

Protecția lucrătorilor în economia platformelor online: Prezentarea evoluției reglementărilor și a politicilor din UE

Rezumat al Observatorului european al
riscurilor

Autori: Prof. dr Sacha Garben

Management de proiect: Katalin Sas (EU-OSHA)

Acest raport a fost realizat la cererea Agenției Europene pentru Sănătate și Securitate în Muncă (EU-OSHA). Conținutul său, inclusiv eventualele opinii și/sau concluzii exprimate, aparține exclusiv autorilor și nu reflectă neapărat poziția EU-OSHA.

Europe Direct este un serviciu care vă ajută să găsiți răspunsuri la întrebările pe care le aveți despre Uniunea Europeană

Număr unic gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Unii operatori de telefonie mobilă nu permit accesul la numerele 00 800 sau aceste apeluri pot fi taxate.

Mai multe informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

O fișă catalografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2017

© Agenția Europeană pentru Sănătate și Securitate în Muncă, 2017

Reproducerea este autorizată cu condiția menționării sursei.

Rezumat

Într-o economie digitalizată, platformele online joacă un rol esențial. Aceste platforme — site-uri dinamice care constituie spații sau piețe publice digitale — pot influența procesul economic în diferite moduri: în producție, în termeni de produse sau servicii în sine, și în (organizarea pentru) livrarea/furnizarea acestora.

Uneori, acest lucru are un impact asupra furnizării de forță de muncă. Concret, platformele online pot juca un rol în:

- organizarea muncii în „procesul de producție”, de exemplu prin stabilirea metodei de repartizare a sarcinilor aferente unui proiect între o echipă de lucrători din cadrul unei întreprinderi sau prin echilibrarea unei cereri pentru un proiect de lucru (digital sau manual) cu un lucrător care este dispus să o execute; precum și în (organizarea pentru) livrarea/furnizarea/vânzarea unui bun sau serviciu, de exemplu, posibilitatea ca un consumator să rezerve și să plătească un conducător auto prin intermediul unei aplicații smartphone.

Acest lucru a dat naștere la ceea ce este denumit în general „munca pe platforme online”, care se referă la toată activitatea prestată prin sau mijlocită de platforme online, care prezintă o gamă largă de regimuri/relații de muncă, cum ar fi (tipuri de) muncă ocazională, muncă independentă cu dependență economică, muncă informală, muncă în acord, muncă la domiciliu și activități lucrative participative (crowd-working), într-o gamă largă de sectoare. Munca reală prestată poate fi digitală sau manuală, internă sau externalizată, cu înaltă calificare sau cu nivel scăzut de calificare, în incintă sau în afară, la scară largă sau la scară mică, cu titlu permanent sau temporar, toate acestea în funcție de situația specifică. Pentru a fi considerată muncă și a face parte din economia platformelor online, aceasta trebuie totuși să fie prestată pentru o remunerație, excluzând astfel activitățile veritabile de „partajare”.

Acest raport descrie riscurile potențiale legate de securitatea și sănătatea în muncă (SSM) identificate în legătură cu munca pe platformele online, evidențiază provocările abordărilor actuale de reglementare în materie de SSM și prezintă exemple de abordări diferite care sunt în curs sau care urmează a fi dezvoltate pentru a răspunde acestor provocări. Având în vedere acest lucru, raportul nu intenționează să tragă concluzia dacă munca pe platformele online este „bună” sau „rea”, însă menționează, pe lângă potențialele riscuri, beneficiile potențiale, cum ar fi reducerea fenomenului muncii nedeclarate.

▪ **Problemele de reglementare generate de munca pe platformele online și implicațiile acestora în ceea ce privește SSM**

Deși există dovezi că unele activități desfășurate pe platformele online au transferat tranzacțiile care altfel se desfășurau în economia subterană în sectorul formal și, prin urmare, în sfera de competență a autorității de reglementare, reglementarea activităților platformelor online a fost, în general, problematică. Aceasta din cauza dinamicii sectorului, a comportamentului aparent al multor platforme online de evitare a regulilor și percepția — încurajată de unele platforme online — că, întrucât activitățile lor reprezintă un model de afaceri complet nou, rezultat din schimbările tehnologice rapide, nu trebuie tratate la fel ca orice activitate economică existentă. În plus, această dificultate decurge, în special, din faptul că unele aspecte ale muncii pe platformele online nu se încadrează ușor în categoriile de reglementare prestabilite.

Această din urmă considerație se aplică în special dreptului muncii: nu numai legislația specifică în materie de SSM, ci și legislația care are impact asupra SSM, cum ar fi cea care definește noțiunile de „salariat”, „angajator” și „lucrător independent”. Activitățile pe platformele online pot genera o serie de riscuri SSM atât preexistente, cât și noi, atât fizice, cât și psiho-sociale. Faptul că lucrătorii pe platformele online prezintă multe similitudini atât cu lucrătorii temporari, cât și cu lucrătorii interimari, înseamnă că aceștia sunt probabil expuși aceluiași riscuri privind SSM, studiile relevând în mod constant rate de vătămare mai mari în rândul lucrătorilor din aceste categorii. Mai mult, măsurile preventive pentru SSM tind să fie mai cuprinzătoare și mai eficiente în locurile de muncă cu mai mulți lucrători; lucrătorii solitari sau lucrătorii la domiciliu sunt în general recunoscuți ca fiind mai expuși riscurilor asociate SSM. În plus, există tendința ca lucrătorii de pe platformele online să fie mai tineri, ceea ce reprezintă un factor de

risc recunoscut pentru bolile profesionale, și sunt mai puțin susceptibili de a urma instructaje în domeniul SSM. În plus, munca pe platforme, prin utilizarea mecanismelor de rating și concurență între lucrători, încurajează un ritm rapid de muncă fără pauze, ceea ce poate provoca accidente. Plata nu este continuă, ci per sarcină, ceea ce adaugă o astfel de presiune a timpului. Lipsa instruirii corespunzătoare crește și mai mult riscul de accidente, multe activități cheie desfășurate în mod obișnuit de lucrătorii pe platforme online fiind asociate cu meserii considerate deosebit de periculoase, cum ar fi construcțiile și transporturile. Activitățile desfășurate pe platforme online digitale comportă anumite riscuri, cum ar fi expunerea permanentă la câmpuri electromagnetice, oboseală vizuală și probleme musculo-scheletice. Riscurile psiho-sociale includ izolarea, stresul, stresul tehnologic, dependența de tehnologie, supraîncărcarea cu informații, epuizarea (burn-out), tulburările posturale și agresiunile cibernetice. Toate formele de muncă pe platformele online pot crește riscul de stres prin evaluarea continuă și măsurarea performanței, prin mecanisme competitive de alocare a muncii, plata incertă și estomparea granițelor dintre viața profesională și cea privată. În concluzie, insecuritatea locului de muncă, cunoscută ca având o contribuție asupra sănătății generale precare a lucrătorilor atipici, este specifică muncii pe platformele online.

Aceste riscuri ar face cu atât mai importantă aplicarea reglementărilor SSM în cazul muncii pe platformele online, însă această aplicare este extrem de incertă. Aplicarea normelor SSM și a dreptului muncii în general este contestată, deoarece implicarea platformelor online în organizarea și prestarea de activități (digitale și manuale) tinde să complice clasificarea și reglementarea responsabilităților în ceea ce privește munca în cauză. Caracterul tripartit (sau multilateral) aproape inevitabil al contractelor de muncă, caracterul adesea temporar al acestora, gradul de autonomie relativ ridicat uneori al lucrătorului în ceea ce privește locul de desfășurare a activității și orarul de lucru, natura uneori informală (de la cetățean la cetățean) a anumitor activități și absența unui loc de muncă comun, toate acestea împiedică aplicarea conceptului de raport de muncă binar, standard și permanent. Totuși, aceste provocări nu par să afecteze exclusiv economia platformelor online. În ultimele decenii s-a înregistrat o creștere a utilizării formelor de muncă „non-standard”, cum ar fi munca ocazională, munca de gardă, munca temporară, munca informală și activitatea independentă cu dependență economică. Multe dintre acordurile de lucru create de platformele online coincid sau se aseamănă foarte mult cu aceste forme de muncă atipică sau cu o combinație a acestora, uneori cu singura diferență că folosesc un instrument digital.

Poziția adesea precară a lucrătorilor de pe platformele online, alături de caracteristicile specifice ale activității pe platformele online, tinde să afecteze organizarea colectivă a lucrătorilor și, astfel, apărarea drepturilor și intereselor acestora, precum și dezvoltarea dialogului social. Majoritatea lucrătorilor de pe platformele online nu se cunosc între ei, există o rotație pronunțată a lucrătorilor, modelele de lucru stabilite ar putea lipsi, lucrătorii ar putea să nu considere că munca pe care o prestează pentru/pe/prin platforma online reprezintă principala lor activitate profesională iar plasarea lucrătorilor în concurență directă — prin evaluări individuale și metode competitive de alocare a muncii — reprezintă o caracteristică operațională a multor platforme online. Acești factori nu favorizează solidaritatea și colaborarea necesare pentru o sindicalizare eficientă – iar faptul că aceștia pot fi considerați „lucrători independenți” ar putea chiar exclude din punct de vedere juridic o astfel de sindicalizare.

- **Opțiuni naționale de politică/de reglementare în legătură cu activitatea desfășurată pe platformele online**

Ca răspuns la aceste provocări, din analiza evoluțiilor actuale din statele membre, s-au identificat mai multe abordări politice/de reglementare.

O primă abordare este de a aplica „pur și simplu” normele existente activităților desfășurate pe platformele online. În multe țări, acest lucru ar presupune determinarea de la caz la caz a faptului dacă lucrătorul de pe platforma online este angajat sau lucrător independent, sau, în unele țări, intră într-o a treia categorie, intermediară. În funcție de (flexibilitatea privind) testul aplicabil pentru a determina statutul profesional, acesta poate include deja mulți lucrători pe platforme online din categoria angajaților sau dintr-o categorie intermediară, ceea ce înseamnă că (cele mai multe dintre) normele SSM sau legislația muncii ar fi aplicabile – cel puțin în termeni juridici. Acest lucru pare să fie prezent în mai multe state membre ale UE, cum ar fi Irlanda, Țările de Jos, Suedia și Regatul Unit. Pentru ca această

abordare să fie eficientă, sunt necesare monitorizarea activă a punerii în aplicare de către autoritățile competente (inclusiv inspecțiile SSM la domiciliu) și accesul la instanțe pentru lucrători, dar nu în ultimul rând având în vedere comportamentul sistematic al anumitor platforme online de evitare a regulilor. Pe de altă parte, în alte state membre, cum ar fi Belgia și Danemarca, abordarea bazată pe aplicarea dispozițiilor legale în vigoare va duce de obicei la clasificarea lucrătorilor de pe platformele online drept „lucrători independenți”, făcând inaplicabilă cea mai mare parte a legislației muncii.

O a doua abordare constă în luarea unor măsuri specifice pentru a restrânge grupul de persoane care vor fi considerate „lucrători independenți”, prin adăugarea unei categorii intermediare de „lucrător (independent)” sau a unei prezumții relative de salariat. Regatul Unit are deja o astfel de categorie intermediară de „lucrător”, iar Belgia și Țările de Jos dispun de o prezumție relativă de salariat. Cu toate acestea, rapoartele și analizele privind statutul lucrătorilor de pe platformele online din aceste țări arată că mecanismele respective nu rezolvă neapărat dificultățile de clasificare și că, în cele din urmă, este încă necesară o evaluare de la caz la caz (de către instanțe), cu incertitudinea juridică pe care o implică acest lucru. Niciuna dintre țările studiate nu a adoptat încă vreunul dintre aceste mecanisme, în mod specific ca răspuns la/în legătură cu activitatea desfășurată pe platformele online. Trebuie remarcat faptul că această abordare ar putea fi adoptată și în mod organic, îndeosebi de către instanțele judecătorești, deoarece acestea pot adapta testele de (auto-)angajare – pe care adesea le-au elaborat – în funcție de trăsăturile specifice ale activității platformelor online, de exemplu punând mai puțin accentul pe proprietatea asupra activelor cheie ale societății (cum ar fi autovehiculele, în contextul transportului de călători) și punând un accent mai mare pe mecanismele de control *de facto* (cum ar fi sistemele de rating și de tarifare operate de platforme).

O a treia abordare constă în decuplarea aplicării reglementărilor existente de la statutul profesional, ceea ce ar putea face ca legislația muncii (de exemplu, în ceea ce privește salariul minim și securitatea socială) și normele SSM să fie aplicabile și lucrătorilor independenți. Aici, din nou, Legea britanică din 1974 privind sănătatea și securitatea în muncă oferă un exemplu de „decuplare”, în care dispozițiile SSM se extind la protecția terților, nu numai a angajatorilor și angajaților acestora.

În cele din urmă, o a patra abordare constă în asigurarea unei protecții specifice (prin norme SSM și/sau legislația muncii) pentru lucrătorii de pe platformele online, indiferent de statutul lor profesional. Aceasta a fost abordarea în Franța, prin Legea din 8 august 2016 privind munca, modernizarea dialogului social și asigurarea parcursului profesional, care prevede (i) că lucrătorii independenți aflați într-o relație dependentă din punct de vedere economic și tehnic cu o platformă online pot beneficia de asigurări pentru accidente de muncă pentru care responsabilitatea aparține platformei online în cauză; (ii) că acești lucrători au în egală măsură dreptul la formare profesională continuă, pentru care platforma online este responsabilă, și că platforma online trebuie să le asigure, la cererea acestora, o validare a experienței lor de lucru cu platforma; (iii) că acești lucrători au dreptul de a constitui un sindicat, de a fi membri ai unui sindicat și de a avea un sindicat care să le reprezinte interesele; și (iv) că au dreptul de a intenta acțiuni colective în apărarea intereselor lor.

▪ **Abordările UE privind activitatea pe platformele online**

Având în vedere caracterul transnațional al economiei platformelor online și provocările sale în materie de reglementare, este firesc ca și instituțiile UE să fie implicate în discuție.

Comisia Europeană a stabilit condițiile în baza cărora consideră că, în sensul aplicării legislației muncii a UE, există un raport de muncă în conformitate cu legislația europeană a muncii. Aceasta consideră că definiția pentru „lucrător” a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), aplicată în contextul liberei circulații a lucrătorilor, reglementează de asemenea aplicarea legislației muncii a UE, care prevede că „o caracteristică esențială a raportului de muncă o constituie împrejurarea că o persoană îndeplinește, într-o anumită perioadă, pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație”. Dacă există sau nu un raport de muncă trebuie să se stabilească pe baza unei evaluări de la caz la caz, luând în considerare realitatea raportului, analizând cumulativ existența unei legături de subordonare, natura muncii și prezența unei remunerații.

În plus, Comisia are în vedere propunerea a două măsuri legislative în contextul Pilonului european al drepturilor sociale, măsuri care ar putea afecta drepturile sociale și de muncă ale lucrătorilor de pe

platformele online. În primul rând, inițiativa privind accesul la securitatea socială poate atrage după sine o nouă directivă a UE care să asigure (i) drepturi de protecție socială similare pentru o muncă similară, indiferent de statutul profesional, și (ii) transferabilitatea drepturilor de protecție socială dobândite. În al doilea rând, Directiva privind declarația scrisă poate fi revizuită pentru a consolida drepturile deja cuprinse în Directiva menționată cu privire la informațiile pe care lucrătorul este îndreptățit să le primească în contractul său de muncă, aplicându-le tuturor lucrătorilor, indiferent de statutul lor profesional. În plus, Directiva revizuită poate defini standardele fundamentale de muncă pentru toți lucrătorii, în special pentru protecția formelor atipice, ocazionale de angajare, cum ar fi dreptul la o durată maximă de probă în care să se prevadă o perioadă de probă, dreptul la ore de referință în care orele de lucru pot varia în baza unor contracte foarte flexibile pentru a permite o anumită predictibilitate a timpului de lucru, dreptul la un contract cu un număr minim de ore stabilite la nivelul mediu de ore lucrate într-o perioadă anterioară de o anumită durată pentru contracte foarte flexibile, dreptul de a solicita o nouă formă de angajare (și obligația angajatorului de a răspunde), dreptul la formare, dreptul la o perioadă de preaviz rezonabilă în cazul concedierii/încetării anticipate a contractului, dreptul la o reparație adecvată în caz de concediere nelegală sau de reziliere nelegală a contractului și, în sfârșit, dreptul accesului la mecanisme de soluționare eficientă și imparțială a litigiilor în caz de concediere și de tratament inechitabil.

Poziția Parlamentului European, în termeni generali, a fost aceea că trebuie asigurate condiții de muncă echitabile și o protecție juridică și socială adecvată pentru toți lucrătorii din economia colaborativă, indiferent de statutul lor. Mai exact, ca răspuns la Pilonul european al drepturilor sociale, Parlamentul a invitat Comisia să extindă Directiva privind declarația scrisă pentru a acoperi toate formele de ocupare a forței de muncă și ca această nouă Directivă-cadru privind condițiile decente de muncă să includă, de asemenea, standardele minime existente relevante care trebuie asigurate în cazul anumitor raporturi de muncă specifice, inclusiv „în cazul muncii intermediare de platformele digitale și al altor tipuri de activități autonome dependente, o distincție clară — în sensul dreptului Uniunii și fără a aduce atingere legislației naționale — între persoanele care desfășoară cu adevărat activități independente și cele aflate într-un raport de muncă, având în vedere Recomandarea OIM nr. 198, potrivit căreia îndeplinirea unei serii de indicatori este suficientă pentru a determina existența unui raport de muncă; statutul și responsabilitățile de bază ale platformei, clientul și persoana care efectuează lucrările ar trebui, prin urmare, să fie clarificate; ar trebui, de asemenea, introduse standarde minime privind normele de colaborare, cu informarea deplină și cuprinzătoare a furnizorului de servicii cu privire la drepturile și obligațiile sale, beneficiile, nivelul de protecție socială asociat și identitatea angajatorului; persoanele angajate, precum și lucrătorii care desfășoară cu adevărat o activitate independentă care sunt angajate prin intermediul platformelor online ar trebui să aibă drepturi similare ca în restul economiei și ar trebui să fie protejate prin participarea la sisteme de securitate socială și de asigurări de sănătate; statele membre trebuie să asigure o supraveghere corespunzătoare a termenilor și condițiilor raportului de muncă sau contractului de servicii, prevenind abuzurile de poziție dominantă din partea platformelor”.

În plus, Parlamentul a subliniat că dreptul la condiții de muncă sigure și sănătoase implică, de asemenea, protecția împotriva riscurilor la locul de muncă, precum și limitarea timpului de lucru și dispoziții privind perioadele minime de repaus și concediul anual. Acesta a îndemnat statele membre să pună pe deplin în aplicare legislația relevantă; să aplice legislația lor națională privind ocuparea forței de muncă și activitatea independentă, pe baza supremației faptelor, și să vegheze la respectarea sa în consecință, să investească în inspecția muncii și să aibă în vedere actualizarea cadrului de reglementare pentru a fi în pas cu progresele tehnologice. De asemenea, a solicitat Comisiei să examineze măsura în care Directiva privind munca temporară este aplicabilă anumitor platforme online, având în vedere că multe platforme online de intermediere sunt similare ca structură cu agențiile de muncă temporară.

În fine, într-un caz important aflat pe rolul CJUE, se examinează natura activităților platformei online Uber. Întrebarea centrală este dacă activitățile Uber pot fi calificate drept „servicii ale societății informaționale” în conformitate cu legislația UE, caz în care ar trebui să se acorde acces la piață, iar restricțiile privind funcționarea acesteia ar fi trebuit notificate, putând fi acceptate numai în circumstanțe limitate, sau reprezintă, în schimb, „servicii de transport” care nu intră sub incidența normelor UE în cauză și, prin urmare, pot fi, în principiu, reglementate în mod liber de către statele membre. Avocatul general, Maciej Szpunar, a recomandat CJUE să statueze că Uber furnizează servicii de transport. Deși

avizul (și cazul) nu sunt direct relevante pentru problema statutului profesional, acestea conțin numeroase observații interesante în acest sens, mai ales cu privire la măsura de control exercitată de platforma online. Hotărârea, extrem de așteptată, va aduce, cu siguranță, mai multă lumină asupra acestor aspecte, nu numai în legătură cu una dintre cele mai contestate companii ale economiei platformelor online. Chiar și această hotărâre nu va soluționa totuși toate problemele, în condițiile în care atât UE, cât și majoritatea statelor membre abia au început să elaboreze o reglementare și o politică specifică în ceea ce privește numeroasele aspecte legate de ocuparea forței de muncă asociate cu economia platformelor online.