

Европейска агенция за безопасност и здраве при работа

Защита на работещите лица в условията на основана на онлайн платформи икономика: преглед на промените в нормативните уредби и политиките в ЕС

Европейска обсерватория за
наблюдение на риска
Резюме

Автори: Проф. д-р Саша Гарбен

Управление на проекти: Каталин Сас (EU-OSHA)

Докладът е възложен от Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA). Съдържанието му, включително изразените мнения и/или заключения, са единствено на авторите и не отразяват непременно становищата на EU-OSHA.

**Europe Direct е услуга, предназначена да ви помогне да
намерите отговори
на въпросите, които си задавате за Европейския съюз**

Безплатен телефонен номер (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Някои оператори на мобилни телефонни мрежи не позволяват достъп до номера, започващи с 00 800, или таксуват тези разговори.

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

На корицата на тази публикация можете да намерите нейните каталожни данни.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2017 г.

© Европейска агенция за безопасност и здраве при работа, 2017 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Резюме

Онлайн платформите играят решаваща роля в цифровизираната икономика. Тези платформи — динамични уебсайтове, които представляват цифрови обществени площи или пазари — могат да повлияят върху икономическия процес по различни начини: в производството, по отношение на самите продукти или услуги и в (организацията на) тяхната доставка/предоставяне.

Понякога това оказва влияние върху предоставянето на работна сила. По-специално, онлайн платформите могат да играят роля в:

- организацията на работа в „производствения процес“, например чрез създаване на метод за разделяне на задачи по даден проект между екип от работници в рамките на дадено дружество или чрез съчетаване на търсенето за (цифров или ръчен) работен проект с работник, който има желание да го изпълни; както и в (организацията на) доставката/предоставянето/продажбата на стока или услуга, например като се позволи на потребителите да резервират и да плащат на водача на автомобил чрез приложение за смартфони.

Това доведе до възникването на така наречената „работа за онлайн платформи“. Този термин включва труд, който се осъществява през, във или посредством платформи в интернет и се характеризира с широк кръг работни договорености/взаимоотношения като (варианти на) непостоянна работа, зависима самостоятелна заетост, неформален труд, работа на парче, надомна работа и работа по проекти за краудсорсинг в широк кръг сектори. Действителният предоставен труд може да бъде цифров или ръчен, вътрешен или възложен на външни изпълнители, висококвалифициран или нискоквалифициран, на обект или извън него, с голям или малък мащаб, постоянен или временен, в зависимост от конкретната ситуация. Обаче, за да представлява труд и да бъде част от основаната на онлайн платформи икономика, този труд трябва да се предоставя срещу възнаграждение, като по този начин се изключват действителните дейности, свързани с „обмен“.

В доклада са описани рисковете за безопасността и здравето при работа (БЗР), идентифицирани във връзка с работата за онлайн платформи. Подчертани са също трудностите пред настоящите регулаторни подходи към БЗР и са дадени примери за различни подходи, които се прилагат или са в процес на разработване с цел преодоляване на тези трудности. В тази връзка, докладът не претендира да отсъди дали работата за онлайн платформи е „добра“ или „лоша“ и всъщност споменава както потенциалните рискове, така и потенциалните ползи, като например намаляването на мащабите на недеklarираната заетост.

- **Предизвикателства от регулаторен характер, произтичащи от работата за онлайн платформи, и последици от тях**

Въпреки че има доказателства, че част от работата за онлайн платформи е прехвърлила в официалния сектор и следователно в компетенциите на регулаторите трансакции, които иначе са били осъществявани в сивата икономика, регулирането на дейността на онлайн платформите като цяло не е просто. Това се дължи на динамиката на сектора, на явното избягване на правилата от страна на много онлайн платформи и на възприятието, насърчавано от някои онлайн платформи, че тъй като техните дейности представляват изцяло нов бизнес модел, произтичащ от бързи технологични промени, те не следва да се третират по същия начин като съществуващите икономически дейности. Освен това тази трудност следва в немалка степен от факта, че някои аспекти на работата за онлайн платформи не се вписват лесно в предварително установените регулаторни категории.

Последното съображение се отнася особено за трудовото право: не само специфичното законодателство в областта на БЗР, но и законодателството, което оказва влияние върху БЗР, като правото, което определя понятията „служител“, „работодател“ и „самостоятелно заето лице“. Работата за онлайн платформи може да доведе до редица както съществуващи, така и нови рискове за БЗР, както физически, така и психосоциални. Фактът, че работещите за онлайн

платформи лица имат много прилики както с временно наетите лица, така и с лицата, наети чрез агенции, означава, че те вероятно са изложени на същите рискове за БЗР, а проучванията показват по-високо равнище на злополуки сред работещите от тези категории. Освен това превантивните мерки за БЗР са по-всеобхватни и по-ефективни на работните места с повече работници; изолираните работници и надомните работници като цяло са признати за повече изложени на рискове за БЗР. Нещо повече, работещите за онлайн платформи лица обикновено са по-млади, което е признат независим рисков фактор за трудова злополука, и е по-малко вероятно да преминат обучение по БЗР. В допълнение към това, чрез използването на механизми за конкуренция и рейтинг между работещите лица, работата за платформи насърчава бързия темп на работа без почивки, който може да доведе до злополуки. Фактът, че заплащането не е постоянно, а е за изпълнена задача, повишава напрежението, свързано с крайните срокове. Липсата на подходящо обучение допълнително увеличава риска от злополуки и няколко ключови дейности, които обикновено се извършват от работещи за онлайн платформи лица, са в професии, които се считат за особено опасни, като например строителство и транспорт. Работата за цифрови онлайн платформи крие рискове като постоянно излагане на електромагнитни полета, зрителна умора и проблеми с опорно-двигателния апарат. Психосоциалните рискове включват изолация, стрес, зависимост от технологиите, пристрастеност към технологиите, претоварване с информация, професионално изчерпване („burn-out“), постурални нарушения и кибертормоз. Работата за онлайн платформи може да увеличи риска от стрес чрез непрекъснатия рейтинг и оценка на резултатите, конкурентните механизми за разпределяне на работата, несигурното заплащане и размиването на границите между личния и професионалния живот. И накрая, несигурността на работното място, за която е известно, че допринася за лошото общо здравословно състояние на работниците с нетипични форми на наемане, е характерна за работата за онлайн платформи.

Тези рискове означават, че прилагането на разпоредбите за БЗР към работата за онлайн платформи е още по-важно, но това прилагане е много несигурно. Прилагането на правилата за БЗР и трудовото право като цяло се поставя под въпрос, тъй като включването на онлайн платформите в организацията и предоставянето на (цифров и ръчен) труд води до усложняване на класификацията и регулирането на отговорностите по отношение на въпросния труд. Почти неизбежно тристранният (или многостранен) характер на договореностите, техният често временен характер, понякога относително високата степен на автономия на работещото лице от гледна точка на работното място и работното време, понякога неформалният (от гражданин на гражданин) характер на някои на дейностите и липсата на общо работно място поставят под въпрос прилагането на понятието за стандартно, постоянно трудово правоотношение между две лица. Тези предизвикателства обаче изглежда не са характерни само за основаната на онлайн платформи икономика. През последните няколко десетилетия се наблюдава увеличаване на използването на „нестандартни“ форми на работа, като непостоянна работа, работа на смени, работа чрез агенции за временна заетост, неформален труд и зависима самостоятелна заетост. Голяма част от работните договорености, създадени от онлайн платформите, съвпадат или много приличат на тези форми на нетипична работа или на комбинация от тях, като понякога единствената разлика е в използването на цифров инструмент.

Често несигурното положение на работещите за онлайн платформата лица, съчетано със специфичните особености на работата за онлайн платформи, обикновено възпрепятства сдружаването на работниците и оттам защитата на техните права и интереси, както и развитието на социален диалог. Повечето работещи за онлайн платформи лица не се познават, сред тях има голямо текучество, възможно е да липсват модели на работа, работещите лица може да не считат, че работата, която осигуряват през/във/посредством онлайн платформа, е основната им професионална дейност, а поставянето на работещите лица в пряка конкуренция помежду им — чрез индивидуални оценки и конкурентни методи за разпределяне на работата — е особеност на работата на много онлайн платформи. Тези фактори не благоприятстват солидарността и сътрудничеството, необходими за ефективно обединяване в профсъюзи, а фактът, че лицата могат да бъдат считани за „самостоятелно заети“, би могъл дори да изключи такова обединяване от законова гледна точка.

- **Национални регулаторни/политически варианти във връзка с работата за онлайн платформи**

В отговор на тези предизвикателства, след преглед на текущото развитие, в държавите членки бяха определени няколко политически/регулаторни подхода.

Първият от тях е „простото“ прилагане на съществуващите разпоредби към работата за онлайн платформи. В много държави това би било свързано с определяне, във всеки отделен случай, дали работещото за онлайн платформа лице е служител или самостоятелно заето лице, или, в някои държави, дали то попада в трета категория между горните две. В зависимост от (гъвкавостта на) теста, който се прилага за определяне на статута на трудова заетост, много работещи за онлайн платформи лица вече може да са включени в категорията на служителите или в междинна категория, което означава, че (повечето) правила за наемане и БЗР ще са приложими — поне от правна гледна точка. Това изглежда е така в няколко държави — членки на ЕС, като Ирландия, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство. Активното правоприменение от страна на компетентните органи (включително проверките за БЗР в дома) и достъпът на работниците до правосъдие са необходими, за да бъде този подход ефективен, не на последно място, предвид систематичния стремеж на някои онлайн платформи за избягване на правилата. От друга страна, в други държави членки като Белгия и Дания подходът за прилагане на действащите правни разпоредби обикновено води до класифицирането на работещите за онлайн платформи лица като „самостоятелно заети лица“ и по този начин по-голямата част от трудово законодателство остава неприложима.

Втори възможен подход е да се предприемат конкретни действия за ограничаване на групата лица, които ще се считат за „самостоятелно заети лица“, чрез добавяне на междинна категория „(независимо) заети лица“ или на оборима презумпция за заетост. В Обединеното кралство вече има такава междинна категория „работници“, а в Белгия и Нидерландия е налице оборима презумпция за заетост. Докладите и анализите относно състоянието на работещите за онлайн платформи лица в тези страни обаче показват, че тези механизми не преодоляват задължително трудностите при категоризацията и че в крайна сметка все още е необходима оценка на всеки отделен случай (от съдилищата), придружена от свързаната с това правна несигурност. Нито една от изследваните държави все още не е приела който и да е от тези механизми конкретно в отговор на работата за онлайн платформи или във връзка с нея. Следва да се отбележи, че този подход би могъл да бъде възприет и по систематичен начин, особено от съдилищата, тъй като те могат да приспособят тестовете за (самостоятелна) заетост — които често самите съдилища са разработили — към специфичните особености на онлайн платформите, например като поставят по-малък акцент върху собствеността върху ключовите активи на бизнеса (като например автомобили в контекста на пътническия транспорт) и по-голямо ударение върху механизмите за *фактически* контрол (като системите за оценка и ценообразуване, използвани от платформите).

Трети подход е да се отдели прилагането на съществуващите разпоредби от статута на заетостта, като по този начин правилата за заетостта (например по отношение на минималната работна заплата и социалното осигуряване) и БЗР потенциално се направят приложими и за самостоятелно заетите лица. Тук отново Законът за здравето и безопасността на работното място от 1974 г. на Обединеното кралство дава пример за „отделяне“, при което разпоредбите за БЗР се прилагат по отношение на защитата на трети страни, а не само на работодателите и на техните служители.

На последно място, четвърти подход е осигуряването на специфична защита (по отношение на БЗР и/или друга заетост) на работещите за онлайн платформи лица, независимо от техния статут на трудова заетост. Това е подходът във Франция, където Законът от 8 август 2016 г. за работата, модернизиранието на социалния диалог и осигуряването на кариерни пътеки предвижда, че (i) независимите заети лица, които се намират в икономически и технически зависими отношения с онлайн платформа, могат да се възползват от застраховка за трудови злоупотреби, за която отговорност носи съответната онлайн платформа, (ii) тези лица също имат право на продължаващо професионално обучение, за което е отговорна онлайн платформата, и по тяхно искане онлайн платформата следва да им предоставя валидиране на трудовия им стаж за нея,

(iii) тези работници имат право да създават профсъюз, да членуват в профсъюз и профсъюз да представлява интересите им, и (iv) те имат право да предприемат колективни действия в защита на интересите си.

▪ Подходи на ЕС към работата за онлайн платформи

Предвид транснационалния характер на основаната на онлайн платформи икономика и предизвикателствата, които тя поставя пред регулирането, включването на институциите на ЕС в дискусиата е естествено.

За целите на прилагането на трудовото право на Съюза, Европейската комисия определи условията, при които счита, че съществува трудово правоотношение в съответствие с трудовото право на ЕС. Според Комисията определението на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) за „работник“, прилагано в контекста на свободното движение на работници, също така ръководи прилагането на трудовото право на ЕС. Това означава, че „съществената характеристика на трудовото правоотношение е, че за определен период от време дадено лице извършва услуги за и под ръководството на друго лице, срещу което получава възнаграждение“. Това дали трудово правоотношение съществува или не трябва да се установи въз основа на оценка на всеки отделен случай предвид действителността на отношенията, като се разглежда кумулативно съществуването на връзка на подчиненост, естеството на работата и наличието на възнаграждение.

Освен това Комисията обмисля предлагането в контекста на Европейския стълб на социалните права на две законодателни мерки, които могат да засегнат социалните и трудовите права на работещите за онлайн платформи лица. На първо място, инициативата „Достъп до социална сигурност“ може да доведе до нова директива на ЕС, която да гарантира (i) сходни права за социална закрила за подобна работа, независимо от статута на трудова заетост, и (ii) прехвърляемост на придобитите права на социална закрила. На второ място, възможно е преразглеждане на Директивата относно писмената декларация, за да се даде засилен вече съдържащите се в тази директива права относно информацията, която работникът има право да получи в трудовия си договор, като тези права се прилагат към всички работници независимо от статута им на трудова заетост. В допълнение, преразгледаната директива може да определи основните трудови стандарти за всички работници, особено за защита на нетипични, непостоянни форми на заетост, като например правото на максимална продължителност на изпитателния срок, когато такъв е предвиден; правото на примерни часове, в рамките на които може да варира работното време при много гъвкави договори, за да се позволи известна предвидимост на работното време; правото на договор с минимален брой часове, определен на средното ниво на отработените часове през предходен период с определена продължителност при много гъвкави договори (както и задължението на работодателя да дава отговори); правото на обучение; правото на разумно предизвестие в случай на уволнение/предсрочно прекратяване на договора; правото на подходящи средства за защита в случай на неправомерно уволнение или незаконно прекратяване на договора; и, на последно място, правото на достъп до ефективно и непристрастно средство за разрешаване на спорове в случай на уволнение и несправедливо отношение.

Позицията на Европейския парламент най-общо е, че трябва да се осигурят справедливи условия на труд и подходяща правна и социална защита за всички работници в икономиката на сътрудничеството, независимо от техния статут. По-конкретно, в отговор на Европейския стълб на социалните права, Парламентът призова Комисията да разшири обхвата на Директивата относно писмената декларация, за да се обхванат всички форми на заетост, а в новата рамкова директива относно достойни условия на труд да се включат и съществуващите съответни минимални стандарти, които трябва да се осигурят при някои специфични отношения, включително „при работа на цифрови платформи и при други форми на зависима самостоятелна заетост, ясно разграничение — за целите на правото на ЕС, и без да се накърнява националното право — между действително самостоятелно заетите лица и лицата, работещи по трудово правоотношение, като се взема под внимание Препоръка № 198 на МОТ, според която изпълнението на няколко показателя е достатъчно, за да се определи работата като такава по

трудова правоотношение; поради това следва да се изяснят статутът и основните отговорности на платформата, клиентът и лицето, което извършва работата; следва да се въведат също минимални стандарти за правила на сътрудничество заедно с пълна и изчерпателна информация за доставчиците на услуги относно техните права и задължения, придобивки, съответното равнище на социална закрила, както и идентичността на работодателя; наетите на работа по трудово правоотношение, както и действително самостоятелно заетите лица, които работят чрез онлайн платформи, следва да разполагат с аналогични права, както и в останалата част от икономиката, и да бъдат защитени чрез участие в социалноосигурителни и здравноосигурителни схеми; държавите членки следва да гарантират подходящ контрол върху сроковете и условията по трудовите правоотношения или гражданските договори за услуги, като предотвратяват злоупотреби с господстващо положение от страна на собствениците на платформите“.

Парламентът освен това припомня, че правото на здравословни и безопасни условия на труд включва и защита от рискове на работното място, както и ограничения на работното време и разпоредби относно минималните периоди на почивка и платен годишен отпуск. Той настоятелно призовава всички държави членки за пълно прилагане на релевантното законодателство, за прилагане на националното им законодателство относно (самостоятелната) заетост въз основа на предимството на фактите и съответното му налагане, за инвестиране в инспекции на труда и обмисляне актуализирането на регулаторната рамка, за да е в крак с технологичното развитие. Парламентът също така поиска от Комисията да проучи до каква степен Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост е приложима към конкретни онлайн платформи, като се има предвид, че структурата на много посреднически онлайн платформи е подобна на структурата на агенциите за временна заетост.

И накрая, във важно дело пред Съда на ЕС се разглежда характерът на дейността на основаната на онлайн платформа компания Uber. Основният въпрос е дали дейността на Uber може да се класифицира като „услуги на информационното общество“ по смисъла на правото на ЕС, в който случай трябва да бъде предоставен достъп до пазара и ограниченията на осъществяването ѝ трябва да са били нотифицирани и могат да бъдат приемани само при ограничени обстоятелства, или представлява „транспортни услуги“, които попадат извън приложното поле на въпросните правила на ЕС и следователно могат по принцип да бъдат свободно регулирани от държавите членки. Генералният адвокат Maciej Szpunar препоръчва на Съда на ЕС да постанови, че Uber извършва транспортни услуги. Въпреки че заключението (и делото) не е пряко свързано с въпроса за статута на трудова заетост, то съдържа много интересни наблюдения в това отношение, особено по отношение на мярката за контрол, упражнявана от онлайн платформата. Очакваното с голямо нетърпение решение със сигурност ще хвърли повече светлина върху тези въпроси, не само във връзка с една от най-оспорваните компании в основаната на онлайн платформи икономика. Обаче това решение няма да разреши всички въпроси предвид факта, че както ЕС, така и повечето неговите държави членки едва започват да разработват специфична нормативна уредба и политики във връзка с многобройните въпроси на заетостта, свързани с основаната на онлайн платформи икон