

Det europeiske arbeidsmiljøorganet

# Beskyttelse av arbeidstakerne i plattformøkonomien: En oversikt over utviklingen i regelverk og politikk i EU

Det europeiske risikobservatoriet  
Sammendrag

Forfattere: Prof. dr. Sacha Garben

Prosjektledelse: Katalin Sas (EU-OSHA)

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA). Innholdet, inkludert eventuelle synspunkter og/eller konklusjoner, er forfatterens egne og gjenspeiler ikke nødvendigvis EU-OSHAs holdning.

**Europe Direct er en tjeneste som hjelper deg å finne svar på spørsmål du måtte ha om Den europeiske union**

**Grønt nummer(\*):**

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

(\*). Enkelte mobiloperatører har sperret for 00 800-numre eller fakturerer for samtaler til slike numre.

Mer informasjon om Den europeiske union finnes på internett (<http://europa.eu>).

Bibliografiske opplysninger finnes på omslaget til denne publikasjonen.

Luxembourg: Den europeiske unions publikasjonskontor, 2017

© Det europeiske arbeidsmiljøorganet, 2017

Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

## Sammendrag

I den digitaliserte økonomien spiller nettplattformene en avgjørende rolle. Disse plattformene – dynamiske nettsteder som i praksis er digitale, offentlige samlings- eller markedsplasser – kan påvirke økonomiske prosesser på forskjellige måter: i produksjonen, med tanke på selve produktene eller tjenestene, og i (organiseringen av) levering av dem.

Av og til påvirker dette hvordan arbeidskraften tilbys. Nettplattformer kan spesielt ha betydning for organiseringen av arbeidet i “produksjonsprosessen”, for eksempel ved å fastsette metoder for deling av oppgaver i et prosjekt mellom grupper av arbeidstakere i en bedrift, eller ved å knytte et behov for et (digitalt eller manuelt) arbeidsprosjekt til en arbeidstilbyder som er villig til å utføre det, så vel som i (organiseringen av) levering/forsyning/salg av en vare eller tjeneste, for eksempel ved å la forbrukere bestille og betale en sjåfør gjennom en app på en smarttelefon.

Dette har gitt grobunn for det mange kaller “arbeid gjennom nettplattformer”, som refererer til alt arbeid som tilbys gjennom nettplattformer, på nettplattformer eller formidles via nettplattformer. Dette omfatter mange forskjellige arbeidsordninger, som (ulike former for) tilfeldig arbeid, selvstendig næringsdrivende med kontrakt, uformelt arbeid, akkordarbeid, hjemmearbeid og nettdugnad, i mange forskjellige bransjer. Arbeidet som faktisk tilbys, kan være digitalt eller manuelt, foregå internt eller eksternt, på stedet eller ikke, stort eller lite, midlertidig eller permanent og stille ulike krav til ferdigheter – alt avhengig av den konkrete situasjonen. For at det skal utgjøre arbeid og være en del av plattformøkonomien, må det imidlertid tilbys mot vederlag, noe som utelukker “delingsaktiviteter”.

Denne rapporten har som mål å beskrive potensielle risikoer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) som er identifisert i forbindelse med arbeid gjennom nettplattformer, for å framheve utfordringene ved dagens HMS-regelverk og presentere eksempler på ulike tilnærminger som er på vei eller under utvikling for å håndtere disse utfordringene. Med utgangspunkt i dette skal ikke denne rapporten forstås som en dom over hvorvidt arbeid gjennom nettplattformer er bra eller ikke, og den omtaler både potensielle risikoer og potensielle fordeler ved arbeid gjennom nettplattformer, for eksempel at utbredelsen av svart arbeid reduseres.

### ▪ Regelverksutfordringer ved arbeid gjennom nettplattformer og HMS-konsekvenser av det

Selv om det finnes belegg for at visse former for arbeid gjennom nettplattformer har medført at transaksjoner som ellers har blitt gjennomført i skyggeøkonomien, er blitt overtatt av formell sektor, og dermed er kommet innenfor lovgiverens rekkevidde, har det ikke vært ukomplisert å regulere aktiviteten på nettplattformer. Dette skyldes dynamikken i sektoren, der mange nettplattformer tilsynelatende omgår regelverket, og oppfatningen – som forfektes av noen av nettplattformene – om at fordi aktivitetene deres representerer en helt ny forretningsmodell skapt av den raske utviklingen av teknologien, bør de ikke behandles på samme måte som noen eksisterende økonomisk virksomhet. Videre har disse vanskelighetene i stor grad sitt utspring i det faktum at visse aspekter ved arbeid gjennom nettplattformer ikke umiddelbart passer inn i regelverkets allerede etablerte kategorier.

Denne siste betraktningen gjelder spesielt arbeidslovgivning: ikke bare spesifikt HMS-regelverk, men også regelverk som påvirker HMS, for eksempel regelverk som definerer begrepene “arbeidstaker”, “arbeidsgiver” og “selvstendig næringsdrivende”. Arbeid gjennom nettplattformer kan føre til en økning i både eksisterende og nye HMS-risikoer, både fysiske og psykososiale. Det faktum at tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer har mange likheter med midlertidige arbeidstakere og vikarer, betyr at de sannsynligvis står overfor de samme HMS-risikoene, ettersom studier konsekvent viser høyere skadehyppighet blant arbeidstakere i disse kategoriene. I tillegg har forebyggende HMS-tiltak en tendens til å være mer effektive på arbeidsplasser med flere arbeidstakere – alenearbeidere og hjemmearbeidere anses vanligvis som mer eksponert for HMS-risiko. Videre er tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer gjerne yngre, noe som anses som en uavhengig risikofaktor for yrkesskade, og mottar med mindre sannsynlighet HMS-opplæring. Gjennom konkurranse arbeidstakerne imellom og graderingsmekanismer oppmuntrer nettplattformarbeid også til et høyt arbeidstempo uten pauser, noe som kan føre til skader. Betaling per oppdrag og ikke fast lønn bidrar til tidspress. Mangel på relevant opplæring øker risikoen for skader ytterligere, og flere nøkkelaktiviteter som typisk utføres av tilbydere

av arbeidskraft på nettplattformer, er å finne i yrker som anses som spesielt farlige, som i bygg- og anleggsbransjen og transportbransjen. Arbeid på digitale nettplattformer medfører risikoer som permanent eksponering for elektromagnetiske felt, øyeblikkelig og muskel- og skjelettlidelser. De psykososiale risikoene omfatter isolasjon, stress, teknologistress, teknologiavhengighet, informasjonsoverbelastning, utbrenthet, belastningsskader og nettmobbing. Alt arbeid gjennom nettplattformer kan øke risikoen for stress på grunn av kontinuerlig evaluering og gradering av prestasjoner, konkurransefremmende mekanismer for tildeling av arbeidsoppdrag, usikker betaling og utydelige grenser mellom arbeid og fritid. Endelig er jobbusikkerhet, som er kjent for å bidra til generelt dårlig helse blant atypiske arbeidstakere, karakteristisk for arbeid gjennom nettplattformer.

Disse risikoene gjør det desto viktigere at HMS-regelverket også gjelder for arbeid gjennom nettplattformer, men det er knyttet stor usikkerhet til hvordan. Anvendelsen av HMS-regler og arbeidslovgivningen generelt utfordres, ettersom nettplattformene påvirker hvordan (den digitale og manuelle) arbeidskraften organiseres og tilbys, og har tendens til å gjøre klassifiseringen og reguleringen av ansvaret for arbeidet mer komplisert. De nærmest uunngåelige triangulære (eller multilaterale) ordningene, arbeidets ofte midlertidige art, den noen ganger relativt store graden av frihet arbeidstakeren har med hensyn til arbeidssted og -tid, den til tider uformelle (borger-til-borger) arten av enkelte aktiviteter samt fraværet av en felles arbeidsplass utfordrer anvendelsen av begrepet om et standardisert, permanent, tosidig arbeidsforhold. Disse utfordringene ser imidlertid ikke ut til å være unike for nettplattformøkonomien. I de siste tiårene har vi sett en økning i bruken av "ustandardiserte" tilknytningsformer til arbeidslivet, som midlertidig arbeid, tilkallingsarbeid, vikararbeid, uformelt arbeid og selvstendig næringsdrivende med kontrakt. Mange av tilknytningsordningene som brukes på nettplattformer, sammenfaller med eller har svært mye til felles med disse formene for atypisk arbeid eller en blanding av dem, av og til bare med den forskjell at de bruker et digitalt verktøy.

Den ofte svake posisjonen til tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer, sett i lys av det som kjennetegner arbeid gjennom nettplattformer, har en tendens til å motvirke fagorganisering av arbeidstakerne og dermed også forsvaret av deres rettigheter og interesser så vel som utviklingen av sosial dialog. De fleste tilbydere av arbeid på nettplattformer kjenner ikke hverandre, det er stor "gjennomtrekk" av arbeidere, faste arbeidsprosedyrer kan mangle, arbeidstakerne anser kanskje ikke arbeid de gjør for/på/via nettplattformen som sin primære yrkesaktivitet, og det å la arbeidstakerne konkurrere direkte med hverandre – gjennom individuell gradering og konkurransebaserte kriterier for tildeling av arbeid – er kjernefunksjoner ved mange nettplattformer. Disse faktorene bidrar ikke til den solidaritet og det samarbeid som er nødvendig for effektiv fagorganisering, og det faktum at de kan anses som selvstendig næringsdrivende, kan til og med være et rettslig hinder for fagorganisering.

#### ▪ Alternativer for arbeid gjennom nettplattformer i nasjonal lovgivning/politikk

Etter en gjennomgang av det arbeidet som er gjort og som gjøres i medlemsstatene når det gjelder regelverk og politikk, har vi identifisert ulike tilnærminger.

En første tilnærming er å "bare" anvende eksisterende regelverk på arbeid gjennom nettplattformer. I mange land vil dette omfatte en individuell undersøkelse av hvorvidt en tilbyder av arbeidskraft på nettplattformer er ansatt eller selvstendig næringsdrivende, eller i visse land i en tredje kategori mellom disse. Avhengig av (fleksibiliteten til) testen som brukes for å fastslå tilbyderens status, vil vi allerede kunne få mange tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer som faller i kategorien ansatte, eller i en mellomkategori, noe som betyr at (det meste av) regelverket for arbeid og HMS kommer til anvendelse – i det minste juridisk. Dette ser ut til å være tilfelle i flere EU-medlemsstater, for eksempel Irland, Nederland, Sverige og Storbritannia. Aktiv håndheving fra vedkommende myndigheters side (inkludert HMS-tilsyn i hjemmet) og arbeidstakernes adgang til rettssystemet er nødvendig for at denne tilnærmingen skal være effektiv, ikke minst med tanke på den systematiske omgåelsen av regler som skjer ved enkelte nettplattformer. På den annen side, i andre medlemsstater som Belgia og Danmark, vil tilnærmingen med å anvende eksisterende lovbestemmelser vanligvis føre til at tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer klassifiseres som "selvstendig næringsdrivende", noe som gjør at det meste av arbeidslovgivningen blir irrelevant.

En annen tilnærming er å ta konkrete grep for å innskrenke størrelsen på gruppen som anses som

“selvstendig næringsdrivende”, ved å innføre mellomkategorien “(uavhengig) arbeidstaker” eller en simpel formodning om ansettelse. Storbritannia har allerede en slik mellomkategori for “arbeidstaker”, mens Belgia og Nederland bruker en simpel formodning om ansettelse. Rapportene og analysene om status for tilbyderne av arbeidskraft på nettplattformer i disse landene viser imidlertid at disse mekanismene ikke nødvendigvis løser kategoriseringsproblemene, og at det i siste instans fortsatt er nødvendig med en (rettslig) vurdering fra sak til sak, med all den juridiske usikkerhet det medfører. Ingen av landene i studien har foreløpig tatt i bruk noen av disse mekanismene spesifikt for arbeid gjennom nettplattformer. Det bør bemerkes at denne tilnærmingen også kan tas i bruk organisk, spesielt innen rettsvesenet, ettersom de kan tilpasse testene for selvstendig virksomhet – som de ofte har utviklet selv – på de egenskapene som kjennetegner arbeid gjennom nettplattformer, for eksempel ved å legge mindre vekt på eierskapet til nøkkelressursene i bedriften (for eksempel biler i forbindelse med persontransport) og mer vekt på faktiske kontrollmekanismer (som graderinger og prissystemer som styres av plattformene).

En tredje tilnærming er å fjerne tilknytningen i gjeldende regelverk til ansettelsesstatus, noe som potensielt kan føre til at regelverket for arbeidslivet (for eksempel med hensyn til minstelønn og trygderettigheter) og HMS også vil gjelde selvstendig næringsdrivende. Også her gir Storbritannias Health and Safety at Work Act fra 1974 et eksempel på “fjerning av tilknytning”, hvor HMS-bestemmelsene utvides til også å beskytte tredjeparter og ikke bare arbeidsgivere og deres ansatte.

Endelig er en fjerde tilnærming å gi spesifikk beskyttelse (når det gjelder HMS og/eller arbeidsforhold) for tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer, uavhengig av ansettelsesstatus. Det er denne tilnærmingen Frankrike har valgt. Der fastsetter lov av 8. august 2016 om arbeid, modernisering av dialogen mellom partene i arbeidslivet og sikring av karriereveier (i) at uavhengige arbeidstakere i et økonomisk og teknisk avhengig forhold til en nettplattform kan nyte godt av yrkesskadeforsikring, som er den aktuelle nettplattformens ansvar, (ii) at disse arbeidstakerne har en lik rett til etterutdanning, noe nettplattformen er ansvarlig for, og at nettplattformen på deres anmodning bør kunne dokumentere deres arbeidserfaring på plattformen, (iii) at disse arbeidstakerne har rett til å danne en fagforening og la en fagforening ivareta deres interesser, og (iv) at de har rett til å iverksette kollektive tiltak for å forsvare sine interesser.

#### ▪ EUs tilnærminger til arbeid gjennom nettplattformer

Med tanke på plattformøkonomiens tverrnasjonale karakter og de reguleringsmessige utfordringene denne utviklingen representerer, er det naturlig at EU-institusjonene også har engasjert seg i debatten.

Europakommisjonen har definert vilkårene for når den anser at det foreligger et arbeidsforhold i henhold til EUs arbeidsrett, med sikte på at EUs arbeidsrett skal komme til anvendelse. Den vurderer det slik at Den europeiske unions domstols definisjon av “arbeidstaker”, slik begrepet anvendes i forbindelse med fri bevegelighet for arbeidstakere, også legger føringer for anvendelsen av EUs arbeidsrett. Dette innebærer at kjennetegnet ved et arbeidsforhold er at en person i en viss tid mot vederlag utfører tjenester for en annen person og under dennes ledelse. Om det foreligger et arbeidsforhold, må fastslås fra sak til sak, hvor man vurderer forholdets realiteter og ser kumulativt på eksistensen av underordnethet, arbeidets art og forekomsten av vederlag.

Kommisjonen foreslår videre to lovgivningsmessige tiltak innenfor rammen av den europeiske søylen for sosiale rettigheter som kan påvirke trygde- og arbeidstakerrettighetene til tilbydere av arbeidskraft på nettplattformer. For det første kan prosjektet Access to Social Security føre til et nytt EU-direktiv for å sikre (i) like trygderettigheter for likt arbeid uavhengig av ansettelsesstatus, og (ii) at opparbeidede trygderettigheter kan overføres. For det andre kan direktivet om arbeidsgivers plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen bli revidert for å styrke rettighetene som direktivet allerede gir, om opplysningene arbeidstakeren har rett til å få angitt i arbeidsavtalen, ved å la den gjelde for alle arbeidstakere uavhengig av ansettelsesstatus. I tillegg kan det reviderte direktivet definere kjernestandarder for alle arbeidstakere, spesielt for å beskytte atypiske, midlertidige arbeidsformer. For eksempel retten til en maksimal prøvetid når prøvetid anvendes og retten til en referansearbeidstid som arbeidstiden kan variere innenfor ved svært fleksible avtaler, slik at arbeidstiden får en viss grad av forutsigbarhet. Retten til en arbeidsavtale med et minste antall timer, angitt til gjennomsnittlig antall

arbeidstimer ved et tidligere tidsrom av en viss varighet, ved svært fleksible avtaler. Retten til å anmode om en annen tilknytningsform (og arbeidsgiverens plikt til å svare), retten til opplæring, retten til en rimelig oppsigelsestid ved oppsigelse eller førtidig heving av arbeidsavtalen. Retten til tilstrekkelig erstatning ved urimelig oppsigelse eller urettmessig heving av avtalen, og endelig retten til en effektiv og upartisk tvisteløsning ved oppsigelse og urettferdig behandling.

Europaparlamentets syn har generelt vært at rettferdige arbeidsvilkår og tilstrekkelig rettslig og sosial beskyttelse bør sikres for alle arbeidstakere i delingsøkonomien, uavhengig av status. Som en oppfølging til den europeiske søylen for sosiale rettigheter har Europaparlamentet bedt Kommisjonen utvide direktivet slik at det dekker alle tilknytningsformer, og slik at dette nye rammedirektivet om anstendige arbeidsforhold også fastsetter at relevante eksisterende minstestandarder sikres i visse arbeidsforhold, også ved arbeid formidlet gjennom digitale plattformer og andre former for selvstendig virksomhet. Et klart skille – i EU-retten og med forbehold for nasjonal lovgivning – mellom reelt selvstendige og arbeidstakere i et ansettelsesforhold, idet det tas hensyn til ILO-rekommandasjon nr. 198, som fastsetter at oppfyllelsen av en rekke vilkår er tilstrekkelig for å fastslå et ansettelsesforhold. Plattformens status og grunnleggende ansvarsområder, kunden og personen som utfører arbeidet, bør derfor avklares. Det bør også innføres minstestandarder for samarbeidsregler med fullstendig og omfattende informasjon til tjenesteyter om hans/hennes rettigheter og plikter, vederlag, tilhørende sosialt beskyttelsesnivå og arbeidsgiverens identitet. Både ansatte og reelt selvstendig næringsdrivende som arbeider gjennom nettplattformer, bør ha de samme rettighetene som i økonomien for øvrig og beskyttes gjennom deltakelse i trygde- og forsikringsordninger. Medlemsstatene bør sikre et forsvarlig tilsyn med arbeids- og ansettelsesvilkår og tjenesteavtaler for å forhindre at plattformer misbruker en dominerende stilling.

Europaparlamentet har videre pekt på at retten til et sikkert og godt arbeidsmiljø også omfatter beskyttelse mot risikoer på arbeidsplassen så vel som begrensning av arbeidstid og bestemmelser om minste hviletid og ferie. Det har oppfordret medlemsstatene til å gjennomføre relevant regelverk i sin helhet, å anvende nasjonal lovgivning på (selvstendig) næringsvirksomhet med utgangspunkt i fakta og håndheve den tilsvarende, å investere i arbeidstilsyn og vurdere å oppdatere rammereglene slik at de er à jour med den teknologiske utviklingen. Parlamentet har også bedt Kommisjonen undersøke i hvilken grad vikardirektivet kommer til anvendelse på gitte nettplattformer, all den tid mange formidlende nettplattformer har tilsvarende struktur som vikarbyråer.

Endelig er Den europeiske unions domstol i ferd med å behandle en viktig sak, nemlig hva slags virksomhet nettplattformbedriften Uber egentlig driver. Det sentrale spørsmålet er om Ubers virksomhet kan klassifiseres som "informasjonssamfunnstjenester" etter EU-retten, i hvilket tilfelle Uber bør ha markedsadgang og burde ha blitt underrettet om driftsbegrensninger, og driftsbegrensninger bare kan aksepteres i særlige tilfeller, eller om de i stedet utgjør "transporttjenester", som faller utenfor de aktuelle EU-reglene og derfor i prinsippet kan reguleres fritt av medlemsstatene. Innstillingen fra generaladvokat Maciej Szpunar var at Den europeiske unions domstol burde legge til grunn at Uber driver transporttjenester. Selv om uttalelsen (og saken) ikke er direkte relevant for spørsmålet om ansettelsesstatus, inneholder den mange interessante observasjoner om dette, spesielt med tanke på graden av kontroll som utøves av nettplattformen. Avgjørelsen avventes i spenning, da den utvilsomt vil belyse disse problemstillingene, ikke bare med tanke på en av plattformøkonomiens mest omtvistede selskaper. Men selv med denne dommen vil ikke alle problemstillinger bli avklart, for både EU og de fleste medlemsstatene er bare i startfasen når det gjelder å utvikle politikk og spesifikt regelverk med tanke på de mange spørsmålene knyttet til arbeidstakerne i plattformøkonomien.

**Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA)** bidrar til å gjøre Europa til et tryggere, sunnere og mer produktivt sted å arbeide. Det gjennomfører undersøkelser, utvikler og distribuerer pålitelig, balansert og objektiv HMS-informasjon og organiserer europeiske holdningskampanjer. EU opprettet Det europeiske arbeidsmiljøorganet i 1994. På hovedkontoret i Bilbao i Spania finnes representanter for Europakommisjonen, medlemsstatenes regjeringer, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og ledende eksperter fra medlemsstatene i EU og andre land.