s hitrostjo pešca, saj samo tako slednjim omogoča varnost.

[2] Te so: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Sindikat delavcev prometa in zvez Slovenije, Sindikat delavcev gostinstva in trgovine Slovenije, Sindikat novinarjev Slovenije, Sindikat Glosa, Svobodni sindikat Slovenije, Ambasada Rog in Inštitut za druga vprašanja Danes je nov dan.

Zagovornik je poskušal nekaj konkretnih podatkov pridobiti neposredno od obeh platformnih podjetij v Sloveniji. Ker pa eno od podjetij v Sloveniji dejansko nima svoje podružnice, je lahko poizvedbo opravil le pri drugem od njiju. Dne 18. 11. 2022 je tako Zagovornik konkretnemu platformnemu podjetju poslal dopis, v katerem ga je zaprosil za odgovore na konkretna vprašanja.

Dne 24. 11. 2022 je Zagovornik prejel dopis platformnega podjetja, v katerem je to podalo odgovore na zastavljena vprašanja. Ob tem je (uvodoma in na koncu dopisa) podalo še nekaj pojasnil glede samega ukrepa oštevilčenja dostavljavcev. Podjetje je navedlo, da je ukrep uveden za vsako dostavljalsko torbo in ne za posamezno osebo ali specifično vrsto dostavljavca, in tako ne velja izključno za kolesarske dostavljavce, temveč za vse, torej tudi za dostavljavce na motorjih in v avtomobilih. Drži pa, da je zaradi vidljivosti torbe na kolesu ali motorju to lažje zaslediti kot v avtomobilu, pri čemer je bistveno, da se takšna oblika identifikacije (po svojem namenu izsledljivosti) ne razlikuje od registrske tablice. Ob tem je podjetje opozorilo na prostovoljno odločitev dostavljavca za opravljanje storitve in pojasnilo, da je odločitev platformnih podjetij za oštevilčenje (torb) dostavljavcev temeljila na mnenju MOL, da gre za nujen ukrep na področju zagotavljanja upoštevanja cestnoprometnih predpisov. Če tega podjetji ne bi storili, bi MOL (kot je župan prestavil svojo alternativo), lahko zaprl mestno središče za dostavljavce s prevoznimi sredstvi. Platformo podjetje je posebej poudarilo, da se pri nobeni od svojih aktivnostih ne poslužuje diskriminacije, saj je ena od njegovih poslovnih strategij in načel prav v nediskriminatornem ponujanju fleksibilnih priložnosti za izvajanje storitev vsem, ki jih sodelovanje s podjetjem zanima.

Na vprašanje koliko dostavljavcev s kolesi opravlja storitve dostave hrane za podjetje v MOL, je podjetje odgovorilo, da ima v celotni Sloveniji sklenjenih preko 3000 pogodb o izvajanje dostave s strani partnerjev. Kljub omejitvi glede dostopnosti podatkov je podjetje navedlo, da je bilo v povprečju preteklih štirih tednov (do zapisa odgovora) v MOL tedensko aktivnih 408 dostavnih partnerjev. Od teh je bilo 32 % dostavljavcev na motorjih, 35 % v avtomobilih, 34 % pa je bilo dostavljavcev s kolesi (torej cca 139).

Na vprašanje, kakšna je starostna struktura teh dostavljavcev platformnega podjetja, je podjetje odgovorilo, da neposredno s takšnimi podatki ne razpolaga, saj bi moralo ročno pregledati vseh 3000 pogodb s partnerji. Na splošno pa je navedlo, da prevladuje mlajša generacija oz. osebe pod 45. letom starosti. Ob tem je podjetje še poudarilo, da nima nikakršnih starostnih ali kakšnih drugih diskriminatornih omejitev in da starost ni eden izmed dejavnikov odločanja za angažiranje novega partnerja v dostavi.

Na vprašanje koliko od teh dostavljavcev je samostojnih podjetnikov, koliko pa jih storitev opravlja preko študentskega servisa ter ali kdo opravlja storitev tudi na podlagi kakšne druge pogodbe, ja podjetje navedlo, da je v povprečju preteklih štirih tednov (do zapisa odgovora) 83 % vseh aktivnih dostavnih partnerjev (torej v avtomobili, na motorjih in s kolesi) delo opravljalo v okviru lastnega s. p., 12 % na podlagi študentske napotnice, 5 % pa v okviru t. i. fleet družb (gre za družbe, ki posebej angažirajo svoje dostavljavce in zanje tudi odgovarjajo).

Na vprašanje, kakšen je družbeni položaj dostavljavcev platformnega podjetja, koliko je torej študentov, koliko priseljencev ali oseb kakšnega drugega družbenega statusa, je podjetje odgovorilo, da s takšnimi podatki neposredno ne razpolaga (kot že pojasnjeno). V splošnem je podjetje lahko le navedlo, da je del dostavljavcev tujcev, ki imajo urejen status za prebivanje in delo (ustrezno dovoljenje).

Enako kot na prejšnje vprašanje je podjetje odgovorilo tudi na Zagovornikovo vprašanje, koliko od dostavljavcev (na kolesih) je slovenskih državljanov, koliko pa državljanov drugih držav EU in državljanov tretjih držav.

*

*Skladno s prvim odstavkom 34. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo[3] (ZVarD) Zagovornik lahko začne **obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti**, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga, predloga tretje osebe ali na drug način. Pri tem pa mora Zagovornik za obravnavo po uradni dolžnosti pridobiti soglasje diskriminirane osebe, razen če te ni mogoče določiti ali je diskriminirana (večja) skupina oseb ali gre za primer, ki je splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, kar Zagovornik oceni za vsak primer posebej. Diskriminirana oseba, ki ni predlagateljica, ima pravico udeleževati se postopka pri Zagovorniku.*

***Diskriminacija** je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.*

*Med **osebne okoliščine**, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo in njeno osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa oseba ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti tem skupinam.[4]*

*Diskriminacija se lahko dogaja na različnih **področjih družbenega življenja**, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Med drugim so ta področja povezana tudi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, vključno z članstvom v organizacijah delodajalcev in delavcev (od prve do četrte alineje prvega odstavka 2. člena ZVarD).*

*Po ZVarD obstaja več **oblik diskriminacije**, od katerih sta osnovni neposredna in posredna. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena). Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. Navodila za diskriminacijo so vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu ZVarD, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi (9. člen). V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).*

[3] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg
[4] Iz obrazložitve k 1. členu ZVarD ob predstavitvi predloga zakona (EVA 2015-2611-0046, str. 39)

*Obstajajo pa tudi **izjeme** od prepovedi (neposredne) diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).*

*Za sam postopek ugotavljanja diskriminacije pri Zagovorniku pa, če ga Zagovornik uvede (predvsem takrat, ko obstajajo v obravnavanem primeru vsi potrebni elementi za potrditev domneve o diskriminaciji), velja po 40. členu ZVarD **obrnjeno dokazno breme**. To pomeni, da mora (domnevni) kršitelj, kadar so s strani (domnevno) diskriminirane osebe ali kako drugače izkazana dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno v skladu z ZVarD. Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – kadar domnevno diskriminirana oseba (ali katera druga oseba – kot predlagatelj obravnave ali kako drugače) izkaže, da so njene (ali drugih) trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije (s čimer izpolnjuje t. i. **trditveno breme**).*

*Za **ugotovitev** diskriminacije v postopku pri Zagovorniku je potrebno prepoznati določeno osebno okoliščino (ali več njih) kot razlog neenakega obravnavanja, opredeliti področje družbenega življenja, na katerem se lahko diskriminacija dogaja, ter ugotoviti njeno obliko in dejanski poseg v človekove ali druge pravice, temeljne svoboščine, določene pravne interese ali ugodnosti domnevno diskriminirane osebe. Pri tem mora Zagovornik ugotoviti, ali med temi elementi dejansko obstaja vzročna zveza (predvsem ali je domnevno diskriminirana oseba deležna neenakega obravnavanja prav zaradi določene osebne okoliščine) ter ali je domnevno diskriminirana oseba v primerljivem položaju s skupino oseb, ki jih domnevni kršitelj obravnava drugače (ker te nimajo osebne okoliščine, ki bi lahko bila razlog diskriminacije). V primeru možne neposredne ali posredne diskriminacije pa mora Zagovornik (ob izpolnitvi vseh predhodnih elementov) nazadnje še preveriti, ali neenako obravnavanje ne spada v katero od možnih izjem od prepovedi diskriminacije.*

*

Razlogi **za** uvedbo postopka po uradni dolžnosti: /

Razlogi **proti** uvedbi postopka po uradni dolžnosti:

- *Osebna okoliščina in primerjani skupini*

Anonimni predlagatelj kot osebno okoliščino možne diskriminacije v obravnavanem primeru navaja »**dostavno službo, za katero posameznik dela**«. Skladno z ZVarD to ne more biti (druga) osebna okoliščina, saj podobno kot velja v osnovi za vsak drug poklic oz. opravljanje določenega dela, tega posameznik ali posameznica lahko prosto izbere. Kljub temu pa se lahko izkaže, da določene osebe zaradi svoje osebne okoliščine ali več njih nimajo toliko proste izbire za opravljanje tega ali onega dela kot jo imajo druge. Natančnejši vpogled v strukturo dostavljavcev platformnih podjetij po osebnih okoliščinah bi lahko razkril, da podobno kot pri drugih vrstah platformnega dela slednjega v veliki meri opravljajo **mlajše osebe**, bodisi še kot študenti ali pa kot iskalci rednih zaposlitev, ki pa jih ne uspejo najti, ter **priseljenci**, ki se velikokrat nahajajo v podobni situaciji težke zaposljivosti.[5] Vsaj v grobem oz. na splošno to

[5] Glej:
- https://www.mladiplus.si/2022/09/16/forum-alternativ-uberizaciji/: »Spletne platforme izkoriščajo negotov položaj predvsem migrantov in mladih, ki na trgu dela ne najdejo drugega dela. Tako jim velikokrat preostane le platformno delo, pri katerem pa niso deležni glavnih delavskih in socialnih pravic.«

potrjujejo tudi odgovori, ki jih je eno od platformnih podjetij podalo na vprašanja v Zagovornikovi poizvedbi.

Predlagatelj primerja dve skupini dostavljavcev hrane v MOL, ki pot dostave opravljajo s kolesi, torej z vozili, ki ne nosijo posebnih številčnih oznak (za razliko od motorjev in avtomobilov). Ena je **skupina dostavljavcev hrane, ki opravljajo (platformno) delo za platformni podjetji**. Druga pa je **skupina dostavljavcev, ki delajo za ostala podjetja, ki prav tako opravljajo dostavo** v MOL. Kot primera teh predlagatelj navaja dve konkretni neplatformni podjetji.[6]

Potrebno pa je upoštevati, da dostavljavci, ki opravljajo delo za platformni podjetji, to delo opravljajo kot **t. i. partnerji, ki niso zaposleni delavci podjetja**, temveč delo opravljajo kot **študenti** (na podlagi študentske napotnice) ali pa kot **samostojni podjetniki (s.p.)**. Dostavljavci platformnih podjetij torej formalno niso v delovnem razmerju pri teh dveh podjetjih. Podjetji nista njihova delodajalca. Drugače pa je z **dostavljavci neplatformnih podjetij – ti so delavci teh podjetij, kot njihovih delodajalcev**. V teh podjetjih so dostavljavci zaposleni, z njimi so v delovnem razmerju. Ta razlika je v obravnavanem primeru zelo pomembna.

- *Možna oblika diskriminacije in položaja primerjanih skupin*

Predlagatelj je kot možni obliki diskriminacije navedel **navodilo** za diskriminacijo in **posredno diskriminacijo**. Kot »navodilo« gre razumeti **zahtevo župana MOL, da se dostavljavce platformnih podjetij, ki hrano dostavljajo na kolesih, označi s številkami**, da bi bili tako bolj prepoznavni v primerih, ko kršijo cestno prometne predpise. S številko bi jih lahko v podjetju identificirali, s tem pa izpostavili osebni odgovornosti v primerih prijav njihovih kršitev cestno prometnih predpisov. Kot že navedeno, sami podjetji, ki nista delodajalca dostavljavcev, za njihove prekrške formalno nista (so)odgovorna (kot pravni osebi).

V predlogu za obravnavo diskriminacije ni pojasnjeno, zakaj je predlagatelj kot možno diskriminacijo označil tudi posredno in ne **neposredno** diskriminacijo. Dejstvo je, da so ukrepa oštevilčenja deležni med dostavljavci zgolj dostavljavci platformnih podjetij, ne pa tudi ostalih (ki niso platformna podjetja). Posredna diskriminacija pa bi dejansko lahko obstajala, če bi imelo oštevilčenje dostavljavcev nesorazmrno težke učinke na določene skupine oseb, ki opravljajo delo dostavljavcev platformni podjetji, npr. mlade in migrante/priseljence. Vendar pa predlagatelj tega ni v ničemer podrobneje pojasnil ali podkrepil s kakršnimikoli podatki.

Sicer pa ukrep oštevilčenja razkriva dejansko **različnost položajev dostavljavcev obeh primerjanih skupin**, pri čemer se izpostavlja slabši položaj dostavljavcev platformnih podjetij. Kot že navedeno dostavljavci teh dveh podjetij niso v formalnem (oz. priznanem) delovnem razmerju, temveč nastopajo kot s.p. ali delavci preko študentskih servisov. Delavci drugih dostavnih podjetjih, ki niso platformna podjetja, pa so v teh podjetjih zaposleni. Ta razlika je pomembna z dveh vidikov. Prvi je dejstvo, da **delovno razmerje** pomeni zagotovilo minimalne plače in vseh drugih pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja. Ti delavci niso plačani po številu dostav, kakor plačani dostavljavci platformnih podjetij, ki naj bi bili le »partnerji« podjetij. Ker ti niso v priznanem delovnem razmerju, je njihov položaj v primerjavi s položajem dostavljavcev neplatformnih podjetij drugačen. Drugi vidik pa je ta, da podjetje, v katerem je oseba zaposlena kot njen delavec, nosi pomemben del odgovornosti za določene napake ali kršitve, ki jih delavec stori. Prijavitelj kršitve se zato lahko neposredno zanaša na (so)odgovornost podjetja. Drugače pa je pri platformnih podjetjih, ki za kršitve svojih »partnerjev« neposredno ne odgovarjata.

- Delavska enotnost (Glasilo ZSSS), letnik 79, tematska številka, december 2020, str. 16: »Ranljive skupine (npr. študenti, migranti) v svetu dela so namreč pogosto prisiljene sprejeti kakršnokoli delo, da lahko preživijo.«

[6] XXX

Ker gre za formalno različna položaja, je v osnovi različna obravnava s strani MOL oz. župana lahko upravičena – v smislu, da ta ni diskriminatorna. Nenazadnje ima župan motiv za svoje konkretno ravnanje v predstavljenem dejstvu, da je povečano število prijav s strani pešcev v MOL prihajalo prav zoper dostavljavce platformnih podjetij, ne pa tudi zoper dostavljavce drugih podjetij. **Tako je mogoče sklepati, da je formalna razlika med obema skupinama dostavljavcev, ki izhaja iz njihovih različnih delovnopravnih statusov, prav tista, ki je generalizirala različno obravnavo s strani župana MOL.** Kaže, da dostavljavci neplatformnih podjetij niso tako »motivirani« za kršenje cestno prometnih predpisov, saj se jim za razliko od dostavljavcev platformnih podjetij tako zelo ne mudi pri dostavljanju pošiljk strankam, da bi to terjalo celo cestnoprometne kršitve. Dostavljavci platformnih podjetij pa so motivirani, da dostavo opravijo čim prej, saj tako v krajšem času opravijo več dostav in so zato tudi bolje plačani.

V vsakem primeru pa takšna različna obravnava (s strani župana MOL) še ne pomeni, da se z njo lahko odobrava oz. potrjuje dejansko problematičen oz. delovno pravno izredno vprašljiv položaj dostavljavcev platformnih podjetij. Kljub prej navedeni osnovni (formalni) različnosti med dostavljavci ene in druge skupine – ker eni so, drugi pa niso v delovnem razmerju – je prav zaradi **opravljanja podobnega dela** različna položaja obeh skupin delavcev vendarle mogoče **primerjati**. In v tej primerjavi je prepoznati **slabši položaj dostavljavcev platformnih podjetij** v primerjavi z dostavljavci neplatformnih podjetij. Gre za problematiko t.i. platformnega dela, v zvezi s katero je bil pripravljen **predlog posebne direktive EU o platformnem delu**. Pričakuje se, da bo ta sprejeta v letu dni.[7]

Ena ključnih novosti, ki bi jih prinesla posebna direktiva EU o platformnem delu, je ta, da **platforma** postane **delodajalec**, če izpolni vsaj dve od naslednjih meril: določa višino osebnih prejemkov ali zgornje meje; z elektronskimi sredstvi nadzoruje izvajanje dela; omejuje svobodo izbire delovnega časa ali obdobij odsotnosti, sprejemanja ali zavrnitve nalog ali uporabe podizvajalcev ali nadomestnih oseb; določa posebna zavezujoča pravila glede videza, vedenja do prejemnika oziroma prejemnice storitve ali izvedbe dela; omejuje možnosti oblikovanja baze strank ali opravljanja dela za katero koli tretjo osebo. Če sta izpolnjeni vsaj dve od teh meril, bi morale imeti osebe, ki delajo prek platforme, delovne in socialne pravice, ki izhajajo iz **statusa zaposlenega**: minimalna plača, kolektivna pogajanja, delovni čas in varovanje zdravja, plačan dopust, boljši dostop do zaščite pred nesrečami pri delu, nadomestila za brezposelnost in nadomestila za čas bolezni, starostna pokojnina, ki temelji na prispevkih. V takšnem primeru pa bi veljalo tudi obrnjeno dokazno breme, kar pomeni, da bi moralo platformno podjetje dokazovati, da ni delodajalec, in ne obratno (da delavec dokazuje, da je platforma delodajalec, kot še danes velja v primerih tožb na sodišču).

V EU je po podatkih iz predloga direktive danes več kot 28 milijonov oseb, ki delajo preko digitalnih delovnih platform. Leta 2025 naj bi jih bilo že 43 milijonov. Velika večina je samozaposlenih, pri tem bi jih moralo biti po ocenah **5,5 milijona** dejansko v delovnih razmerjih.

V okviru slovenskega delovnega prava je potrebno izpostaviti **status ekonomsko odvisne osebe**, ki je bil vzpostavljen z namen zaščite tistih samozaposlenih, ki delajo pretežno za enega naročnika, kar je položaj, ki vsebuje nekatere podobnosti s položajem platformnih delavcev. Po 213. členu Zakona o delovnih razmerjih[8] (v nadaljevanju: ZDR-1) je ekonomsko

[7] Glej:
- https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14450-2021-INIT/en/pdf
(Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju delovnih pogojev in platformnem delu)
- https://eures.ec.europa.eu/eu-proposes-directive-protect-rights-platform-workers-2022-03-17_sl
- https://www.mladiplus.si/2021/12/10/sprejet-predlog-evropske-direktive/

[8] Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1

odvisna oseba samozaposlena oseba, ki na podlagi pogodbe civilnega prava, osebno, za plačilo, samostojno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev. Pri tem ekonomska odvisnost pomeni, da oseba najmanj 80 % svojih letnih dohodkov pridobi od istega naročnika. Skladno z 214. členom ZDR-1 je ekonomsko odvisni osebi zagotovljeno omejeno delovno pravno varstvo po ZDR-1, in sicer: prepoved diskriminacije; zagotavljanje minimalnih odpovednih rokov; prepoved odpovedi pogodbe v primeru neutemeljenih odpovednih razlogov; zagotavljanje plačila za pogodbeno dogovorjeno delo, kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost prevzetega dela, upoštevaje kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo naročnika ter obveznosti plačila davkov in prispevkov; uveljavljanje odškodninske odgovornosti.

V zadevah platformnega dela dostavljavcev platformnih podjetij pa je **problem v definiciji naročnika**. Platforma nastopa kot partnerski posrednik med dostavljavci in strankami, ki so siceršnji naročniki dostave, s čimer se izmika »ujetosti« v določbe ZDR-1. **Sprejeta direktiva EU oz. njen prenos v slovenski pravni red bi ta problem razrešil prav z dodelitvijo statusa delodajalca digitalni platformi in statusa delavca njenemu dostavljavcu** – torej z določitvijo delovnega razmerja kot ključnega odnosa med platformnim podjetjem in njegovim dostavljavcem.

- *Vprašanje posega v pravice na področju družbenega življenja*

Eno bistvenih vprašanj pri preliminarni analizi obstoja možne diskriminacije je prepoznavanje določenega posega v pravice, ugodnosti ali pravne interese oseb, ki so deležni obravnave, ki bi lahko bila diskriminacija. Diskriminacija kot neupravičena neenaka obravnava zaradi osebnih okoliščin mora imeti za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Kakšno **posledico** za dostavljavce platformnih podjetij, ki v MOL dostavne poti opravijo s kolesom, prinaša njihovo **oštevilčenje**?

Z oštevilčenjem so dostavljavci postali **bolj izpostavljeni možnim prijavam kršitev cestno prometnih predpisov**. To pomeni, da morajo biti pri svoji vožnji pazljivejši, sicer lahko tvegajo prijavo kršitve, s tem pa tudi kazen globe. Z globo si poslabšajo svoj ekonomski položaj (oz. premoženjsko stanje). Toda globa je kazen za kršitev, ki jo določa zakon, in tako spada v pravni red. Alternativa tveganemu (nezakonitemu) ravnanju je ravnanje v skladu z zakonom oz. predpisih.

32. člen Zakona o pravilih cestnega prometa[9] (v nadaljevanju: ZPrCP) v prvem odstavku določa, da je v območjih za pešce dovoljen tudi promet uporabnikov posebnih prevoznih sredstev, voznikov lahkih motornih vozil in kolesarjev oziroma kolesark (v nadaljnjem besedilu: kolesarjev), vendar le tako, da ne ogrožajo pešcev. Način in hitrost gibanja morajo prilagoditi razmeram v prometu, njihova hitrost pa ne sme preseči največje hitrosti, s kakršno se lahko gibljejo pešci. Po drugem odstavku istega člena ZPrCP smejo druga vozila razen posebnih (kot so vozila nujne medicinske pomoči, gasilcev, policije ipd.) zapeljati v območje za pešce le, če je to dovoljeno s predpisano prometno signalizacijo. Tretji odstavek 32. člena ZPrCP pa določa kazen globe 80 EUR za kršitelje določb prvega in drugega odstavka tega člena. Podobno ZPrCP natančno določa tudi druga pravila vožnje kolesarjev (še posebno s 93. členom, ki določa splošne pogoje za udeležbo koles v cestnem prometu) in kazni globe za njihove kršitve. Celoten sistem ureditve cestnega prometa, ki ga zajema ZPrCP pomeni okvir izvajanja ustavno upravičene omejitve svobode gibanja na način njenega hkratnega zagotavljanja vsem udeležencem v prometu – v obliki javnega reda.

[9] Uradni list RS, št. 156/21 – uradno prečiščeno besedilo in 161/21 – popr.

Počasnejša vožnja dostavljavcev oz. vožnja, s katero ne tvegajo kršitev cestno prometnih predpisov, ima lahko za posledico, da dostavljavec opravi manj voženj oz. dostav v določenem času. Ker pa je plačan po številu dostav (in še to glede na zračno razdaljo), počasnejša vožnja zanj posledično prinaša manjši zaslužek. Toda večji zaslužek na račun neupoštevanja pravil cestnega prometa v pravnem redu ni sprejemljiv. Zato zmanjšanja zaslužka dostavljavcev zaradi večjega oz. dejanskega upoštevanja pravil v cestnem prometu ne moremo obravnavati kot posega v njihovo pravico do ustreznega plačila za ustrezno delo. Če je delo opravljeno na način, s katerim se krši pravni predpis, ki nenazadnje obstaja zaradi zagotavljanja varnosti udeležencev v prometu, potem takšen način opravljanja dela ni ustrezen, njegova regulacija pa je upravičena.

Samo oštevilčenje dostavljavcev tako dejansko ne posega v kakšno pravico ali ugodnost ali pravni interes dostavljavcev, saj nič od tega ne more upravičiti vožnje s kolesom na način neupoštevanja ZPrCP. Zato **Zagovornik ugotavlja, da na področju zagotavljanja varnosti v prometu takšen ukrep ne more biti diskriminacija, čeprav velja le za dostavljavce platformnih podjetij.** Smiselno bi sicer lahko veljal takšen ukrep tudi za katere druge kolesarje, ki so dostavljavci drugih podjetij, če bi za to obstajala potreba oz. bi v MOL prejeli prijave pešcev o kršitvah tudi teh voznikov. Nenazadnje se na ta način dostavljavce na kolesih postavi v isti položaj z dostavljavci na motorjih ali z avtomobili (ki so že »oštevilčeni« z registracijskimi tablicami).

Da pa dostavljavce platformnih podjetij njihov slab delovno pravni položaj tako rekoč sili v kršenje cestnoprometnih predpisov, je problematično. Pri tem je upravičeno izpostaviti, da so problematična prav določila platformnih podjetij, da so dostavljavci za svoje delo plačani po opravljenih dostavah, ne pa po urah dela, in z upoštevanjem zračne namesto dejanske razdalje za opravljeno pot. Ta določila so obstajala pred in obstajajo še naprej ob oz. po uvedbi ukrepa oštevilčenja dostavljavcev s strani župana MOL (v dogovoru s podjetjema), v kolikor jih podjetji ne bosta spremenili. **Sam ukrep oštevilčenja tega ne spreminja oz. ne posega v določila platformnih podjetij na področju pogojev dela njunih dostavljavcev. Vsekakor pa je čas priprave tega ukrepa razkril problematičnost delovnopravnega položaja delavcev platformnih podjetij.** Prav to so izpostavili s strani Sindikat Mladi Plus in tudi minister MDDSZ ter zato predlagali ukrepe, ki bi brez oštevilčenja kolesarjev lahko dosegali isti učinek počasnejše oz. varnejše vožnje dostavljavcev s kolesi (v skladu z ZPrCP), s čimer bi poskrbeli za varnost tudi drugih udeležencev v prometu, predvsem pešcev. A vse to s posegom v določila platformnih podjetij, s katerimi bi izboljšali delovnopravni položaj dostavljavcev.

Prizadevanja Sindikata Mladi plus in MDDSZ bi lahko podprl tudi Zagovornik, toda ne s stališča problema obravnavanega ukrepa oštevilčenja dostavljavcev platformnih podjetij kot možne diskriminacije, temveč na podlagi ene od svojih sistemskih nalog, namreč **določbe šeste alineje 21. člena ZVarD**, po kateri Zagovornik poleg spremljanja splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo spremlja (sam) položaj oseb z določenimi osebnimi okoliščinami. V tem primeru bi spremljal položaj študentov, mladih iskalcev zaposlitve in migrantov, ki se za platformno delo odločajo zaradi zagotavljanja lastnega preživetja, torej glede na svoj družbeno-ekonomski položaj.

Nenazadnje pa potrebo po spremembi oz. ureditvi položaja predstavlja sam **Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju delovnih pogojev in platformnem delu**. To in njen prenos v slovenski pravni red bo Zagovornik spremljal tudi v prihodnje.

*

Glede na predstavljene argumente predlagam, da Zagovornik ne uvede postopka ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti v zadevi obravnavanega ukrepa MOL. Obenem pa predlagam, da Zagovornik v okviru svojih sistemskih nalog spremlja položaj študentov, mladih iskalcev zaposlitve in migrantov, ki se za platformno delo odločajo zaradi zagotavljanja lastnega preživetja, torej glede na svoj družbeno-ekonomski položaj. V tem okviru bi se lahko Zagovornik v sodelovanju tudi z drugimi deležniki, predvsem Sindikatom Mladi Plus in MDDSZ, dejavno prizadeval za ustrezno ureditev delovnopravnega položaja dostavljavcev platformnih podjetij – v smeri izboljšanja njihovih delovnih pogojev.

Predlagatelj:
Aljoša Gadžijev
Svetovalec Zagovornika I

Izpolni predstojnik Zagovornika:

Postopek se: - Uvede - **Ne uvede**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST

Poslano:
- zbirka dok. gradiva