

Beskyttelse af arbejdstagerne i onlineplatformøkonomien: En oversigt over den lovgivningsmæssige og politiske udvikling i EU

Det Europæiske
Observatorium for
Risikoovervågning
Sammendrag

Forfatter: Prof. Dr Sacha Garben

Projektleder: Katalin Sas (EU-OSHA)

Denne rapport var bestilt af Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA). Dens indhold, herunder eventuelle synspunkter og/eller konklusioner, der kommer til udtryk, er alene forfatterens og afspejler ikke nødvendigvis EU-OSHA's holdninger.

**Europe Direct er en service, der har til formål at hjælpe med at
besvare Deres spørgsmål om Den Europæiske Union.**

Frikaldsnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Nogle mobiltelefonoperatører tillader ikke opkald til 00 800-numre eller tager betaling for sådanne opkald.

Yderligere oplysninger om EU fås på internettet (<http://europa.eu>).

Katalogoplysninger findes på omslaget af denne publikation.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2017

© Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, 2017

Gengivelse med kildeangivelse er tilladt.

Oversættelse udført af Oversættelsescentret (CdT, Luxembourg)

Sammendrag

I den digitaliserede økonomi spiller onlineplatforme en afgørende rolle. Disse platforme – dynamiske websteder, der er digitale offentlige samlings- eller markedspladser – kan påvirke økonomiske processer på forskellige måder: inden for produktionen, med hensyn til selve produkterne eller tjenesteydelserne og i forbindelse med (tilrettelæggelsen af) leveringen af dem.

Undertiden indvirker dette på udbuddet af arbejdskraft. Onlineplatforme kan navnlig spille en rolle i forbindelse med:

- arbejdets tilrettelæggelse i "produktionsprocessen", f.eks. ved at fastsætte metoden til at fordele opgaverne i forbindelse med en projekt mellem et team af arbejdstagere inden for en virksomhed eller ved at matche en efterspørgsel efter et (digitalt eller manuelt) arbejdsprojekt med en arbejdstager, som er parat til at udføre det, samt i forbindelse med (tilrettelæggelsen af) leveringen/tilvejebringelsen/salget af en vare eller tjenesteydelse, f.eks. ved at gøre det muligt for forbrugere at booke og betale en chauffør via en applikation til smartphones.

Dette er resultatet i det, der er kendt som "arbejde via onlineplatforme", hvorved forstås alt arbejde, som udføres via, på eller formidles gennem onlineplatforme og omfatter en bred vifte af arbejdsordninger/-relationer, såsom (versioner af) løsarbejde, afhængig selvstændig virksomhed, uformelt arbejde, akkordarbejde, hjemmearbejde og crowdworking, inden for en lang række sektorer. Det faktiske arbejde, der udføres, kan være digitalt eller manuelt, internt eller outsourcet, højt kvalificeret eller lavt kvalificeret, på stedet eller ikke, i stor eller lille målestok, permanent eller midlertidigt, alt afhængigt af den specifikke situation. For at udgøre arbejde og være en del af onlineplatformøkonomien skal det imidlertid udføres mod betaling, hvilket således udelukker egentlige "dele"-aktiviteter.

Formålet med denne rapport er at beskrive de potentielle arbejdsmiljørисici, der er identificeret med hensyn til arbejde via onlineplatforme, for at sætte fokus på udfordringerne for de nuværende lovgivningsmæssige tilgange til arbejdsmiljø og præsentere eksempler på forskellige tilgange, som er på vej eller ved at blive udviklet med henblik på at tage disse udfordringer op. I betragtning heraf foregiver denne rapport ikke at foretage en vurdering af, om arbejde via onlineplatforme er "godt" eller "dårligt", og den nævner således foruden de potentielle risici også de potentielle fordele, såsom en begrænsning af omfanget af sort arbejde.

▪ **Reguleringsmæssige udfordringer ved arbejde via onlineplatforme og de arbejdsmiljø-mæssige konsekvenser heraf**

Selv om der er dokumentation for, at noget arbejde via onlineplatforme har overført transaktioner, som ellers blev udført i den sorte økonomi, til den formelle sektor og dermed inden for reguleringsmyndighedens område, har reguleringen af aktiviteterne på onlineplatforme ikke generelt været ligetil. Grunden hertil er dynamikken i sektoren, mange onlineplatformes tendens til at ville unddrage sig regler, og den opfattelse – fremmet af nogle af onlineplatformene – at fordi deres aktiviteter repræsenterer en fuldstændig ny forretningsmodel, der er skabt af den hastige teknologiske udvikling, bør de ikke behandles på samme måde som alle eksisterende økonomiske aktiviteter. Endvidere skyldes denne vanskelighed ikke mindst, at nogle aspekter af arbejde via onlineplatforme ikke passer særlig godt ind i på forhånd fastsatte lovbestemte kategorier.

Denne sidstnævnte betragtning gælder navnlig for arbejdslovgivningen: Ikke kun specifik arbejdsmiljølovgivning, men også lovgivning, som indvirker på arbejdsmiljøet, f.eks. lovgivning, som definerer begreberne "arbejdstager", "arbejdsgiver" og "selvstændig". Arbejde via onlineplatforme kan give anledning til en øgning i både allerede eksisterende og nye arbejdsmiljørисici, både fysiske og psykosociale. Det forhold, at arbejdstagere på onlineplatforme har mange lighedspunkter med både midlertidigt ansatte og vikaransatte, betyder, at de formentlig er udsat for de samme arbejdsmiljørисici, idet undersøgelserne altid viser højere ulykkesfrekvenser blandt arbejdstagere i disse kategorier. Endvidere er forebyggende foranstaltninger på arbejdsmiljøområdet normalt mere omfattende og mere effektive på arbejdspladser med flere arbejdstagere; arbejdstagere, der arbejder alene, eller hjemmearbejdende anses generelt for at være mere udsat for arbejdsmiljørисici. Der er endvidere en

tendens til, at arbejdstagere på onlineplatforme er yngre, hvilket er en anerkendt uafhængig risikofaktor for erhvervsskade, og der er mindre sandsynlighed for, at de deltager i arbejdsmiljøuddannelse. Desuden tilskynder arbejde via platforme – som følge af konkurrence mellem arbejdstagere og vurderingsmekanismer – til et hurtigt arbejdstempo uden pauser, hvilket kan føre til ulykker. Aflønningen, der ikke er kontinuerlig, men sker pr. opgave, forøger et sådant tidspres. Manglen på relevant uddannelse øger yderligere risikoen for ulykker, og mange centrale aktiviteter, der typisk udføres af arbejdstagere på onlineplatforme, er inden for erhverv, der anses for at være særlig farlige, f.eks. bygge- og transportsektoren. Digitalt arbejde via onlineplatforme indebærer risici som f.eks. permanent eksponering for elektromagnetiske felter, synstræthed og muskel- og skeletbesvær. Psykosociale risici omfatter isolation, stress, teknostress, teknologisk afhængighed, meget store informationsmængder, udbrændthed, dårlig holdning og cybermobning. Alt arbejde via onlineplatforme kan øge risikoen for stress som følge af løbende præstationsevaluering og -vurdering, konkurrencemekanismer ved tildeling af arbejde, usikker aflønning og en udviskning af grænserne mellem arbejde og privatliv. Endelig er jobusikkerhed, som vides at bidrage til et dårligt overordnet helbred blandt atypiske arbejdstagere, karakteristisk for arbejde via onlineplatforme.

Disse risici ville gøre det så meget desto vigtigere, at arbejdsmiljøbestemmelser finder anvendelse på arbejde via onlineplatforme, men der er knyttet for meget usikkerhed til hvordan. Anvendelsen af arbejdsmiljøregler og arbejdslovgivning generelt er udfordret, da inddragelsen af onlineplatforme i tilrettelæggelsen og formidlingen af (digitalt og manuelt) arbejde har en tendens til at besværliggøre klassificeringen og reguleringen af ansvaret med hensyn til det pågældende arbejde. De næsten uundgåelige tresidede (eller multilaterale) ordninger, deres ofte midlertidige karakter, arbejdstagerens undertiden forholdsvis høje selvbestemmelse med hensyn til arbejdssted og -tid, nogle af aktiviteterernes til tider uformelle (borger-til-borger) karakter og fraværet af en fælles arbejdsplads udfordrer alt sammen anvendelsen af begrebet almindeligt, tidsubegrænset, tosidet ansættelsesforhold. Disse udfordringer synes imidlertid ikke at være forbeholdt onlineplatformøkonomien. I de seneste årtier har der været en stigning i brugen af atypiske arbejdsformer, f.eks. løsarbejde, tilkaldarbejde, vikararbejde, uformelt arbejde og afhængig selvstændig virksomhed. Mange af de arbejdsordninger, der er etableret af onlineplatformene, er sammenfaldende eller har stor lighed med disse former for atypisk arbejde eller en blanding heraf, undertiden med den eneste forskel, at de gør brug af et digitalt værktøj.

Den ofte prekære situation, som arbejdstagere på onlineplatforme befinder sig i, sammen med de særlige forhold i forbindelse med arbejde via onlineplatforme har en tendens til at hæmme arbejdstagerens kollektive organisering og således beskyttelsen af deres rettigheder og interesser samt udviklingen af den sociale dialog. De fleste arbejdstagere på onlineplatforme kender ikke hinanden, der er en høj udskiftning af arbejdstagere, der mangler i givet fald faste arbejdsmønstre, arbejdstagerne anser måske ikke det arbejde, de udfører for/på/via onlineplatformen, som deres primære erhvervsaktivitet, og det er et særligt kendetegn ved mange onlineplatforme, at arbejdstagerne er i direkte konkurrence med hinanden – gennem individuelle vurderinger og konkurrencebaseret tildeling af arbejde. Disse faktorer bidrager ikke til den solidaritet og det samarbejde, der kræves for en effektiv organisering – og den omstændighed, at de i givet fald betragtes som "selvstændige", kan være en retslig hindring for fagorganisering.

▪ Alternativer til arbejde via onlineplatforme i national lovgivning/politik

Som reaktion på disse udfordringer er der identificeret flere politiske/lovgivningsmæssige tilgange på grundlag af en gennemgang af den nuværende udvikling i medlemsstaterne.

En første tilgang er "blot" at anvende de eksisterende bestemmelser på arbejde via onlineplatforme. I mange lande ville dette indebære en vurdering fra sag til sag af, om arbejdstageren på en onlineplatform er lønmodtager eller selvstændig eller i nogle lande falder inden for en tredje kategori midt imellem. Afhængigt af (fleksibiliteten af) kriteriet til at bestemme arbejdsmarkedsstatus, kan dette allerede omfatte mange arbejdstagere på onlineplatforme i lønmodtagerkategorien, eller i en mellemkategori, hvilket betyder, at (hovedparten af) ansættelses- og arbejdsmiljøreglerne ville finde anvendelse – i det mindste i juridisk henseende. Dette ser ud til at være tilfældet i flere EU-medlemsstater, f.eks. Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige. En aktiv håndhævelse fra de kompetente myndigheders side (herunder arbejdsmiljøinspektioner i hjemmet) og domstolsadgang for arbejdstagere

er imidlertid nødvendig, for at denne tilgang kan være effektiv, ikke mindst i betragtning af nogle onlineplatformes systematiske tendens til at ville unddrage sig regler. På den anden side, i andre medlemsstater, f.eks. Belgien og Danmark, vil tilgangen med at anvende de nuværende bestemmelser normalt medføre, at arbejdstagere på onlineplatforme klassificeres som "selvstændige", hvilket gør, at arbejdslovgivningen for hovedpartens vedkommende ikke finder anvendelse.

En anden tilgang er at iværksætte konkrete tiltag for at indsnævre gruppen af personer, der betragtes som "selvstændige", ved at tilføje en mellemkategori af "(uafhængig) arbejdstager" eller en simpel formodning om beskæftigelse. Det Forenede Kongerige har allerede en sådan mellemkategori af "arbejdstager", og i Belgien og Nederlandene findes der en simpel formodning om beskæftigelse. Rapporterne og analyserne vedrørende den status, som arbejdstagere på onlineplatforme har i disse lande, viser imidlertid, at disse mekanismer ikke nødvendigvis løser kategoriseringsvanskelighederne, og at der i sidste ende stadig er behov for en (domstols)vurdering fra sag til sag, med den manglende retssikkerhed, som dette indebærer. Ingen af de undersøgte lande har endnu vedtaget nogen af disse mekanismer specifikt som reaktion på/i relation til arbejde via platforme. Det bemærkes, at denne tilgang også kan anvendes organisk, navnlig af domstole, da de kan tilpasse kriterierne for beskæftigelse (selvstændig virksomhed) – som de ofte selv har udviklet – til de særlige forhold i forbindelse med arbejde via onlineplatforme, f.eks. ved at lægge mindre vægt på ejerforhold i forbindelse med virksomhedens nøgleaktiver (såsom biler i forbindelse med passagertransport) og mere vægt på faktiske kontrolmekanismer (såsom vurderings- og prissystemer, der anvendes af platformene).

En tredje tilgang er at afkoble anvendelsen af eksisterende bestemmelser fra beskæftigelsesstatussen, hvorved ansættelsesregler (f.eks. vedrørende mindsteløn og social sikring) og arbejdsmiljøregler potentielt også kan finde anvendelse på selvstændige erhvervsdrivende. Også i denne forbindelse indeholder Det Forenede Kongeriges arbejdsmiljølov fra 1974 et eksempel på "afkobling", hvor arbejdsmiljøbestemmelserne også beskytter tredjeparter og ikke kun arbejdsgivere og deres ansatte.

Endelig er den fjerde tilgang at sikre en særlig (arbejds miljømæssig og/eller anden beskæftigelsesmæssig) beskyttelse for arbejdstagere på onlineplatforme, uanset deres beskæftigelsesstatus. Dette har været tilgangen i Frankrig med loven af 8. august 2016 om arbejde, modernisering af den sociale dialog og sikring af karriereveje, hvori det fastsættes, i) at uafhængige arbejdstagere i et økonomisk og teknisk afhængighedsforhold til en onlineplatform kan omfattes af en arbejdsulykkesforsikring, hvilket er den pågældende onlineplatforms ansvar, ii) at disse arbejdstagere ligeledes har ret til faglig efteruddannelse, hvilket onlineplatformen er ansvarlig for, og at de på anmodning bør have udleveret dokumentation for deres erfaring med arbejde for platformen af onlineplatformen, iii) at disse arbejdstagere har ret til at oprette en faglig organisation, være medlem af en faglig organisation og lade en faglig organisation repræsentere deres interesser, og iv) at de har ret til at tage kollektive skridt for at forsvare deres interesser.

▪ EU-tilgange til arbejde via onlineplatforme

I betragtning af onlineplatformøkonomiens tværnationale karakter og dens reguleringsmæssige udfordringer er det naturligt, at EU-institutionerne også er blevet inddraget i debatten.

Europa-Kommissionen har fastsat de betingelser, under hvilke der efter dens opfattelse foreligger et ansættelsesforhold i henhold til EU's arbejdslovgivning, hvad angår anvendelse af EU's arbejdslovgivning. Den mener, at Den Europæiske Unions Domstols (Domstolen) definition af "arbejdstager", som det er anvendt inden for rammerne af arbejdskraftens frie bevægelighed, også gælder i forbindelse med anvendelsen af EU's arbejdslovgivning, hvorefter "det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger". Om der foreligger et ansættelsesforhold eller ej skal vurderes fra sag til sag under hensyntagen til de fakta, der karakteriserer forholdet, hvor følgende kriterier alle spiller en rolle: tilstedeværelsen af en form for subordination, type af arbejde og vederlag.

Kommissionen overvejer endvidere at fremlægge to lovgivningsforanstaltninger i forbindelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder, som kan indvirke på onlineplatformarbejdstageres sociale og beskæftigelsesmæssige rettigheder. For det første kan initiativet i forbindelse med adgang til socialsikring indebære et nyt EU-direktiv, der sikrer i) en tilsvarende ret til social beskyttelse for

tilsvarende arbejde uanset beskæftigelsesstatus og ii) mulighed for overførsel af en erhvervet ret til social beskyttelse. For det andet kan direktivet om den skriftlige erklæring blive ændret for at styrke de rettigheder, der allerede er indeholdt i direktivet om de oplysninger, som arbejdstagerne har ret til at få i deres ansættelseskontrakt, ved at anvende dem på alle arbejdstagere uanset deres beskæftigelsesstatus. Endvidere kan det reviderede direktiv definere grundlæggende arbejdstagerrettigheder for alle arbejdstagere, navnlig hvad angår beskyttelsen af atypiske, tilfældige former for beskæftigelse, f.eks. retten til en maksimal varighed af prøvetiden, når en sådan er fastsat, retten til referencetimer, inden for hvilke arbejdstiden kan variere i henhold til meget fleksible kontrakter, for at muliggøre en vis forudsigelighed med hensyn til arbejdstiden, retten til en kontrakt med et minimumsantal timer, der er fastsat til det gennemsnitlige antal timer, der er arbejdet i en forudgående periode af en vis varighed med hensyn til meget fleksible kontrakter, retten til at anmode om en ny ansættelsesform (og arbejdsgiverens forpligtelse til at svare), retten til uddannelse, retten til en rimelig varselsfrist i tilfælde af afskedigelse/opsigelse af kontrakt før tid, retten til passende erstatning i tilfælde af uberettiget afskedigelse eller ulovlig opsigelse af kontrakt og endelig retten til adgang til en effektiv og upartisk tvistbilæggelse i tilfælde af afskedigelse og uretfærdig behandling.

Det har generelt været Europa-Parlamentets holdning, at retfærdige arbejdsvilkår og en passende retlig og social beskyttelse bør sikres alle arbejdstagere i den kollaborative økonomi, uanset deres status. Specifikt som reaktion på den europæiske søjle for sociale rettigheder har Parlamentet opfordret Kommissionen til at udvide direktivet om den skriftlige erklæring til at dække alle former for beskæftigelse og opfordret til, at det sikres, at dette nye rammedirektiv om anstændige arbejdsvilkår også kommer til at omfatte relevante eksisterende minimumsstandarder for visse specifikke forhold, herunder "for arbejde formidlet af digitale platforme og andre former for selvstændig virksomhed, en klar sondring i EU-retten – med forbehold af national lovgivning – mellem de reelt selvstændige og arbejdstagere i et ansættelsesforhold under hensyntagen til ILO's henstilling nr. 198, ifølge hvilken opfyldelsen af flere indikatorer er tilstrækkelig til at bestemme et ansættelsesforhold. Status og grundlæggende ansvar for platformen, kunden og den person, der udfører arbejdet, skal derfor præciseres. Der bør også indføres mindstestandarder for samarbejdsregler med fuldstændige og omfattende oplysninger til tjenesteudbyderen om deres rettigheder og forpligtelser, tilhørende socialt beskyttelsesniveau og arbejdsgiverens identitet. Disse arbejdstagere samt de reelt selvstændige, der ansættes via onlineplatforme, bør have tilsvarende rettigheder som i resten af økonomien og beskyttes gennem deltagelse i social- og sygesikringsordninger. Medlemsstaterne bør sikre passende tilsyn med arbejds- og ansættelsesvilkår eller tjenesteydelseskontrakt og forebygge, at platforme misbruger dominerende stillinger".

Parlamentet har endvidere peget på, at retten til sunde og sikre arbejdsforhold indebærer beskyttelse mod arbejdsrelaterede risici såvel som begrænsninger af arbejdstiden og bestemmelser om minimumshvileperioder og betalt årlig ferie. Det har indtrængende opfordret medlemsstaterne til fuldt ud at gennemføre den relevante lovgivning, anvende deres nationale lovgivning om beskæftigelse (selvstændig virksomhed) afhængigt af, hvilke forhold der har forrang, og håndhæve den i overensstemmelse hermed, investere i arbejdstilsyn og overveje at opdatere den lovgivningsmæssige ramme for at være på omdrejningshøjde med den teknologiske udvikling. Det har også anmodet Kommissionen om at undersøge, i hvilken udstrækning direktivet om vikararbejde finder anvendelse på bestemte onlineplatforme, i betragtning af, at mange formidlende onlineplatforme i deres opbygning minder om vikarbureauer.

Endelig er karakteren af de aktiviteter, der udøves af onlineplatformvirksomheden Uber, ved at blive undersøgt i en vigtig sag, der verserer for Domstolen. Det centrale spørgsmål er, om Ubers aktiviteter kan kvalificeres som "informationssamfundstjenester" i henhold til EU-retten, i hvilket tilfælde der bør gives markedsadgang, og begrænsninger herfor skulle have været meddelt og kun kan accepteres under begrænsede omstændigheder, eller de i stedet udgør "transportydelser", der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for de pågældende EU-regler og derfor i princippet kan reguleres frit af medlemsstaterne. Generaladvokat Maciej Szpunar har anbefalet Domstolen at fastslå, at Uber udfører transportydelser. Selv om forslaget til afgørelse (og sagen) ikke er direkte relevant for spørgsmålet om beskæftigelsesstatus, indeholder det mange interessante iagttagelser i denne henseende, navnlig vedrørende den kontrol, der udøves af onlineplatformen. Den meget imødesete afgørelse vil absolut kaste mere lys over disse spørgsmål, ikke kun i relation til en af onlineplatformøkonomiens mest

omstridte virksomheder. Selv denne dom vil imidlertid ikke løse alle spørgsmål, da både EU og de fleste af medlemsstaterne kun lige er begyndt at udvikle en særlig lovgivning og politik i relation til de mange beskæftigelsesmæssige spørgsmål i forbindelse med onlineplatformøkonomien.

Det Europæiske arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA)

bidrager til at gøre Europas arbejdspladser sikrere, sundere og mere produktive. Agenturet indsamler, udarbejder og formidler pålidelige, afbalancerede og upartiske oplysninger om arbejdsmiljøet og tilrettelægger tværeuropæiske informationskampagner. Agenturet blev oprettet af Den Europæiske Union i 1994 og har hjemsted i Bilbao i Spanien. Det samler repræsentanter fra Europa-Kommissionen, medlemsstaternes regeringer, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer samt førende eksperter i hver af EU's 28 medlemsstater og lande uden for EU.