

# Verndum launþega í nethagkerfinu: Yfirlit yfir stefnumótun og þróun regluverks í ESB

Stutt yfirlit frá Evrópsku  
áhættumiðstöðinni

Höfundar: Próf. Dr Sacha Garben

Verkefnisstjórn: Katalin Sas (EU-OSHA)

Evrópska vinnuverndarstofnunin (EU-OSHA) fól viðkomandi aðilum gerð þessarar skýrslu. Efni hennar, þar á meðal álit og niðurstöður hennar eru einungis á ábyrgð höfundanna og endurspeгла ekki endilega skoðanir EU-OSHA.

**Europe Direct er þjónusta sem aðstoðar þig við að finna svörin við spurningum þínum um Evrópusambandið**

**Gjaldfrjálst númer (\*):**

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

(\*) Sum farsímafyrirtæki leyfa ekki a  g  
símtöl.

Frekari upplýsingar um Evrópusambandið má finna á Netinu (<http://europa.eu>).

Flokkunarupplýsingar má finna á forsiðu ritsins.

Lúxemborg: Miðstöð fyrir opinberar útgáfur Evrópusambandsins, 2017

© Vinnuverndarstofnun Evrópu, 2017

Afritun er leyfð ef heimildar er getið.

## Stutt yfirlit

Í stafræna hagkerfinu spila netvettvangar mikilvægt hlutverk. Þessir vettvangar — virkar vefsíður sem teljast stafræn torg eða markaðstorg — geta haft áhrif á viðskiptaferli á margskonar hátt, á framleiðslu, þegar kemur að vörunum eða þjónustunni, og á (skipulag) afhendingu/ráðstöfun þeirra.

Stundum getur þetta haft áhrif á ráðstöfun vinnuafis. Sérstaklega geta vettvangar á netinu spilað hlutverk við:

- Skipulagningu vinnu í „framleiðsluferlinu“, til dæmis með því að vera notaðir til að skipta niður verkefnum á milli hóps samstarfsmanna innan fyrirtækis, eða með því að para saman eftirspurn eftir (stafrænu eða handvirku) verkefni við starfsmann sem er viljugur til að vinna það, og auk þess við (skipulagningu á) afhendingu/ráðstöfun/sölu á vöru eða þjónustu, til dæmis með því að gera viðskiptavinum kleift að bóka og borga ökumanni með snjallsímaappi.

Þetta hefur leitt til þess sem er venjulega kallað „vinna á netvettvangi“, sem á við alla vinnu sem sköfðuð er í gegnum, eða með milligöngu netvettvangs, og bíður upp á margháttað ráðningarskipulag/sambönd, s.s. (útgáfur af) tilfallandi vinnu, háðri sjálfstæðri atvinnustarfsemi, óformlegri vinnu, ákvæðisvinnu, vinnu að heiman og hópvinnu, í ýmiss konar geirum. Vinnan sem fram fer getur verið stafræn eða líkamleg, innanhúss eða útvistuð, lærd eða leikin, á staðnum eða annars staðar, á stórum eða smáum skala, varanleg eða tímabundin, allt eftir aðstæðum. Til þess að það teljist vinna og hluti af nethagkerfinu, þarf það engu að síður að vera gert gegn borgun, sem útilokar þá raunverulega „deilda“ starfsemi.

Þessari skýrslu er ætlað að lýsa mögulegri vinnuverndaráhættu sem hefur fundist í samhengi við vinnu á netvettvangi, til að beina kastljósinu að áskoruninni sem núverandi vinnuverndar reglugerðir standa frammi fyrir og að gefa dæmi um mismunandi nálganir sem eru í burðarliðnum eða er verið að þróa til að mæta þessum áskorunum. Að því gefnu tekur þessi skýrsla ekki afstöðu til þess hvort vinna á netvettvangi sé góð eða slæm og raunar er auk mögulegrar áhættu minnst á mögulegan ávinning, s.s. samdráttur í umfangi svartrar atvinnu.

### ▪ Reglugerðaráskoranir sem stafa af vinnu á netvettvangi og vinnuverndartilvísanir þeirra

Þó að vísbendingar séu um að eitthvað af vinnu á netvettvangi hafi flutt færslur sem voru annars hluti af svarta hagkerfinu yfir í opinbert hagkerfi, og þar af leiðandi innan verksviðs eftirlitsaðila, hefur stjórnun starfsemi á netvettvangi almennt ekki verið vandalaus. Þetta stafar af hreyfiöflum geirans, því hversu margir netvettvangar reyna augljóslega að forðast reglur og hugmyndinni — sem sumir netvettvangarnir ýta undir — um að þar sem starfsemi þeirra sé algjörlega nýtt viðskiptalíkan sem komi til af hröðum tæknibreytingum, ætti ekki að koma fram við þá á sama hátt og þá atvinnustarfsemi sem fyrir var. Ennfremur, stafa þessir erfiðleikar að miklu leyti af því að sumar hliðar vinnu á netvettvangi passa ekki auðveldlega inn í fyrirliggjandi reglugerðir.

Það síðara á sérstaklega við um vinnulöggjöf, ekki aðeins sérstaka vinnuverndarlöggjöf, heldur einnig löggjöf sem hefur áhrif á vinnuvernd, s.s. þá sem skilgreinir hugtökin; launþegi, vinnuveitandi, og sjálfstætt starfandi. Vinna á netvettvangi gæti orsakað margslungna vinnuverndaráhættu, bæði gamlar og nýjar, bæði líkamlegar og sálfélagslegar. Það að launþegar á netvettvangi eiga margt sameiginlegt með bæði fólk í tímabundnu starfi og starfsfólki starfsmannaleiga þýðir að þeir eru líklega útsettir fyrir samskonar vinnuverndaráhættu, en rannsóknir sýna ítrekað að launþegar í þessum flokkum hafa hærrí tíðni vegna líkamstjóns. Ennfremur, hafa vinnuverndarráðstafanir tilhneigingu til að vera yfirgripsmeiri og skilvirkari á vinnustöðum með fleiri starfsmönnum. Stakir starfsmenn eða fólk sem vinnur heima hjá sér er yfirleitt viðurkennt að sé útsettara fyrir vinnuverndaráhættum. Ennfremur eru launþegar á netvettvangi líklegri til að vera yngri, sem er viðurkenndur sjálfstæður áhættuþáttur þegar kemur að slysum í starfi, og eru ólíklegri til að undirgangast vinnuverndarþjálfun. Þar að auki, hvetur vinna á netvettvangi, t.d. með samkeppni meðal starfsfólks og einkunnagjafar með ýmsum hætti, til mikils vinnuhraða án hlés, sem gæti leitt til slysa. Þar sem kaup er ekki stöðugt heldur verkefnatengt bætist við tímapressa. Skortur á viðeigandi þjálfun eykur enn fremur slyshættu og ýmis lykilstarfsemi sem venjulega er unnin af launþegum á netvettvangi er í starfsgreinum sem eru sérstaklega hættulegar, s.s.

byggingariðnaðinum og flutningsgeiranum. Stafræn vinna á netvettvangi ber með sér áhættu svo sem varanleg váhrif frá rafsegulsviði, augnþreytu og stoðkerfisvandamál. Sálfélagslegar áhættur eru meðal annars einangrun, streita, tæknistreita, tækniþíkn, upplýsingaofhleðsla, kulnun í starfi, röskun á líkamsstöðu og neteinelti. Öll vinna á netvettvangi getur aukið áhættuna á streitu með sífelldu mati og einkunn fyrir frammistöðu, samkeppni fyrir úthlutun vinnu, óvissum launum og óskýrri línu á milli vinnu og einkalífs. Og að lokum er starfsóryggi, sem vitað er að stuðlar að slæmri almennri heilsu á meðal venjulegra launþega, einkenni vinnu á netvettvangi.

Þessar áhættur gera það enn mikilvægara að vinnuverndarreglugerðir eigi einnig við um störf á netvettvangi, en beiting hennar er mjög óviss. Beiting vinnuverndarreglugerða og vinnulöggjafar almennt er erfið, þar sem aðkoma netvettvangs að skipulagi og ráðstöfun (stafrænna og líkamlegra) starfa hefur tilhneigingu til að flækja flokkun og stjórnun ábyrgðar þegar kemur að vinnunni sem um ræðir. Nánast óumflýjanlegt þríhyrnt (eða marghliða) eðli fyrirkomulagsins, sem er oft tímabundið í eðli sínu, að starfsmaðurinn er stundum með fremur mikið sjálfþæði þegar kemur að vinnustað og tíma, stundum óformlegt (borgari-til-borgara) eðli sumrar starfseminnar og fjarvera sameiginlegs vinnustaðar stríðir allt gegn beitingu hugmyndarinnar um staðlað, varanlegt, tvíhliða ráðningarsamband. Þessar áskoranir eru hinsvegar ekki sérstakar fyrir nethagkerfið. Á síðustu áratugum hefur notkun á óstöðluðum vinnuháttum aukist, s.s. tilfallandi vinnu, bakvaktavinna, tímabundin vinna hjá starfsmannamiðlunum, óformleg vinna og háð sjálfstæð atvinnustarfsemi. Mikið af vinnufyrirkomulaginu sem notað er á netvettvangi samsvarar, eða líkjast mjög, þessum gerðum ódæmigerðrar vinnu eða blöndu af þeim, stundum er eini munurinn notkun á stafrænu verkfæri.

Staða launþega á netvettvangi sem oft er ótrygg, ásamt sérstakra einkenna vinnu í á netvettvangi, er gjörn á að hamla skipulagningu verkafélaga, og hamlar þannig því að hægt sé að verja réttindi og hagsmuni launþeganna, auk þess að hamla þróun skoðanaskipta á milli aðila vinnumarkaðarins. Flestir launþegar á netvettvangi þekkja ekki hvern annan, það er mikil starfsmannavelta, skortur gæti verið á föstum vinnumynstrum, starfsmenn gætu ekki talið að vinnan sem þeir vinna á netvettvangi sé aðal atvinna þeirra, og það að setja starfsmenn í beina samkeppni hvern við annan — með einstaklingsbundnum einkunnum og samkeppnisaðferðum við úthlutun verkefna — er rekstrareinkenni margra netvettvanga. Þessir þættir stuðla ekki að þeirri einingu og samvinnu sem er nauðsynleg til að búa til skilvirkt stéttarfélag — og það að hægt er að líta á starfsfólkið sem „sjálfstæða verktaka“ gæti jafnvel komið í veg fyrir að hægt sé að stofna slíkt stéttarfélag löglega.

#### ▪ Valkostir í reglugerð/stefnumörkun á landsvísi í tengslum við vinnu á netvettvangi

Þó nokkrar reglugerðar og stefnumörkunar nálganir hafa verið einangraðar úr yfirliti yfir núverandi þróun í aðildarríkjunum, sem svar við þessum áskorunum.

Fyrsta nálgunin er einfaldlega að beita fyrirliggjandi reglugerðum á vinnu á netvettvangi. Í mörgum löndum myndi þetta fela í sér ákvörðun á grundvelli hvers tilfellis fyrir sig um hvort starfsmaðurinn á netvettvanginum sé launþegi eða verktaki, eða í sumum löndum falli í þriðja flokk þar á milli. Eftir prófinu (eða hversu sveigjanlegt prófið er) sem notað er til að ákvarða atvinnustöðu, gætu margir starfsmenn á netvettvangi nú þegar fallið í flokkinn launþegi, eða í milliflokk, sem þýðir að (flestar) vinnu og vinnuverndarreglur ættu við — að minnsta kosti í lagalegum skilningi. Í tilfelli nokkurra aðildarríkja ESB, s.s. Írlands, Hollands, Svíþjóðar og Bretlands, á þetta við. Virk eftirfylgni með þessu af hendi lögbærra yfirvalda (t.d. vinnuverndarskoðanir) og aðgangur að dómstólum fyrir starfsmenn er nauðsynlegur þannig að þessi nálgun sé skilvirk, engu að síður þarf að taka tillit til þess að sumir netvettvangar forðast kerfisbundið að fylgja reglum. Á hinn bóginn myndi þessi nálgun, beiting núverandi löggjafar, í öðrum aðildarríkjum, s.s. Belgíu og Danmörku, venjulega leiða til þess að starfsmenn á netvettvangi yrðu flokkaðir sem sjálfstæðir atvinnurekendur, þannig að mest af vinnulöggjöf ætti ekki við.

Önnur nálgun er að grípa til sértækra aðgerða til að takmarka hóp fólks sem myndi teljast sjálfstæðir atvinnurekendur, með því að bæta við flokknum sjálfstæður starfsmaður eða annarri ályktun um starf. Bretland er nú þegar með milliflokkinn „starfsmaður“, og Belgía og Holland eru með aðrar ályktanir um störf. Skýrslurnar og greiningarnar sem tengjast stöðu starfsmanna á netvettvangi í þessum löndum sýna hinsvegar að þessi kerfi leysa ekki endilega úr flokkunarerfiðleikunum og að á endanum sé enn nauðsynlegt að greina hvert tilfelli fyrir sig (fyrir dómstólum), með þeirri lagalegu óvissu sem fylgir því.

Ekkert landanna sem rannsakað var hefur enn innleidd þessi kerfi sérstaklega vegna vinnu á netvettvangi. Engu að síður þarf að hafa það í huga að þessa nálgun væri líka hægt að taka upp á lífrænan hátt, einkum af dómstólum þar sem þeir geta aðlagð prófin — sem þeir hafa oft þróað sjálfir — að sérstökum einkennum vinnu á netvettvangi, til dæmis með því að leggja minni áherslu á eignarhald lykileigna fyrirtækisins (eins og bíla í farþegaflutningum) og meiri áherslu á *de facto* stjórnþæki (s.s. einkunnagjöf og verðkerfi sem vettvangurinn stjórnar).

Þriðja nálgunin er að frátengja beitingu fyrirliggjandi reglugerða frá stöðu á vinnumarkaði, og mögulega láta þannig atvinnu (til dæmis varðandi lágmarkslaun og almannatryggingar) og vinnuverndarreglur líka gilda um sjálfstæða atvinnurekendur. Hérna gefa vinnuverndarlög Bretlands frá 1974 aftur dæmi um „frátengingu“ þar sem vinnuverndarákvæði ná til verndar þriðja aðila, en ekki aðeins vinnuveitendur og starfsmenn þeirra.

Að lokum, er fjórða nálgunin að gefa starfsmönnum á netvettvangi sérstaka (vinnuverndar og/eða aðra vinnu) verndun, hver svo sem staða þeirra á vinnumarkaði er. Þetta er nálgunin sem notuð er í Frakklandi, með tilskipun frá 8. ágúst 2016 um vinnu, nútímavæðingu skoðanaskipta á milli aðila vinnumarkaðarins og tryggja starfsferilsáform, sem gefur (i) að sjálfstæðir starfsmenn í fjárhagslegu og tæknilega háðu sambandið við netvettvang geti notið trygginga fyrir slysum í vinnu sem umræddur netvettvangur ber ábyrgð á, (ii) að þessir starfsmenn hafi jafnmikinn rétt á að halda áfram þjálfun í starfi, sem netvettvangurinn ber ábyrgð á og netvettvangurinn ætti að veita gegn staðfestingu á starfsreynslu þeirra hjá vettvanginum, þegar beðið er um, (iii) að þessir starfsmenn hafi rétt á að stofna verkalýðsfélag, að vera meðlimir í verkalýðsfélagi og vera með verkalýðsfélag sem gætir hagsmuna þeirra og (iv) að þeir hafi rétt á að grípa til samvinnuaðgerða til að vernda hagsmuni sína.

#### ▪ Nálgun ESB við netvettvang

Þar sem eðli nethagkerfisins og reglugerðaáskorana þess er fjölbjóðlegt er eðlilegt að ESB stofnanir taki þátt í umræðunni.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett fram skilyrði þess að ráðningarsamband sé til staðar í samræmi við vinnulöggjöf ESB, í þeim tilgangi að beita vinnulöggjöfinni. Hún telur að skilgreining dómstóls Evrópusambandsins á „launþega eins og hún er notuð í samhengi frjálsrar farar launþega leiðbeini einnig vinnulöggjöf ESB, sem þýðir að „grundvallareinkenni ráðningarsambands er að í vissan tíma inni manneskja af hendi þjónustu fyrir eða undir stjórn annarrar manneskju og fær fyrir borgun. Hvort að ráðningarsamband sé til staðar eða ekki þarf að sýna fram á með mati á hverju tilviki fyrir sig, með því að skoða eðli sambandsins, skoða einnig hvort að undirskipun sé til staðar, eðli vinnunnar og hvort þóknun komi til.

Framkvæmdastjórnin íhugar ennfremur að leggja til tvö lagaákvæði í samhengi Evrópustólpa félagslegra réttinda sem gætu haft áhrif á félagsleg vinnuréttindi launþega á netvettvangi. Í fyrsta lagi gæti „Aðgangur að almannatryggingum“ frumkvæðið haft í för með sér nýja ESB tilskipun sem tryggir (i) svipuð félagsverndarréttindi fyrir svipaða vinnu burtséð frá stöðu á vinnumarkaði og (ii) flytjanleiki áunninna félagsverndarréttinda. Í öðru lagi mætti endurskoða „skriflega yfirlýsingu“ tilskipunina til að styrkja réttindin sem eru nú þegar að finna í tilskipuninni um upplýsingar sem launþegi á rétt á að fá í ráðningarsamningi sínum með því að beita henni á alla launþega burtséð frá stöðu þeirra á vinnumarkaði. Þar að auki gæti endurskoðuð tilskipunin skilgreint kjarnareglur á sviði vinnumála fyrir alla launþega, sérstaklega fyrir verndun ódæmigerðra tilfallandi tegunda atvinnu, svo sem réttinn á hámarks tímabili reynsluráðningar, þar sem tímalengd ráðningar til reynslu er sett fram, réttinn til viðmiðunartíma innan þeirra vinnutíma sem geta sveiflast við mjög sveigjanlega samninga til að gefa fólki einhvern fyrirjáanleika varðandi vinnutíma, réttinn á samningi með lágmarksfjölda klukkutíma fastsettan við meðalfjölda unninna klukkutíma á undangengnu tímabili í vissri tímalengd fyrir mjög sveigjanlega samninga, réttinn til að biðja um nýtt ráðningarform (og skyldu vinnuveitanda til að svara), réttinn á þjálfun, réttinn á eðlilegum uppsagnarfresti komi til uppsagnar/snemmrifingar á samningi, réttinn á hæfilegum bótum komi til óréttmæts brottrekstrar eða ólöglegar riftunar samnings og að lokum, réttinn á að fá skilvirka og hlutlausa lausn deilumála komi til brottrekstrar og óréttmætrar meðferðar.

Álit Evrópuþingsins er almennt að tryggja ætti öllum launþegum í hagkerfinu réttmætar vinnuaðstæður og nægjanlega laga- og félagsvernd, burtséð frá stöðu þeirra. Evrópuþingið hefur kallað eftir því frá

Framkvæmdastjórninni að breikka tilskipunina um skriflega yfirlýsingu til að ná yfir allar gerðir ráðningar og að þessi nýja rammatilskipun um mannsæmandi vinnuaðstæður nái einnig yfir lágmarksstaðla sem tryggja skal í vissum samböndum, þ.m.t. ,yfir vinnu með milligöngu stafræns vettvangs og önnur tilvik háðrar sjálfstæðrar starfsemi, skýr greinarmunur — að því er varðar ESB-lög og án þess að hafa áhrif á landslög — á milli þeirra sem eru raunverulega í sjálfstæðum atvinnurekstri og þeirra sem eru í ráðningarsambandi, með tilliti til Ráðleggingar nr. 198 frá Alþjóðavinnuálastofnuninni, en samkvæmt henni er nægilegt að uppfylla þó nokkur skilyrði til að ákvarða að um ráðningarsamband sé að ræða; stöðu og grundvallar skyldur vettvangsins, viðskiptavinarins og þess sem innir af hendi vinnuna ætti þannig að vera skýrt. Einnig ætti að innleiða lágmarksstaðla samvinnureglna með yfirgripsmiklum upplýsingum til þjónustuveitanda um rétt þeirra og skyldur, réttindi, tengd stigi félagsverndar og deili á vinnuveitanda. Þeir sem eru ráðnir og þeir sem eru raunverulegir verktakar og eru ráðnir í vinnu í gegnum netvettvang ættu að hafa hliðstæð réttindi og aðrir í hagkerfinu og vera verndaðir með þátttöku í almannatryggingum og heilsutryggingaráætlunum. Aðildarríki ættu að tryggja viðeigandi eftirlit með skilmálum ráðningarsambandsins eða þjónustusamningsins, til að koma í veg fyrir að netvettvangurinn misnoti yfirburðastöðu sína.

Evrópuþingið hefur enn fremur bent á að rétturinn til heilbrigðra og öruggra vinnuaðstæðna felur einnig í sér vernd gegn áhættu á vinnustað auk takmarkana á vinnutíma og ákvæði um lágmarkshvildartíma og árlegt leyfi. Það hefur hvatt aðildarríkin til að innleiða að fullu viðeigandi löggjöf, til að beita landslögum sínum um sjálfstæða atvinnustarfsemi, byggt á forgangi staðreynda og að framfylgja henni í samræmi við að fjárfesta í vinnueftirliti og að íhuga að uppfæra rammareglugerð til að halda í við tækniþróun. Það hefur einnig beðið Framkvæmdastjórnina að skoða að hvaða marki tilskipun um tímabundna vinnu hjá starfsmannaleigum á við um sérstaka netvettvanga, að því gefnu að margir milligöngunetvettvangar eru svipaðir að uppbyggingu að starfsmannaleigur.

Að lokum er mikilvægt mál fyrir dómi hjá dómstóli ESB, þar sem verið er að skoða eðli starfsemi netvettvangs fyrirtækisins Uber. Aðalspurningin er hvort starfsemi Uber má skilgreina sem „þjónustu í upplýsingasamfélaginu“ undir löggjöf ESB, en geri hún það þarf að veita aðgang að markaði og tilkynna hefði þurft um takmarkanir á rekstri þess og er aðeins hægt að samþykkja þær í takmörkuðum aðstæðum, eða hvort hún falli undir „flutningaþjónustu“ sem fellur ekki undir umræddar ESB-reglur og þar af leiðandi megi aðildarríkin í meginatriðum stjórna þeim að vild. Maciej Szpunar, Advocate General, hefur ráðlagt dómstól ESB að úrskurða að Uber standi í flutningaþjónustu. Þó að álitid (og málið) tengist spurningunni um stöðu á vinnumarkaði ekki beint, býr það yfir mörgum athyglisverðum skírskotunum þegar að þessu kemur, sérstaklega varðandi hversu mikla stjórn netvettvangurinn getur haft. Dómurinn sem beðið er eftir mun vissulega varpa meira ljósi á þessi mál, ekki aðeins í samhengi við eitt af þeim fyrirtækjum sem mestur styr stendur um í nethagkerfinu. Engu að síður mun jafnvel þessi dómur ekki útkljá öll mál, þar sem bæði ESB og flest aðildarríkin eru aðeins að hefja þróun sértækrar reglugerðar og stefnumörkunar í tengslum við þær mörgu spurningar sem tengjast nethagkerfinu.

**Vinnuverndarstofnun Evrópu (EU-OSHA)** leggur sitt af mörkunum við að gera Evrópu að öruggari, heilbrigðari og afkastameiri stað til að vinna á. Stofnunin rannsakar, þróar og dreifir áreiðanlegum og óhlutdrægum upplýsingum um öryggis- og heilbrigðismál og skipuleggur vitundarvakningar um alla Evrópu. Stofnunin, sem var sett á fót af Evrópusambandinu árið 1994 og er með höfuðstöðvar í Bilbaó á Spáni, færir saman fulltrúa framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, fulltrúa frá stjórnslu aðildarríkjanna, frá samtökum atvinnurekenda og launþega ásamt leiðandi sérfræðingum frá hverju af hinum aðildarríkjum ESB og annars staðar frá.