

# Zaščita delavcev v gospodarstvu na spletnih platformah: pregled regulativnega razvoja in razvoja politik v EU

Povzetek Evropske  
opazovalnice tveganj

Avtorji: prof. dr. Sacha Garben

Vodja projekta: Katalin Sas (EU-OSHA)

Poročilo je naročila Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA). Njegovo vsebino, vključno z vsemi izraženimi mnenji in/ali sklepi, so prispevali le avtorji in ne odraža nujno stališč agencije.

**Europe Direct je služba za pomoč pri iskanju odgovorov na  
vprašanja v zvezi z Evropsko unijo.**

**Brezplačna telefonska številka (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Nekateri operaterji mobilnih omrežij ne omogočajo klica na številke 00 800 ali pa te klice zaračunavajo.

Več informacij o Evropski uniji je na voljo na spletu (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na naslovnici te publikacije.

Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije, 2017

© Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, 2017

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Prevod opravil Prevajalski center (CdT, Luksemburg).

## Povzetek

V digitalnem gospodarstvu ključno vlogo igrajo spletne platforme. Te platforme – dinamična spletna mesta, ki predstavljajo digitalne javne trge ali tržnice – lahko na različne načine vplivajo na gospodarski proces: v proizvodnji, v smislu samih izdelkov ali storitev in pri organizaciji njihove dostave/izvajanja.

Včasih to vpliva na zagotavljanje delovne sile. Spletne platforme lahko igrajo vlogo zlasti pri:

- organizaciji dela v „proizvodnem procesu“, na primer z načinom delitve projektih nalog med skupino delavcev v podjetju ali z usklajevanjem povpraševanja po (digitalnem ali ročnem) delovnem projektu z delavcem, ki ga je pripravljen opraviti; pri organizaciji dostave/izvajanja/prodaji blaga ali storitve, na primer tako, da potrošnikom omogoči, da rezervirajo in plačajo voznika avtomobila prek aplikacije za pametne telefone.

Tako so se začela splošno znana „dela prek spletnih platform“, ki se nanašajo na vsa dela, ki jih ponujajo ali posredujejo spletne platforme, in vsebuje široko paleto delovnih dogovorov/odnosov, kot so priložnostna dela (ali njihove različice), odvisno samozaposlitev, neformalno delo, delo na drobno, delo na domu in množično delo v številnih sektorjih. Ponujeno delo je lahko digitalno ali fizično, interno ali dano v zunanje izvajanje, visoko ali nizko kvalificirano, na kraju samem ali izven kraja, v velikem ali manjšem obsegu, trajno ali začasno, odvisno od specifičnega položaja. Da opravilo šteje kot delo in je vključeno v gospodarstvo na spletnih platformah, mora biti plačano, tako se izključijo pristne dejavnosti „izmenjave“.

Poročilo opisuje možna tveganja za varnost in zdravje pri delu, ki so bila ugotovljena na področju dela prek spletnih platform, da se osvetlijo izzivi veljavnih regulativnih pristopov o varnosti in zdravju pri delu in predstavijo primeri različnih pristopov, ki se uporabljajo ali razvijajo za soočanje s temi izzivi. Poročilo ne želi soditi o tem, ali je delo prek spletnih platform „dobro“ ali „slabo“, in dejansko tudi navaja morebitne koristi, kot je zmanjšanje obsega neprijavljenega dela.

- **Regulativni izzivi, ki jih prinaša delo prek spletnih platform in implikacije za varnost in zdravje pri delu v zvezi s tem**

Obstajajo dokazi, da je bila določena količina dela prek spletnih platform, ki bi se sicer izgubila v sivi ekonomiji, prenesena na uradne sektorje, posledično so torej delovali v okviru meja, vendar pa na splošno ureditev dejavnosti spletnih platform ni pregledna. To se dogaja zaradi dinamike sektorja, očitnega izogibanja pravilom mnogih spletnih platform, in prepričanja – ki ga spodbujajo določene spletne platforme, – da se ne smejo obravnavati enako kot vse ostale gospodarske dejavnosti, ker njihove dejavnosti predstavljajo popolnoma nov poslovni model, ki se je razvil zaradi hitrih tehnoloških sprememb. Ta težava v veliki meri izhaja iz dejstva, da je določene vidike dela prek spletnih platform težko opredeliti v skladu s predhodno določenimi regulativnimi kategorijami.

Ta zadnji pomislek se zlasti nanaša na delovno pravo: ne le na posebno zakonodajo na področju varnosti in zdravja pri delu, temveč tudi na zakonodajo, ki vpliva na varnost in zdravje pri delu, na primer tisto, ki opredeljuje pojme „zaposleni“, „delodajalec“ in „samozaposleni“. Z delom prek spletnih platform se lahko povečajo številna že obstoječa in nova tveganja za varnost in zdravje pri delu, tako fizična kot psihosocialna. Dejstvo, da med delavci na spletnih platformah obstajajo številne podobnosti tako z začasnimi delavci kot tudi agencijskimi delavci, pomeni, da so verjetno izpostavljeni istim tveganjem za varnost in zdravje pri delu, pri čemer študije dosledno kažejo večje stopnje poškodb med delavci v teh kategorijah. Poleg tega so preventivni ukrepi za varnost in zdravje pri delu obsežnejši in učinkovitejši na delovnih mestih z več delavci; za samostojne delavce ali delavce na domu je splošno znano, da so bolj izpostavljeni tveganjem za varnost in zdravje pri delu. Poleg tega so delavci na spletnih platformah običajno mlajši, kar predstavlja znan neodvisni dejavnik tveganja za poklicne poškodbe in za te ljudi je manj verjetno, da bodo opravili usposabljanje na področju varnosti in zdravja pri delu. Poleg tega delo prek platform s spodbujanjem konkurence med delavci in ocenjevalnimi mehanizmi narekuje hiter tempo brez prekinitvev, kar je lahko razlog za nesreče. Neredno plačilo, vezano na količino opravljenega dela, povečuje časovni pritisk. Pomanjkanje ustreznega usposabljanja dodatno povečuje tveganje za nesreče in številne ključne dejavnosti, ki jih običajno izvajajo delavci na spletnih platformah, so v poklicih, ki

štejejo za posebej nevarne, kot sta gradbeništvo in prevoznništvo. Digitalno spletno delo prek platform prinaša tveganja, kot so trajna izpostavljenost elektromagnetnim poljem, utrujenost vida in mišično-skeletne težave. Med psihosocialna tveganja sodijo izolacija, stres, stres zaradi uvajanja novih tehnologij, tehnološka zasvojenost, preobremenjenost zaradi prevelike količine informacij, izgorelost, motnje zaradi nepravilne telesne drža in kibernetško ustrahovanje. Zaradi stalnega vrednotenja in ocenjevanja uspešnosti, konkurenčnih mehanizmov pri dodeljevanju dela, negotovega plačila in zaradi zabrisanih meja med zasebnim in poklicnim življenjem, vsa dela na spletnih platformah povečujejo tveganje za stres. In nenazadnje je za delo prek spletnih platform značilna negotovost zaposlitve, za katero je znano, da prispeva k splošnemu slabemu zdravju atipičnih delavcev.

Zaradi omenjenih tveganj bi bilo še toliko pomembneje, da bi se pri delu prek spletnih platform upoštevala pravila varnosti in zdravja pri delu, vendar je uveljavitev le teh izjemno negotova. Izvajanje pravil o varnosti in zdravju pri delu in delovnega prava predstavlja pravi izziv, saj vmešavanje spletnih platform v organizacijo in izvajanje (digitalnega in fizičnega) dela otežuje klasifikacijo in določitev pristojnosti, povezane z zadevnim delom. Praktično neizogibna trikotna (ali večstranska) narava dogovorov, pogosta začasnost le teh, včasih dokaj visoka avtonomija delavca v smislu delovnega mesta in časa, občasno neformalna (medosebna) narava določenih dejavnosti in odsotnost skupnega delovnega mesta, predstavlja izziv uporabi koncepta standardnega, stalnega, dvostranskega delovnega razmerja. Vendar ti izzivi ne veljajo le za gospodarstvo spletnih platform. V preteklih nekaj desetletjih je prišlo do povečanja uporabe „nestandardnih“ oblik dela, kot so priložnostno delo, delo v obliki dežurstva, začasno delo prek agencij, neformalno delo in odvisna samozaposlitev. Mnoge delovne ureditve, vzpostavljene na spletnih platformah, sovpadajo z oblikami atipičnega dela, ali pa so jim zelo podobne, ali so njihova mešanica; včasih je uporaba digitalnega orodja edina razlika med njimi.

Pogosto negotov položaj delavcev na spletnih platformah, ki je povezan s specifičnimi značilnostmi dela na spletnih platformah, zavira kolektivno organizacijo delavcev in s tem zaščito njihovih pravic in interesov ter razvoj socialnega dialoga. Večina delavcev na spletnih platformah se med seboj ne pozna, delavci se pogosto menjavajo, manjkajo določeni delovni vzorci, delavci opravljenega dela za spletne platforme/prek spletnih platform ne štejejo za svojo primarno poklicno dejavnost, delavci med sabo neposredno tekmujejo, in sicer z ocenami posameznikov in konkurenčnimi metodami dodeljevanja dela. Vse to so nekatere od operativnih značilnosti številnih spletnih platform. Ti dejavniki ne prispevajo k solidarnosti in sodelovanju, ki sta potrebna za učinkovito sindikalizacijo, in dejstvo, da se lahko štejejo za „samozaposlene“, lahko pravno celo izključi takšno sindikalizacijo.

#### ▪ Nacionalne regulativne/politične možnosti v povezavi z delom preko spletnih platform

V odgovor na te izzive je bilo v državah članicah oblikovanih več političnih/regulativnih pristopov.

Prvi pristop je „preprosta“ uporaba obstoječih predpisov tudi za delo prek spletnih platform. V številnih državah bi to pomenilo, da bi morali za posamezne primere ugotavljati, ali je delavec na spletni platformi zaposlen ali samozaposlen, ali pa v določenih državah spada nekam vmes, v tretjo kategorijo. Glede na test (oz. njegovo fleksibilnost), ki se uporablja za ugotavljanje delovnega statusa, so lahko v kategorijo zaposlenih ali v vmesno kategorijo že vključeni številni delavci na spletnih platformah, kar pomeni, da velja večina predpisov o zaposlovanju ter varnosti in zdravju pri delu, vsaj v pravnem smislu. Tako naj bi bilo v številnih državah članicah EU, kot so Irska, Nizozemska, Švedska in Združeno kraljestvo. Aktivno delovanje pristojnih organov (vključno z inšpekcijskimi pregledi na področju varnosti in zdravja pri delu doma) in dostop do sodišč za delavce, so potrebni za učinkovitost tega pristopa, vendar je treba upoštevati, da se določene spletne platforme načrtno izogibajo pravilom. V ostalih državah članicah, kot sta Belgija in Danska, pa uporaba veljavnih zakonskih določb običajno privede do tega, da so delavci na spletnih portalih opredeljeni kot „samozaposleni“, delovno pravo pa je pri tem neuporabno.

Drugi pristop je sprejetje posebnih ukrepov za zožitev skupine oseb, ki se bodo štele za „samozaposlene“, s pomočjo dodatne vmesne kategorije „(neodvisnega) delavca“ ali ovrgljive domneve o zaposlitvi. Združeno kraljestvo že ima takšno vmesno kategorijo „delavca“, v Belgiji in na Nizozemskem pa izvajajo ovrgljivo domnevo o zaposlitvi. Vendar pa poročila in analize glede statusa delavcev na spletnih platformah v teh državah kažejo, da ti mehanizmi nujno ne rešujejo težav

kategorizacije, in da je na koncu še vedno potrebno ocenjevanje (s strani sodišč) posameznih primerov, z vso pravno negotovostjo, ki jo to povzroča. Nobena od proučevanih držav še ni sprejela nobenega od teh mehanizmov, ki se konkretno nanašajo na delo prek spletnih platform. Treba je opozoriti, da bi ta pristop lahko sprejeli kot temeljni, predvsem sodišča, saj lahko prilagodijo preiskave (samo-)zaposlitve, ki so jih pogosto sama razvila, posebnim značilnostim dela prek spletnih platform, da bi bil na primer manjši poudarek na lastništvu ključnih sredstev podjetja (kot so npr. avtomobili v okviru prevoza potnikov) in večji poudarek na dejanskih nadzornih mehanizmih (kot so sistemi ocenjevanja in določanja cen, ki jih izvajajo platforme).

Tretji pristop je, da se uporaba obstoječih ureditev loči od statusa zaposlitve, s čimer bodo predpisi o zaposlovanju ter varnosti in zdravju pri delu lahko veljali tudi za samozaposlene. Tako na primer Zakon o varnosti in zdravju pri delu v Združenem kraljestvu iz leta 1974 ponazarja primer „nevezanosti“, v katerem so določbe o varnosti in zdravju pri delu razširjene na zaščito tretjih oseb, in ne le delodajalcev in njihovih zaposlenih.

Zadnji, četrti pristop zagotavlja posebno zaščito (predpise o varnosti in zdravju pri delu in/ali ostale zaposlitve) za delavce na spletnih platformah, ne glede na njihov zaposlitveni status. Tak je bil pristop v Franciji, z zakonom z dne 8. avgusta 2016 o delu, modernizaciji socialnega dialoga in zagotavljanju poklicnih poti, ki zagotavlja, (i) da so neodvisni delavci v ekonomsko in tehnično odvisnem odnosu s spletno platformo upravičeni do zavarovanja za nesreče pri delu, za katere je odgovorna zadevna spletna platforma, (ii) da imajo ti delavci enako pravico do nadaljnjega poklicnega usposabljanja, za katerega je odgovorna spletna platforma, in bi na svojo zahtevo od spletne platforme dobili potrditev delovnih izkušenj na platformi, (iii) da imajo ti delavci pravico ustanoviti sindikat, biti član sindikata in da sindikat zastopa njihove interese in (iv) imajo pri zaščiti svojih interesov pravico do kolektivnega ukrepanja.

#### ▪ Pristopi EU do dela preko spletnih platform

Glede na transnacionalno naravo gospodarstva na spletnih platformah in njegovih regulativnih izzivov, je smiselno, da so se tudi institucije EU vključile v razpravo.

Evropska komisija je določila pogoje, po katerimi meni, da delovno razmerje obstaja v skladu z delovnim pravom EU, in sicer za namene uporabe delovnega prava EU. Meni, da opredelitev „delavca“, ki jo uporablja Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu „delavec“), kot se uporablja v okviru prostega pretoka delavcev, vodi tudi uporabo delovnega prava EU, kar pomeni, da „je bistvena značilnost delovnega razmerja, da oseba za določen čas opravlja storitve za drugo osebo in pod njenim vodstvom v zameno za plačilo“. Obstoj delovnega razmerja je treba določiti za vsak posamezni primer, pri čemer se upošteva resničnost razmerja, obstoj podrejene povezave, naravo dela in prisotnost plačila.

Komisija nadalje razmišlja o predlaganju dveh zakonodajnih ukrepov v okviru evropskega stebra socialnih pravic, ki bi lahko vplivala na socialne in zaposlitvene pravice delavcev na spletnih platformah. Prvič, pobuda za dostop do socialnega varstva lahko vključuje novo direktivo EU, ki zagotavlja (i) podobno pravico do socialnega varstva za podobno delo ne glede na zaposlitveni status in (ii) prenosljivost pridobljenih pravic socialnega varstva. Drugič, direktiva o pisni izjavi se lahko revidira, da se okrepijo pravice, ki jih navedena direktiva že vsebuje, glede podatkov, do katerih je delavec upravičen v skladu s pogodbo o zaposlitvi, tako da veljajo za vse delavce, ne glede na njihov zaposlitveni status. Poleg tega lahko revidirana direktiva določi temeljne delovne standarde za vse delavce, zlasti pri zaščiti atipičnih, priložnostnih oblik zaposlitve, kot je pravica do najdaljšega trajanja poskusnega dela, če je to določeno, pravica do referenčnih ur, v okviru katerih se pri zelo prožnih pogodbah lahko delovni čas spreminja, da se lahko predvidi delovni čas, pravica do pogodbe z najmanjšim številom ur, pri povprečnem številu ur je pravica do pogodbe z najmanjšim številom ur, določenim na povprečni ravni opravljenih ur v predhodnem obdobju določenega obdobja pri zelo prožnih pogodbah, pravica zahtevati novo obliko zaposlitve (in obveznost delodajalca, da odgovori), pravica do usposabljanja, pravica do razumnega odpovednega roka v primeru odpusta/predčasne prekinitve pogodbe, pravica do ustreznega odškodninskega zahtevka v primeru neupravičenega odpuščanja ali nezakonite prekinitve pogodbe in, nazadnje, pravica do učinkovitega in nepristranskega reševanja sporov v primeru odpusta in nepoštenega obravnavanja.

Splošno stališče Evropskega parlamenta je, da je v sodelovalnem gospodarstvu vsem delavcem, ne glede na njihov status, treba zagotoviti poštene delovne pogoje ter ustrezno pravno in socialno zaščito. Parlament je zlasti kot odziv na evropski steber socialnih pravic pozval Komisijo, naj razširi direktivo o pisni izjavi, ki bo zajemala vse oblike zaposlitev, in naj ta nova okvirna direktiva o dostojnih delovnih pogojih vključuje tudi ustrezne obstoječe minimalne standarde, zagotovljene v določenih specifičnih odnosih, vključno za „delo, ki ga posredujejo digitalne platforme in drugi primeri odvisnega samozaposlovanja, jasno razlikovanje — za namen zakonodaje EU in brez poseganja v nacionalno zakonodajo — med dejansko samozaposlenimi in tistimi v delovnem razmerju, ob upoštevanju priporočila Mednarodne organizacije dela št. 198, v skladu s katerim zadostno število indikatorjev zadošča za določitev delovnega razmerja; zato je treba pojasniti status in osnovne obveznosti platforme, treba bi bilo določiti stranko in osebo, ki delo izvaja; prav tako bi bilo treba ponudnikom storitev posredovati minimalne standarde pravil o sodelovanju s popolnimi in izčrpnimi informacijami ponudnikov storitev o njihovih pravicah in obveznostih, jih obvestiti o ravni socialne zaščite in razkriti identiteto delodajalca; zaposleni in dejansko samozaposleni, ki se ukvarjajo z spletnimi platformami, morajo imeti podobne pravice kot v preostalem delu gospodarstva in morajo biti zaščiteni z udeležbo v sistemih socialne varnosti in zdravstvenega zavarovanja; države članice bi morale zagotoviti ustrezen nadzor nad pogoji delovnega razmerja ali pogodbe o storitvah, s čimer bi preprečili zlorabe prevladujočih položajev na platformah“.

Parlament je nadalje poudaril, da pravica do zdravih in varnih delovnih pogojev vključuje tudi zaščito pred tveganji na delovnem mestu ter omejitve delovnega časa in določbe o minimalnem počitku ter letnem dopustu. Države članice je pozval, naj v celoti izvajajo ustrezno zakonodajo, uporabijo svojo nacionalno zakonodajo o (samo-)zaposlitvi, ki temelji na primarnosti dejstev, in jo ustrezno uveljavljajo, naj vlagajo v delovne inšpekcije in razmislijo o posodabljanju regulativnega okvira, ki bo sledil tehnološkemu razvoju. Prav tako je zahteval naj Komisija prouči, v kolikšni meri se direktiva o začasnem delu prek agencij uporablja za določene spletne platforme, saj je veliko posredniških spletnih platform strukturno podobno agencijam za začasno delo.

V pomembnem primeru, ki poteka na Sodišču Evropske unije, se proučuje narava dejavnosti spletnega platformnega podjetja Uber. Osrednje vprašanje je, ali se dejavnosti podjetja Uber lahko opredelijo kot „storitve informacijske družbe“ v skladu z zakonodajo EU, pri čemer bi bilo treba dostop do trga odobriti in prigrasiti omejitve za njegovo delovanje in dejavnosti sprejeti le v omejenih okoliščinah ali pa te dejavnosti predstavljajo „prevozne storitve“, ki ne spadajo v področje zadevnih predpisov EU in jih zato načeloma lahko prosto urejajo države članice. Generalni pravobranilec, Maciej Szpunar, je svetovalca Sodišča Evropske unije obvestil, da se Uber ukvarja s prevoznimi storitvami. Čeprav mnenje (in primer) ni neposredno povezano z vprašanjem zaposlitvenega statusa, vsebuje veliko zanimivih ugotovitev v zvezi s tem, zlasti v zvezi s stopnjo nadzora, ki ga izvaja spletna platforma. Težko pričakovana odločitev bo zagotovo bolj razjasnila ta vprašanja, ne le v povezavi z eno izmed najbolj spornih gospodarskih družb na spletnih platformah. Vendar tudi ta sodba ne bo rešila vseh vprašanj, saj tako EU kot večina njenih držav članic šele začneja razvijati posebne predpise in politiko glede številnih vprašanj v zvezi z zaposlovanjem, povezanih z gospodarstvom na spletnih platformah.

**Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (EU-OSHA)** prispeva k temu, da bi Evropa postala varnejše, bolj zdravo in produktivnejše delovno okolje. Agencija raziskuje, razvija in razširja zanesljive, uravnotežene in nepristranske informacije o varnosti in zdravju pri delu ter organizira vseevropske kampanje za osveščanje. Agencija, ki jo je Evropska unija ustanovila leta 1994 in ima sedež v španskem mestu Bilbao, združuje predstavnike Evropske komisije, vlad držav članic, organizacij delodajalcev in delavcev ter vodilne strokovnjake iz vseh držav članic EU in drugih držav.