



การคุ้มครองสิทธิแรงงานในธุรกิจ Food Delivery

โดยกฎหมายคุ้มครองไรเดอร์ (Riders' Law) ของประเทศสเปน *

กรภัทร ปัญญาวานิช**

๑. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของผู้คนอย่างมาก การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีในทศวรรษที่ผ่านมาทำให้มีธุรกิจรูปแบบใหม่จำนวนมากเกิดขึ้นในสังคม โดยธุรกิจให้บริการรับส่งอาหารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นอีกหนึ่งในธุรกิจที่สำคัญที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาของเทคโนโลยีนี้ ซึ่งกลายมาเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของผู้คนอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการระบาดของโรค COVID-19 การขยายตัวของธุรกิจบริการรับส่งอาหารผ่านแพลตฟอร์มก็ยิ่งเติบโตอย่างเห็นได้ชัด เพื่อลดการเดินทาง อีกทั้งยังให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้คน จึงทำให้แม้สถานการณ์การระบาดของ COVID-19 จะคลี่คลายลงแล้ว แต่การสั่งอาหารผ่านแพลตฟอร์มยังได้รับความนิยมและมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการระบาดของโรค COVID-19 นี้ มูลค่าตลาดการจัดส่งอาหารในประเทศสเปน ตั้งแต่ปี ๒๐๑๙ ถึง ๒๐๒๒ มีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่า โดยสูงกว่า ๕ พันล้านยูโร (ประมาณ ๒ แสนล้านบาท)^๑

อย่างไรก็ตาม แม้ธุรกิจนี้จะมีการขยายตัวอย่างมาก แต่ลักษณะการทำงานของผู้ให้บริการในการจัดส่งยังคงเป็นการทำงานในรูปแบบใหม่ที่ยังขาดความชัดเจน ทำให้ธุรกิจนี้เผชิญหน้ากับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสวัสดิการของผู้ทำงานให้บริการรับส่งอาหารให้กับบริษัทแพลตฟอร์มดิจิทัล

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น จึงมีการออกกฎหมายคุ้มครองไรเดอร์ (Riders' Law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ เพื่อรับรองสิทธิในการจ้างงานของบุคคลที่ให้บริการการจัดส่งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ไรเดอร์”

กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายในกฎหมายแรงงาน (Workers' Statute) ดังต่อไปนี้

*บทความประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑Dashmote. “Spain's Food Delivery Market: An Analytical Overview” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘, จาก https://dashmote.com/articles/spains-food-delivery-market-an-analytical-overview?utm_source=chatgpt.com



๑) การกำหนดข้อสันนิษฐานถึงความเป็นลูกจ้างระหว่างผู้ให้บริการจัดส่งกับบริษัท แพลตฟอร์มดิจิทัล แต่ข้อสันนิษฐานดังกล่าวสามารถพิสูจน์หักล้างด้วยหลักฐานที่ชัดเจนได้ (มาตรา ๒๓)

(๒) การให้สิทธิแก่บุคคลผู้เป็นตัวแทนของลูกจ้าง (representation of employees) ตามกฎหมายในการได้รับทราบข้อมูลจากบริษัทแพลตฟอร์มดิจิทัลเกี่ยวกับ parameters (ระบบอัลกอริทึมที่ใช้การประเมินค่าต่าง ๆ เช่น ความเร็วในการจัดส่ง) ข้อกำหนดของบริษัท และคำสั่งที่ใช้งานอยู่ในอัลกอริทึมหรือระบบปัญญาประดิษฐ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพการทำงาน โอกาสการเข้าถึงงาน หรือการคงสภาพการจ้างงาน (มาตรา ๖๔๔ (d))

ซึ่งการปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานในแพลตฟอร์มดิจิทัลนี้จะใช้บังคับไม่ว่าแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้นจะอยู่ในอุตสาหกรรมใดหรือจดทะเบียน ณ ที่ใดก็ตาม トラบโดที่การทำงานนั้นเกิดขึ้นในเขตสหภาพยุโรป และประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการออกกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้ภายในวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๖^๒

๒. สาระสำคัญ

๒.๑ บทบาทของกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองไรเดอร์ (Riders' Law) ของสเปนมีเป้าหมายเพื่อให้สภานะการจ้างงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และปรับปรุงกฎหมายแรงงาน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแรงงาน (Workers' Statute) มี ๒ ประเด็นหลักได้แก่

๑) มาตรา ๘.๑ ได้กำหนดหลักการใหม่ให้ “ไรเดอร์” หรือบุคคลที่ให้บริการจัดส่งสินค้า หรือผลิตภัณฑ์ใด ๆ เพื่อแลกกับค่าตอบแทน ถือว่ามีสถานะเป็นลูกจ้าง ทั้งนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวจะใช้ได้ต่อเมื่อบริษัทแพลตฟอร์มดิจิทัลมีอำนาจในการจัดการและกำกับดูแลการทำงาน โดยใช้การประสานงานหรือเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล

๒) การแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและการปรึกษาหารือของสภาแรงงาน (works council) การแก้ไขนี้จะให้สิทธิแก่สภาแรงงานในการได้รับข้อมูลจากบริษัทเกี่ยวกับ parameters (ระบบอัลกอริทึมที่ใช้การประเมินค่าต่าง ๆ เช่น ความเร็วในการจัดส่ง) กฎเกณฑ์ และคำสั่งที่ระบบอัลกอริทึมหรือระบบปัญญาประดิษฐ์ใช้ เมื่อระบบเหล่านั้นมีผลต่อการตัดสินใจ เงื่อนไขการทำงาน การเข้าถึงงาน การคงสภาพการจ้างงาน รวมถึงการจัดทำประวัติของพนักงาน

^๒Alberto Garcia. “‘Riders’ law’ and platform work directive: challenges ahead” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘, จาก <https://www.lexology.com/library/document.ashx?g=2bc61a6d-7c25-46e0-9b27-48a2c5e8ba38#page=1>



กฎหมายคุ้มครองไรเดอร์มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ ซึ่งเป็นเวลา ๙๐ วัน หลังจากได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาของสเปนเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ ดังนั้น บริษัทที่อยู่ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ จะมีเวลาเตรียมการเพียงช่วงสั้น ๆ เพื่อนำมาตรการ ที่จำเป็นไปใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง^๓

๒.๒ ประเด็นสำคัญของกฎหมาย

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากการนำ “ข้อกำหนดในการบังคับใช้กฎหมายของ สหภาพยุโรป” ดังกล่าว (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อกำหนดของ EU”) มาใช้ในกฎหมายของสเปน มีดังต่อไปนี้

๒.๒.๑) หลักความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดร่วมกัน

ข้อกำหนดของ EU กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องออกมาตรการเพื่อให้บุคคล ที่ทำงานโดยอาศัยแพลตฟอร์มดิจิทัลผ่านคนกลางได้รับความคุ้มครองในระดับเดียวกับผู้ที่ทำงานให้กับ แพลตฟอร์มดิจิทัลโดยตรง โดยมาตรการเหล่านี้รวมถึงความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดร่วมกัน (Joint and several liability) สำหรับผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดตลอดกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

๒.๒.๒) ข้อเสนอพื้นฐานถึงความเป็นลูกจ้าง เว้นแต่มีหลักฐานแสดงเป็นอย่างอื่น

ข้อกำหนดของ EU กำหนดให้มีข้อเสนอพื้นฐานว่า ไรเดอร์ที่ให้บริการผ่านแพลตฟอร์ม ดิจิทัลนั้นมีฐานะเป็นลูกจ้างของแพลตฟอร์มดิจิทัล เมื่อปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่แสดงถึงลักษณะของการ ควบคุมและกำกับดูแลตามที่บัญญัติในกฎหมาย ข้อตกลง หรือแนวปฏิบัติของประเทศสมาชิก และคำนึงถึง แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม ข้อนี้เป็น “ข้อเสนอพื้นฐานที่สามารถหักล้างได้” โดยแพลตฟอร์มดิจิทัล จะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างตามที่กฎหมาย ข้อตกลงร่วม หรือแนวปฏิบัติในรัฐสมาชิกบัญญัติไว้โดยอ้างอิงแนววินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าข้อเสนอพื้นฐานนี้จะส่งผลต่อทบทวนข้อบัญญัติที่มีอยู่ใน กฎหมายแรงงานของสเปนอย่างไร เพราะในข้อกำหนดของ EU ได้ระบุด้วยว่า

๑) ประเทศสมาชิกต้องจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อเสนอพื้นฐานทางกฎหมายที่มี ประสิทธิภาพที่สามารถพิสูจน์หักล้างได้ เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการพิจารณาให้แก่ผู้ให้บริการผ่าน แพลตฟอร์มดิจิทัล

^๓Freshfields LLP. “WorkLife 2.0: a new 'rider law' in Spain that will affect a part of the gig economy” .

สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔, จาก <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gy5h/worklife-2-0-a-new-rider-law-in-spain-that-will-affect-a-part-of-the-gig-econo>



๒) กระบวนการในการวินิจฉัยสถานะของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้าง ต้องไม่ทำให้ภาระในการพิสูจน์ของไรเดอร์หรือบุคคลผู้เป็นตัวแทนของไรเดอร์เพิ่มขึ้น

๓) ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการสนับสนุน เพื่อให้ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายนี้สามารถนำไปใช้ได้จริง เช่น

(๑) จัดทำแนวทางที่เหมาะสมสำหรับแพลตฟอร์มดิจิทัล ไรเดอร์ และฝั่งตัวแทนลูกจ้างในการเจรจา ในการทำความเข้าใจและการนำข้อสันนิษฐานทางกฎหมายไปใช้

(๒) จัดทำแนวทางและขั้นตอนสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอาศัยการดำเนินการเชิงรุก

๒.๒.๓) การจัดการระบบอัลกอริทึมที่ใช้งานในแพลตฟอร์มดิจิทัล

ข้อกำหนดของ EU ห้ามมิให้มีการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลบางประเภทของไรเดอร์ผู้ทำงานผ่านแพลตฟอร์ม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางอารมณ์หรือจิตใจ บทสนทนาส่วนตัว การติดต่อกับไรเดอร์ที่ทำงานในแพลตฟอร์มคนอื่น ๆ หรือข้อมูลที่สามารถนำไปอนุมานได้ถึงเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือสุขภาพของไรเดอร์

นอกจากนี้ ข้อกำหนดของ EU กำหนดให้แพลตฟอร์มดิจิทัลต้องดำเนินการดังนี้

(๑) แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ระบบควบคุมหรือตัดสินใจอัตโนมัติต่าง ๆ ที่ใช้งานให้แก่ไรเดอร์และผู้แทนลูกจ้าง และหากมีการร้องขอให้แจ้งข้อมูลแก่หน่วยงานที่มีอำนาจด้วย

(๒) ทำการตรวจสอบระบบอัลกอริทึมที่ใช้งานในแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยมีผู้แทนลูกจ้างเข้าร่วม เพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับไรเดอร์ที่ทำงานบนแพลตฟอร์มดิจิทัล

นอกจากนี้ ไรเดอร์ยังมีสิทธิได้รับคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลของการตัดสินใจใด ๆ ที่มาจากกระบวนการตัดสินใจอัตโนมัติ เช่น การระงับ จำกัด หรือยกเลิกบัญชีผู้ใช้งานของไรเดอร์ ทั้งนี้ ข้อกำหนดของ EU ระบุว่าข้อกำหนดเหล่านี้ไม่กระทบต่อมาตรการลงโทษทางวินัยหรือการเลิกจ้างที่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย

๒.๒.๔) ความโปร่งใสเกี่ยวกับการทำงานบนแพลตฟอร์มดิจิทัล

ข้อกำหนดของ EU บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้แพลตฟอร์มดิจิทัลเปิดเผยข้อมูลต่อไปนี้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจ

๑) จำนวนผู้ทำงานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นประจำ และสถานะในสัญญาจ้างของพวกเขา

๒) ข้อกำหนดและเงื่อนไขโดยทั่วไปที่แพลตฟอร์มดิจิทัลกำหนดไว้ในสัญญาจ้างงาน



๓) ระยะเวลาการทำงานเฉลี่ย จำนวนชั่วโมงต่อสัปดาห์โดยเฉลี่ยต่อคน และรายได้เฉลี่ยจากงานที่ทำผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้น

๔) ข้อมูลของผู้ประสานงานที่ทำงานให้กับแพลตฟอร์มดิจิทัล

ซึ่งการบังคับใช้ข้อกำหนดของ EU ฉบับนี้จะทำให้แพลตฟอร์มดิจิทัลมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ก็เพื่อเป้าหมายในการยกระดับการคุ้มครองสภาพการทำงานของไรเดอร์ ผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลให้ดียิ่งขึ้น^๔

๒.๓ ผลกระทบของกฎหมายต่อแพลตฟอร์มดิจิทัล

หลังจากที่รัฐบาลสเปนออกกฎหมายดังกล่าวไม่นาน Deliveroo บริษัท Food Delivery แห่งหนึ่งได้ประกาศยุติการดำเนินงานในประเทศสเปน ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งจากกฎหมายใหม่ และอีกส่วนหนึ่งจากส่วนแบ่งตลาดที่ค่อนข้างต่ำของบริษัทดังกล่าวที่ดำเนินการในสเปน ส่งผลให้ไรเดอร์กว่า ๓,๐๐๐ คนต้องได้รับผลกระทบจากการตกงาน

อย่างไรก็ตาม ตามข้อสันนิษฐานถึงความเป็นลูกจ้างซึ่งกำหนดไว้ในคำพิพากษาของศาลฎีกาเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๒๑ บริษัทจะต้องว่าจ้างไรเดอร์เหล่านี้ก่อน จึงจะสามารถเลิกจ้างตามกฎหมายได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจ่ายค่าชดเชยในการเลิกจ้าง และกระบวนการอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลิกจ้างตามมา

ด้าน Glovo ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มดิจิทัลจัดส่งสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในสเปน ระบุว่าจะมีการจ้างแรงงานเพียงส่วนน้อยหรือประมาณ ๒,๐๐๐ คนเท่านั้น จากทั้งหมดที่มีอยู่ราว ๑๒,๐๐๐ คน เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองไรเดอร์เพียงกำหนดข้อสันนิษฐานในการเป็นลูกจ้างเท่านั้น และเพื่อปรับตัวตามแนวทางดังกล่าว บริษัทจะปรับเปลี่ยนระบบอัลกอริทึม โดยกำหนดให้ไรเดอร์สามารถเข้าสู่ระบบใช้งานได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องเลือกช่วงเวลาในการให้บริการล่วงหน้า และสามารถปรับราคาค่าจัดส่งได้เล็กน้อย ทั้งนี้ อาจก่อให้เกิดการแข่งขันโดยการตัดราคากันเองระหว่างไรเดอร์และปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการประท้วงในประเด็นดังกล่าวขึ้นแล้ว นอกจากนี้ แพลตฟอร์มยังปรับระบบให้ไรเดอร์สามารถปฏิเสธงาน และส่งต่องานให้ผู้อื่นได้

ด้านทนายความของ Glovo เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงลักษณะการทำงานของไรเดอร์ให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในความแตกต่างระหว่างลักษณะของลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกา โดยอ้างอิงจากคดี Yodel ที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (the European Court of Justice) เคยตัดสินว่า พนักงานส่งพัสดุที่สามารถส่งต่องานให้บุคคลอื่น ปฏิเสธงาน รับงานจากบุคคลภายนอก และกำหนดเวลาทำงานของตนเองได้อาจถือว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ภายใต้กฎหมายจำกัดชั่วโมงการทำงานของ EU (the Working Time Directive)

^๔ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒



อย่างไรก็ดี แนวทางการปรับตัวที่ Glovo ใช้มีแนวโน้มที่จะส่งผลเสียในระยะกลางถึงระยะยาว เมื่อประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลภายในประเทศ ซึ่งไม่ว่าการปรับเปลี่ยนระบบของ Glovo จะดูเป็นการให้อิสระในการทำงานของไรเดอร์เพียงใด แต่ระบบการจัดส่งทั้งหมดก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัท

ซึ่งศาลฎีกาของประเทศสเปนได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนว่า การที่แรงงานมีเสรีภาพบางประการในการทำงานไม่ใช่ประเด็นสำคัญ สิ่งที่สำคัญในการพิจารณาว่าตัวแพลตฟอร์มและไรเดอร์มีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างลูกจ้างหรือไม่ คือการพิจารณาว่าผู้ใดที่เป็นเจ้าของเครื่องมือดิจิทัลในการทำงาน

แต่อย่างไรก็ตาม ตราบไคที่ Glovo ยังเป็นเจ้าของแพลตฟอร์มดิจิทัลและอัลกอริทึมต่าง ๆ อันเป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงระหว่างลูกค้ากับไรเดอร์ และใช้คำนวณราคาจัดส่ง แม้ว่าราคาจะสามารถปรับได้เล็กน้อยก็ตาม แต่ก็ถือว่าไรเดอร์เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของแพลตฟอร์มดิจิทัล จึงถือว่าไรเดอร์มีความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างของแพลตฟอร์มดิจิทัลตามกฎหมาย^๕

๓. บทสรุป

ธุรกิจบริการรับส่งอาหารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลในประเทศสเปนขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะภายหลังการระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในประเด็นสิทธิและสถานะของผู้ปฏิบัติงานหรือไรเดอร์ จนนำไปสู่การออกกฎหมายคุ้มครองไรเดอร์ (Riders' Law) เพื่อรับรองสถานะการจ้างงานของไรเดอร์ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวของแพลตฟอร์มเพื่อลดภาระทางกฎหมายยังคงก่อให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นลูกจ้างภายใต้การควบคุมของแพลตฟอร์มดิจิทัล

^๕Ane Aranguiz. "Platforms put a spoke in the wheels of Spain's 'riders' law". สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘, จาก <https://www.socialeurope.eu/platforms-put-a-spoke-in-the-wheels-of-spains-riders-law>