

Zaštita radnika u gospodarstvu internetskih platformi: pregled regulatornih mjera i politika u EU-u

Europski opservatorij rizika
Izvršni sažetak

Autori: prof. dr. Sacha Garben

Upravljanje projektom: Katalin Sas (EU-OSHA)

Ovo izvješće naručila je Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA). Njegov sadržaj, uključujući sva izražena mišljenja i/ili zaključke, pripada samo autoru odnosno autorima i ne odražava nužno stavove Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu.

**Europe Direct služba je koja odgovara na vaša pitanja u vezi s
Europskom unijom.**

Besplatni telefonski broj (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Neki mobilni operateri ne dopuštaju pristup brojevima 00 800 ili naplaćuju pozive na taj broj.

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Kataloški podaci mogu se pronaći na naslovnici ove publikacije.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2017.

© Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu, 2017.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet da se navede izvor.

Izvršni sažetak

Internetske platforme imaju ključnu ulogu u digitaliziranom gospodarstvu. Te platforme, dinamička mrežna mjesta koja čine digitalne javne tržnice, mogu utjecati na gospodarski proces na različite načine: u proizvodnji, u pogledu samih proizvoda ili usluga te u njihovoj dostavi/pružanju (tj. organizaciji dostave/pružanja).

Ponekad to može utjecati na sam rad. Internetske platforme posebice mogu imati ulogu u:

- organizaciji rada u „proizvodnom procesu”, primjerice razvojem metode podjele zadataka na projektu između skupine radnika unutar društva ili uparivanjem potražnje za (digitalnim ili fizičkim) radnim projektom s radnikom koji ga je voljan odraditi te u dostavi / pružanju / prodaji proizvoda ili usluge (tj. organizaciji navedenoga), primjerice dopuštajući kupcima da rezerviraju vožnju i plate vozača automobila aplikacijom na pametnom telefonu.

Sve to dovelo je do razvoja onoga što se općenito naziva „radom na internetskoj platformi”, a što se odnosi na sav rad koji se pruža na internetskim platformama ili posredstvom internetskih platformi te obuhvaća širok spektar poslovnih aranžmana / odnosa, primjerice povremeni rad, ekonomski ovisno samozaposlenje, neformalni rad, rad plaćen po jediničnoj mjeri, rad od kuće i masovni rad (crowdwork) u raznim sektorima (i njihove oblike). Stvarni rad koji se odrađuje može biti digitalni ili fizički, unutar društva ili dodijeljen podizvođačima, visokokvalificiran ili niskokvalificiran, velikog ili malog obujma, trajni ili privremeni, ovisno o određenoj situaciji. No kako bi se smatrao radom i bio dijelom gospodarstva internetskih platformi, mora se pružati za naknadu, čime se isključuju stvarne aktivnosti „dijeljenja”.

Namjera je ovog izvješća opisati potencijalne rizike za sigurnost i zdravlje na radu koji su utvrđeni u vezi s radom na internetskoj platformi, istaknuti izazove trenutnih regulatornih pristupa sigurnosti i zdravlju na radu te predstaviti primjere različitih pristupa koji se razmatraju ili razvijaju kako bi se odgovorilo na te izazove. S obzirom na navedeno, nije namjera u ovom izvješću odlučiti je li rad na internetskoj platformi „dobar” ili „loš”. Uz potencijalne rizike, u njemu se zaista navode i potencijalne koristi, poput smanjenja obujma neprijavljenog rada.

▪ **Regulatorni izazovi rada na internetskoj platformi i njihove implikacije za sigurnost i zdravlje na radu**

Iako postoje dokazi da je dio poslovanja na internetskoj platformi prenio transakcije koje su se inače odvijale u svojoj ekonomiji u formalni sektor i, posljedično, u nadležnost regulatornog tijela, reguliranje aktivnosti na internetskim platformama općenito nije jednostavno. Razlog leži u dinamici sektora, očiglednom izbjegavanju pravila brojnih internetskih platformi i shvaćanju, koje potvrđuju neke internetske platforme, da prema internetskim platformama ne bi trebalo postupati jednako kao i prema ostalim postojećim gospodarskim aktivnostima jer njihove aktivnosti predstavljaju potpuno novi poslovni model koji je rezultat brze tehnološke promjene. Nadalje, ta poteškoća uvelike proizlazi iz činjenice da se neki aspekti rada na internetskoj platformi ne mogu jednostavno prilagoditi prethodno uspostavljenim regulatornim kategorijama.

Potonje se razmatranje posebice odnosi na zakon o radu: ne samo na specifično zakonodavstvo o sigurnosti i zdravlju na radu, već i na zakonodavstvo koje ima utjecaja na sigurnost i zdravlje na radu, poput onoga kojim se definiraju pojmovi „zaposlenik”, „poslodavac” i „samozaposlena osoba”. Rad na internetskoj platformi može dovesti do pojave niza već postojećih i novih rizika povezanih sa sigurnosti i zdravljem na radu, i fizičkih i psihosocijalnih. Činjenica da postoje brojne sličnosti između radnika na internetskoj platformi i privremenih te agencijskih radnika znači da su vjerojatno izloženi jednakim rizicima u pogledu sigurnosti i zdravlja na radu, a studije dosljedno dokazuju postojanje viših stopa ozljeđivanja među radnicima u tim kategorijama. Nadalje, preventivne mjere za sigurnost i zdravlje na radu obično su sveobuhvatnije i učinkovitije na radnim mjestima s većim brojem radnika. Samostalni radnici ili osobe koje rade od kuće općenito se smatraju izloženijima rizicima u pogledu sigurnosti i zdravlja na radu. Nadalje, radnici na internetskim platformama obično su mlađi, što je priznati neovisan čimbenik rizika za ozljede na radu te je manje vjerojatno da će proći osposobljavanje o sigurnosti i zdravlju na radu. Usto, primjenom mehanizama natjecanja među radnicima i ocjenjivanja, rad na platformi potiče brz tempo rada bez odmora, što može potaknuti nezgode. Vremenski pritisak dodatno

stvara i plaćanje koje nije kontinuirano, već po zadatku. Nepostojanje odgovarajuće obuke dodatno povećava rizik od nezgoda, a nekoliko ključnih aktivnosti koje obično provode radnici na internetskim platformama ubrajaju se u zanimanja koja se smatraju posebice opasnim, poput graditeljstva i prijevoza. Rad na digitalnim internetskim platformama nosi rizike poput trajne izloženosti elektromagnetskim poljima, vizualni umor te probleme s mišićno-koštanim sustavom. Psihosocijalni rizici uključuju izoliranost, stres, tehnološki stres, ovisnost o tehnologiji, preopterećenost informacijama, sagorijevanje (burn-out), posturalne poremećaje te zlostavljanje na internetu. Rad na internetskoj platformi može povećati rizik od stresa zbog neprestane evaluacije i ocjenjivanja rada, konkurentnih mehanizama dodjeljivanja posla, nesigurnog plaćanja te brisanja granica između rada i privatnog života. Konačno, značajka rada na internetskim platformama jest poslovna nesigurnost, koja među atipičnim radnicima pridonosi lošem cjelokupnom zdravlju.

Zbog tih je rizika još važnija primjena propisa o sigurnosti i zdravlju na radu za rad na internetskim platformama, ali je ta primjena iznimno upitna. Primjena pravila o sigurnosti i zdravlju na radu te zakona o radu općenito je dovedena u pitanje jer uključenost internetskih platformi u organizaciju i pružanje (digitalnog i fizičkog) rada obično komplicira razvrstavanje i uređivanje odgovornosti u pogledu tih poslova. Gotovo neizbježna trostrana (ili višestrana) priroda radnih aranžmana, njihova često privremena priroda, ponekad razmjerno visok udio autonomije radnika u pogledu radnog mjesta i vremena, ponekad neformalna priroda nekih aktivnosti (građanin građaninu) te nepostojanje uobičajenog radnog mjesta dovode u pitanje primjenu koncepta standardnog, trajnog i binarnog radnog odnosa. No ti se izazovi ne čine jedinstvenima za gospodarstvo internetskih platformi. U proteklih je nekoliko desetljeća došlo do porasta upotrebe „nestandardnih” oblika rada, poput povremenog rada, rada po pozivu, privremenog agencijskog rada, neformalnog rada i ekonomski ovisnog samozaposlenja. Brojni poslovni aranžmani ugovoreni na internetskim platformama podudaraju se s tim oblicima atipičnog rada ili spojeva takvih oblika rada te im vrlo slične, a ponekad je jedina razlika u tome što upotrebljavaju digitalni alat.

Često nezvjestan položaj radnika na internetskim platformama, zajedno sa specifičnim značajkama rada, ometa kolektivno organiziranje radnika, a time i obranu njihovih prava i interesa te razvoj socijalnog dijaloga. Većina radnika na internetskim platformama međusobno se ne poznaje, velik je protok radnika, moguće je da nema utvrđenih uzoraka rada, radnici posao koji rade za internetsku platformu, na njoj ili putem nje možda ne smatraju svojom primarnom profesionalnom aktivnošću te se potiče izravna međusobna konkurencija radnika pojedinačnim ocjenjivanjem i konkurentnim metodama dodjeljivanja rada – sve navedeno operativna je značajka brojnih internetskih platformi. Takvi čimbenici ne pridonose solidarnosti i suradnji koje su potrebne za učinkovito organiziranje u sindikate koje, s pravne strane, čak može isključiti činjenica da se mogu smatrati „samozaposlenima”.

▪ Nacionalne regulatorne mogućnosti / mogućnosti politike u vezi s radom na internetskim platformama

Kao odgovor na navedene izazove, pregledom trenutačnih kretanja u državama članicama utvrđeno je nekoliko pristupa politike / regulatornih pristupa.

Prvi je pristup „jednostavna” primjena postojećih propisa na rad na internetskim platformama. To bi u brojnim zemljama podrazumijevalo određivanje na temelju svakog pojedinačnog slučaja je li radnik na internetskoj platformi zaposlenik ili je samozaposlen, dok bi u nekim zemljama pripadao trećoj kategoriji između tih dviju. Ovisno o testu koji se primjenjuje na određivanje radnog statusa (tj. njegovoj fleksibilnosti), ovo već može brojne radnike na internetskim platformama uvrstiti u kategoriju zaposlenika ili u srednju kategoriju, što znači da bi se primjenjivala (većina) pravila o zaposlenju te sigurnosti i zdravlju na radu, barem u zakonskom pogledu. To bi bio slučaj u nekoliko država članica EU-a, poput Irske, Nizozemske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva. Potrebno je da nadležna tijela aktivno provode navedeno (uključujući i inspekcije sigurnosti i zdravlja na radu u kući) te je potrebno radnicima omogućiti pristup sudovima kako bi ovaj pristup bio učinkovit, no pritom se treba uzeti u obzir i to da neke internetske platforme sustavno izbjegavaju pravila. S druge strane, u drugim državama članicama, poput Belgije i Danske, pristup primjene trenutačnih pravnih odredbi obično će rezultirati kategorizacijom radnika na internetskim platformama kao „samozaposlenih”, zbog čega većina zakona o zapošljavanju nije primjenjiva.

Drugi je pristup poduzimanje određene akcije kako bi se suzila skupina ljudi koja će se smatrati

„samozaposlenom” dodavanjem srednje kategorije „(neovisnog) radnika” ili osporive pretpostavke radnog odnosa. U Ujedinjenom Kraljevstvu već postoji takva treća kategorija „radnika”, dok osporiva pretpostavka radnog odnosa postoji u Belgiji i Nizozemskoj. No izvješća i analize o statusu radnika na internetskim platformama u tim zemljama pokazuju da se tim mehanizmima nužno ne rješavaju poteškoće s kategorizacijom te da je, u konačnici, i dalje potrebna (sudska) procjena svakog pojedinačnog slučaja, zajedno sa zakonskom nesigurnošću koju to podrazumijeva. Nijedna od ispitivanih zemalja još nije usvojila nijedan od tih mehanizama posebno kao odgovor na rad na internetskim platformama ili u vezi s njime. Valjda napomenuti da se ovaj pristup također može usvojiti organski, a posebno na sudovima jer mogu prilagoditi ispitivanja o(samo)zaposlenosti, koja su često sami razvili, posebnim značajkama rada na internetskoj platformi, primjerice manje naglašavajući vlasništvo nad ključnom imovinom poduzeća (primjerice, automobila u kontekstu putničkog prijevoza), a više naglašavajući *de facto* kontrolne mehanizme (poput sustava ocjenjivanja i naplaćivanja kojima upravljaju platforme).

Treći je pristup primjenu postojećih propisa odvojiti od statusa zaposlenosti, čime se potencijalno omogućuje primjena pravila o zaposlenosti (primjerice, onih o najmanjim plaćama i socijalnoj sigurnosti) i o sigurnosti i zdravlju na radu i na samozaposlene osobe. Zakon Ujedinjenog Kraljevstva o zdravlju i sigurnosti na radu iz 1974. nudi primjer odvajanja u kojemu se odredbe o zdravlju i sigurnosti na radu proširuju na zaštitu trećih strana, a ne samo na poslodavce i zaposlenike.

Naposljetku, četvrti se pristup sastoji od pružanja posebne zaštite za radnike na internetskim platformama (povezane sa sigurnošću i zdravljem na radu i/ili drugim aspektima zaposlenja), neovisno o njihovu statusu zaposlenosti. Taj se pristup primjenjuje u Francuskoj Zakonom od 8. kolovoza 2016. o radu, modernizaciji socijalnog dijaloga i osiguranju karijere kojim se: (i) neovisnim radnicima u odnosu s internetskom platformom koji je ekonomski i tehnički ovisan omogućuje osiguranje od nezgoda na radu, za što je odgovorna internetska platforma u pitanju, (ii) tim radnicima omogućuje da imaju jednako pravo nastavka stručnog osposobljavanja, za što je odgovorna internetska platforma, te im internetska platforma, na njihov zahtjev, mora dati potvrdu o radnom iskustvu na platformi, (iii) tim radnicima omogućuje pravo osnivanja sindikata, pravo članstva u sindikatu i pravo na to da sindikat zastupa njihove interese te (iv) im se omogućuje pravo kolektivnog djelovanja u obrani vlastitih interesa.

▪ **Pristupi EU-a radu internetskih platformi**

Uzme li se u obzir transnacionalna priroda gospodarstva internetskih platformi te njezini regulatorni izazovi, prirodno je da su se u raspravu uključile i institucije EU-a.

Europska komisija odredila je uvjete prema kojima smatra da postoji radni odnos prema zakonu o radu EU-a, a u svrhu primjene zakona o radu EU-a. Smatra da definicija „radnika” Suda Europske unije, kako je primijenjena u kontekstu slobodnog kretanja radnika, također usmjerava primjenu zakona o radu EU-a, što podrazumijeva da je „osnovna značajka radnog odnosa u tome što osoba tijekom određenog vremenskog razdoblja obavlja usluge za drugu osobu i po napatku te osobe, a zauzvrat dobiva naknadu.” Postojanje radnog odnosa treba se utvrditi zasebnom procjenom svakog slučaja uzimajući u obzir prirodu odnosa, kumulativno promatrajući postojanje podređene veze, prirodu rada i postojanje naknade.

Komisija nadalje razmatra predlaganje dviju zakonodavnih mjera u kontekstu Europskog stupa socijalnih prava koje bi mogle utjecati na socijalna i radnička prava radnika na internetskim platformama. Prvo, inicijativa Pristup socijalnoj sigurnosti može značiti razvoj nove direktive EU-a kojom bi se osigurala (i) slična prava na socijalnu zaštitu za slične poslove neovisno o radnom statusu i (ii) prenosivost stečenih prava na socijalnu zaštitu. Drugo, Direktiva o pisanoj izjavi može se revidirati kako bi se učvrstila prava koja su već sadržana u direktivi o informacijama na koje radnik ima pravo u svojem ugovoru o radu primjenjujući ih na sve radnike, neovisno o njihovu radnom statusu. Dodatno, revidiranom se direktivom mogu propisati osnovni standardi rada za sve radnike, posebice radi zaštite atipičnih, povremenih oblika zaposlenja, poput prava na najdulje trajanje probnog roka kojim se utvrđuje probni rok, prava navođenja vremena u sklopu kojega može varirati radno vrijeme prema vrlo fleksibilnim ugovorima kako bi se donekle omogućilo predviđanje radnog vremena, prava na ugovor na najmanji broj sati koji je određen kao prosjek sati odrađen tijekom prethodnog razdoblja određenog trajanja za vrlo fleksibilne ugovore, prava zahtijevanja novog oblika radnog odnosa (i obveze poslodavca da odgovori), prava na osposobljavanje, prava na razuman otkazni rok u slučaju otpuštanja / ranijeg raskida ugovora, prava na primjereno obeštećenje u slučaju nepoštenog otpuštanja ili nezakonitog raskida

ugovora te, konačno, prava na pristup učinkovitim i nepristranim rješavanju spora u slučaju otkaza i nepoštenog odnosa.

Općenito, stav je Europskog parlamenta da svim radnicima u ekonomiji suradnje, neovisno o njihovu statusu, osigura poštene radne uvjete te odgovarajuću pravnu i socijalnu zaštitu. Posebice kao odgovor na europski stup socijalnih prava, Parlament je pozvao Komisiju da proširi Direktivu o pisanoj izjavi kako bi obuhvatila sve oblike radnog odnosa te da ta nova Okvirna direktiva o primjerenim radnim uvjetima uključi i relevantne postojeće minimalne standarde koje treba osigurati u određenim odnosima, uključujući „za rad koji posreduju digitalne platforme i ostale oblike ekonomski ovisne samozaposlenosti, jasnu razliku – u svrhu prava EU-a i ne dovodeći u pitanje nacionalno zakonodavstvo – između Preporuke br. 198 Međunarodne organizacije rada prema kojoj je ispunjenje nekoliko pokazatelja dovoljno da bi se odredio radni odnos; status i osnovne odgovornosti platforme, klijenta i osobe koja radi stoga moraju biti razjašnjene; također je potrebno donijeti minimalne standarde pravila o suradnji, uz cjelovite i sveobuhvatne informacije pružatelju usluga o njegovim pravima i obvezama, povezanoj razini socijalne zaštite i identitetu poslodavca; zaposlene osobe i samozaposlene osobe koje angažiraju internetske platforme trebaju imati analogna prava kao i u ostatku ekonomije te trebaju biti zaštićeni sudjelovanjem u programima socijalne sigurnosti i zdravstvenog osiguranja; države članice trebaju osigurati primjereni nadzor nad odredbama i uvjetima radnog odnosa ili ugovora o pružanju usluga, sprečavajući platforme da iskorištavaju dominantni položaj”.

Parlament je nadalje istaknuo da pravo na zdrave i sigurne radne uvjete također uključuje zaštitu od rizika na radnom mjestu kao i ograničenja u pogledu radnog vremena i omogućavanju minimalnih razdoblja odmora i godišnjeg odmora. Poziva države članice da u potpunosti provode mjerodavno zakonodavstvo, da primjenjuju vlastito nacionalno pravo o (samo)zapošljavanju na temelju činjenica te da ga sukladno tome provode, da ulažu u inspekcije rada te da razmisle o ažuriranju regulatornog okvira kako bi pratile tehnološki napredak. Također je od Komisije zatražio da ispita u kojoj je mjeri Direktiva o privremenom zapošljavanju primjenjiva na određene internetske platforme uzme li se u obzir da su brojne posredne internetske platforme strukturom slične agencijama za privremeno zapošljavanje.

Konačno, u važnom sudskom sporu koji je u tijeku pred Sudom EU-a, ispituje se priroda aktivnosti internetske platforme društva Uber. Središnje je pitanje mogu li se Uberove aktivnosti razvrstati kao „usluge informacijskog društva” prema pravu EU-a, u slučaju čega bi trebalo odobriti tržišni pristup te ih obavijestiti o ograničenjima rada te se može prihvatiti samo u ograničenim okolnostima, ili oni pružaju „usluge prijevoza”, što je izvan područja primjene predmetnog zakona EU-a te ih stoga načelno mogu slobodno regulirati same države članice. Nezavisni odvjetnik Maciej Szpunar savjetovao je Sud da presudi da je Uber aktivno uključen u pružanje usluga prijevoza. Dok mišljenje (i predmet) nije relevantno za pitanje statusa zaposlenosti, ono sadržava brojna zanimljiva zapažanja u tom pogledu, posebice u vezi s mjerom kontrole koju provodi internetska platforma. Ova iščekivana presuda zasigurno će dodatno rasvijetliti ta pitanja, ne samo u vezi s jednom od najčešće osporavanih tvrtki u gospodarstvu internetskih platformi. Čak ni ovom presudom neće se riješiti sva pitanja jer EU i većina njegovih država članica tek počinju razvijati određene propise i politiku u vezi s brojnim pitanjima o zaposlenosti u pogledu gospodarstva internetskih platformi.

Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) zalaže se za sigurniju i zdraviju Europu koja je produktivnije mjesto za rad. Agencija istražuje, razvija i distribuira pouzdane, uravnotežene i nepristrane informacije o sigurnosti i zdravlju te organizira paneuropske kampanje za podizanje razine svijesti. Ovu Agenciju sa sjedištem u Bilbao 1994. godine osnovala je Europska unija, a u njoj zajedno rade predstavnici Europske komisije, vlade država članica, udruge poslodavaca i zaposlenika kao i vodeći stručnjaci u svakoj od 28 država članica EU-a i šire.

Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA)

Santiago de Compostela 12, 5th floor
48003 Bilbao, Spain
Tel. +34 944358400
Fax +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Publications Office