

მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკის ზრდა და სამართლებრივი გამოხმაურებები საქართველოსა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში

აბსტრაქტი

რა სამართლებრივი სტატუსი აქვთ მოთხოვნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში (gig-economy) დასაქმებულ პირებს? „დასაქმებულები“ არიან თუ „დამოუკიდებელი კონტრაქტორები“ ხელფასის, სამუშაო საათების, წახალისებისა და შრომის სამართლის ჭრილში? საქართველოშიც და ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც ამ სექტორს ბაზრის მნიშვნელოვანი ნაწილი უჭირავს და, ამასთანავე, იგი სწრაფად მზარდია, თუმცა ზუსტი სტატისტიკა არცერთ ქვეყანაში არ არსებობს. ორივე ქვეყანაში გიგ-ეკონომიკაში ჩართული კომპანიები მათთან დაკავშირებულ პირებს მოიხსენიებენ დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად, თუმცა, დამოუკიდებელი კონტრაქტორების კლასიკური გაგებისაგან განსხვავებით, მასში მომუშავე პირების ხელშეკრულებები ბევრ ისეთ ასპექტს მოიცავს, რომლებიც მათ ტრადიციულ დასაქმებულებად უფრო დააკვალიფიცირებდა. ამასთანავე, არცერთ ქვეყანაში საკანონმდებლო ცვლილებები ვერ პასუხობს იმ სწრაფ ცვლილებებს, რომლებიც გიგ-ეკონომიკაში მიმდინარეობს.

საქართველოსა და აშშ-ში გიგ-ეკონომიკის ბუნებისა და გავრცელების მახასიათებლების განხილვის შედეგად, სტატია წარმოადგენს შესაძლო გამოხმაურებებს, მათზე საპასუხოდ, თუმცა შესაძლოა, ეს საკმარისი არ აღმოჩნდეს. ტექსტში განხილული იქნება შედარებით ფართო საკითხები, მაგალითად, როგორ უნდა დარეგულირდეს საკანონმდებლო დონეზე გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებულ პირთა სამართლებრივი სტატუსი.

I. შესავალი

საქართველოსა და აშშ-ში, ისევე, როგორც მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში, შეიმჩნევა მოთხოვნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში დასაქმებულ პირთა რაოდენობის მზარდი დინამიკა. ტრადიციული სამართლებრივი კლასიფიკაციით, ეს პირები არ მიეკუთვნებიან არც „დასაქმებულთა“ და არც „დამოუკიდებელი კონტრაქტორების“ კატეგორიებს, შესაბამისად ცხარე კამათი მიმდინარეობს იმის თაობაზე, თუ რა კლასიფიკაციას უნდა ექვემდებარებოდეს მომუშავეთა ეს ჯგუფი და ასევე, რა შრომითი სამართლებრივი უფლებები შეიძლება მათ მიენიჭოთ.

სტატია იწყება საქართველოსა და აშშ-ში მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკის ზრდის დინამიკაზე დაკვირვებით. შემდეგ ის აღწერს ამ სექტორის მახასიათებლებს. მიუხედავად იმისა, რომ კომპანიები ცდილობენ ასეთი დასაქმებულები დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად დააკვალიფიცირონ და არა დასაქმებულებად (კლასიკური გაგებით), ორივე ქვეყანაში არსებული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ეს პირები [სამუშაოს

¹ ჩრდილოეთ ოჰაიოს უნივერსიტეტის სამართლის კოლეჯის პროფესორი, ამჟამად მოწვეული ლექტორი აკრონის სამართლის სკოლაში. მისი სურვილია განსაკუთრებული მადლობა გადაუხადოს პროფესორებს - ვახტანგ ზაალიშვილსა და გიორგი ამირანაშვილს და მის თანა-ავტორს - ანა მიხელიძეს. სტატიის მომზადება შეუძლებელი იქნებოდა მათი დახმარებისა და გამხნეების გარეშე.

² შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ბაკალავრი.

შემსრულებელთა] ორივე კატეგორიის კომბინაციას წარმოადგენენ. ასევე, განხილულია თუ რამდენად პასუხობს შრომის სამართლის კანონმდებლობა საქართველოსა და აშშ-ში მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკის ზრდას, შედეგად კი იღებს იმას, რომ ასეთი სამართლებრივი პასუხი არც თუ ისე ადეკვატურია.

მომდევნო ნაწილი ფოკუსირებულია უფრო ფართო საკითხებზე, როგორცაა მაგალითად, როგორ და რა მეთოდებით უნდა ეცადოს კანონმდებელი, მოთხოვნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში დასაქმებულ პირთა სტატუსის შესახებ არსებული საკითხების გადაჭრას. შემოთავაზებულია სხვადასხვა მიდგომა, მათ შორის კლასიფიკაციისათვის დაწესებული კრიტერიუმების დაზუსტება, კლასიფიკაციის სისტემის საერთოდ მოშლა და მის ნაცვლად შრომითი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების ყველაზე თანაბრად გავრცელება ან მომუშავეს ახალი, შუალედური სტატუსის შექმნა, რომელიც მოთხოვნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში დასაქმებულ პირებზე იქნება უშუალოდ მორგებული და მათ შესთავაზებს გარკვეულ დამცავ მექანიზმებს, რომლებიც სხვებზე არ გავრცელდება. ბოლოს კი, სტატიაში წარმოდგენილია მოწოდება სახელმწიფოებისთვის ერთმანეთთან კოორდინაციით შეიტანონ ცვლილებები თავიანთ შრომით კანონმდებლობებში იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ხსენებულ სექტორში მომუშავე პირები მინიმალურად მაინც იყვნენ დაცულნი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთადერთი ალტერნატივა, რაც რჩება, არის სექტორის თვითრეგულირება მულტი-ნაციონალური კომპანიების მიერ, რასაც შედეგად მოჰყვება დასაქმებულთა უფლებების მასიური შეზღუდვა.

II. მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკაში კონტიგენტისა და სამუშაოს ზრდა აშშ-სა და საქართველოში

A. ამერიკის შეერთებული შტატები

არსებული შრომის სამართლის კანონმდებლობა მიღებულია ხანგრძლივი, სტაბილური შრომითი ურთიერთობების ვარაუდით;³ თუმცა, ეს ვარაუდი ბოლო რამდენიმე ათწლეულია კარგავს აქტუალობას. ყველაფერი იმით დაიწყო, რომ კომპანიები გრძელვადიანი შრომითი ხელშეკრულებებიდან გადავიდნენ „შემთხვევით“ (contingent) სამუშაოზე. ეს არის სამუშაო, რომელიც გამოკვეთილად ისეა მოწყობილი, რომ მოკლე ვადიანი იყოს და, ამგვარად, დასაქმებულები არიან დამოუკიდებელი კონტრაქტორები („ფრილანსერები“ და კონსულტანტები), გამოძახებით მომუშავეები და ისეთი პირები, რომლებსაც სააგენტოები სთავაზობენ დამსაქმებლებს.⁴ ეს ტენდენცია, ბოლო 2-3 წლის განმავლობაში, კიდევ უფრო თვალშისაცემი გახდა და ამას ცხადყოფს მოთხოვნაზე დამყარებული, ე.წ. gig-ეკონომიკის განვითარება.⁵

დღესდღეობით, არ არსებობს gig-სამუშაოს დამკვიდრებული განმარტება.⁶ როგორც წესი, იგი მოიცავს ერთ კონკრეტულ დავალებას ან პროექტს და, ხშირად, დამყარებულია მოთხოვნაზე.⁷ ასეთი სამუშაო შეიძლება, გაგრძელდეს რამდენიმე კვირის, თვის (ასეთ შემთხვევაში მოკლევადიან სამუშაოს წაგავს) ან სულაც, წუთის განმავლობაში.⁸ მომუშავემ შეიძლება მხოლოდ ერთ დავალებას მოჰკიდოს ხელი, ან, ერთდროულად,

³ Stone, K. V. W., From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace, 2004; Sanjukta, M. P., Uber as For-Profit Hiring Hall: A Price-Fixing Paradox and its Implications, 38 Berkeley, J. Employ. & Lab. L. 233, 2017, 249. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2817653> (არაფერი, რაც „მძღოლების Uber-თან ურთიერთობას აღწერს, არ შეესაბამება მუშა ხელის „შემთხვევით“ დასაქმების სამართლებრივ ფორმას, „ახალი [ტიპის] გარიგების“, ე.ი. შრომითი ურთიერთობის, მარეგულირებელი ჩარჩოს მოთხოვნებს“).

⁴ იქვე, სამთავრობო ანგარიშვალდებულების ოფისის (Government Accountability Office) გაანგარიშებით, დაახლოებით, 40% ამერიკელი დასაქმებულებისა „შემთხვევითი“ მუშაკები არიან. იხ. Murray, P., Gillibrand, K., Contingent Workforce: Size, Characteristics, Earnings, and Benefits, S. Doc. No. GAO-15-168R, 2015, 4.

⁵ იხ. შემდგომში-12-მე-20 სქ.-ში მოცემული ტექსტი.

⁶ Torpey, E., Hogan, A., Working in a gig economy, Bureau of Labor Statistics Career Outlook, May 2016. ვებ-გვერდზე: <<http://www.bls.gov/careeroutlook/2016/article/what-is-the-gig-economy.htm>>.

⁷ იქვე.

⁸ იქვე.

რამდენიმეს შეეჭიდოს.⁹ მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკის, როგორც სექტორის, ზრდა კიდევ უფრო დააჩქარა ისეთი კომპანიების გამოჩენამ, რომლებიც მომუშავეებს დამსაქმებლებთან ვებ-გვერდების ან მობილური აპლიკაციების მეშვეობით აკავშირებს. (ასეთი კომპანიებია, მაგალითად Uber¹⁰ და Grab).

ამერიკის შეერთებული შტატების შრომის სტატისტიკის ბიურომ, 2005 წლის შემდეგ, შეწყვიტა „შემთხვევითი სამუშაოს“ შესახებ ხელშეკრულებათა სტატისტიკის წარმოება,¹¹ თუმცა აღწერა განახლდა 2017 წლის მაისში მოსახლეობის საერთო გამოკითხვისას.¹² ბიუროს 2015 წლის მონაცემებით, „შემთხვევითი“ სამუშაოთი დაკავებული პირები დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის 1.8-4.1%-ს შეადგენდნენ, ხოლო დამოუკიდებელი კონტრაქტორები 7.4%-ს.¹³

საბოლოო ჯამში, ბიუროს მიერ აღრიცხვის შეწყვეტამ და მონაცემების არ არსებობამ საფუძველი დაუდო ფართო განხილვებს გიგ-ეკონომიკის ზრდაზე.¹⁴ დღევანდელი მდგომარეობით, ამ სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობაზე მიახლოებული მონაცემები აქვს აშშ-ის სტატისტიკის ბიუროს, რომელმაც ინფორმაცია დაამუშავა ისეთ არა-დამსაქმებელ კომპანიებზე დაყრდნობით, სადაც საერთო წლიური შემოსავალი შეადგენს წელიწადში 1000 აშშ დოლარს (ან 1 აშშ დოლარს სამშენებლო სექტორში), თუმცა დასაქმებულები არ ჰყავს დასაქმებულები.¹⁵ ასეთი ბიზნესში დაახლოებით 86% არის თვით-დასაქმებული და მათი 100%-იანი წილის მფლობელი მხოლოდ ერთი პირია.¹⁶ დამგზავრებისა და ოთახების გაქირავების ინდუსტრიაში, ფირმების 93%, სწორედ, ასეთი მესაკუთრეა.¹⁷ ეს ადამიანები წარმოადგენენ ჯგუფს, რომელიც გიგ-ეკონომიკაში ეძებს სამსახურს. მაშასადამე, ეს მონაცემთა ერთობლიობა არის ყველაზე ახლოდან ხედვა იმისა, თუ რა მდგომარეობა აშშ-ის გიგ-ეკონომიკის ბაზარზე.

მთლიან ეკონომიკაში არა-დამსაქმებელი ფირმების რიცხვი 1997 წლიდან 15 მილიონიდან 2007 წელს 22 მილიონამდე, ხოლო 2014 წელს 24 მილიონამდე გაიზარდა.¹⁸ 1-ე¹⁹ გრაფიკში ნაჩვენებია არა-დამსაქმებელი ფირმების ზრდის თანაფარდობა კლასიკური ხელფასის გამცემი სექტორის ზრდასთან.

⁹ იქვე.

¹⁰ იხ. მაგალითად, *Woo, Ch., Bales, R.*, The Uber Million Dollar Question: Are Uber Drivers Employees or Independent Contractors?, 68 Mercer L. Rev., 2017, 461.

¹¹ *Hathaway, I., Muro, M.*, Tracking the gig economy: New numbers, Brookings Institute Report, Oct. 13, 2016. ვებ-გვერდზე: <<https://www.brookings.edu/research/tracking-the-gig-economy-new-numbers/>>.

¹² მდივანი შრომის საკითხებში (Secretary of Labor) *Perez, T.*, Innovation and the Contingent Workforce, U.S. Dep't Labor Blog, Jan. 25, 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<https://blog.dol.gov/2016/01/25/innovation-and-the-contingent-workforce/>>.

¹³ Bureau of Labor Statistics News, Contingent and Alternative Employment Arrangements, February 2005, USDL 05-1433 (July 27, 2005), 1.

¹⁴ იხ. მაგალითად, *Steinmetz, K.*, Exclusive: See How Big the Gig Economy Really Is, Time, Jan. 6, 2016. ვებ-გვერდზე: <<http://time.com/4169532/sharing-economy-poll/>>, (სავარაუდოდ, მინიმუმ, 14 მილიონია, ამჟამად, დასაქმებული გიგ-ეკონომიკაში), *Neuner, J.*, 40% of America's Workforce Will Be Freelancers by 2020, Quartz, Mar. 20, 2013; *Miller, R.*, Half of All Workers Could be Freelance by 2020, Startup Donut, June 26, 2015. ზოგადად, იხ., *Lobel, O.*, The Gig Economy & The Future of Employment and Labor Law, 51 USF L. Rev., 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <ssrn.com/abstract=514132>.

¹⁵ *Hathaway, I., Muro, M.*, დასახ. ნაშრომი, მე-11 სქ.

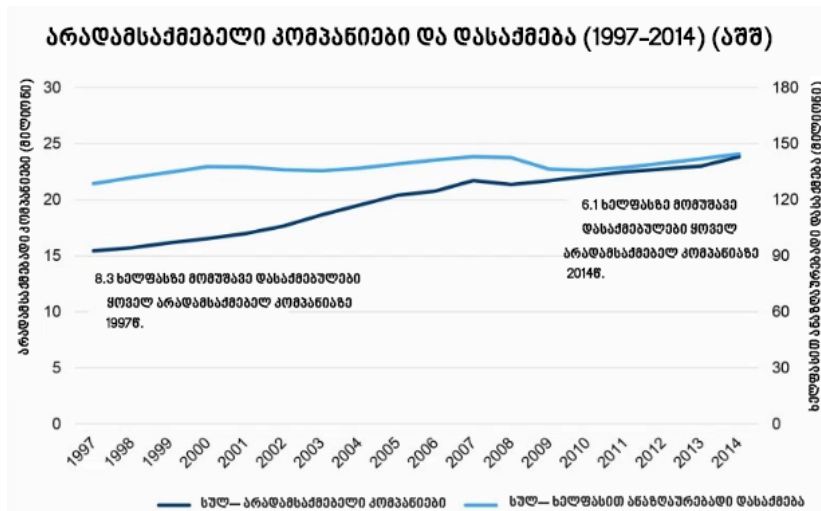
¹⁶ იქვე, 5.

¹⁷ იქვე.

¹⁸ *Hathaway I., Muro, M.*, დასახ. ნაშრომი, მე-11 სქ. აშშ-ის დასაქმებულთა საერთო ოდენობა იყო 129 მილიონი, 1997 წელს, ხოლო 145 მილიონი, - 2014 წელს.

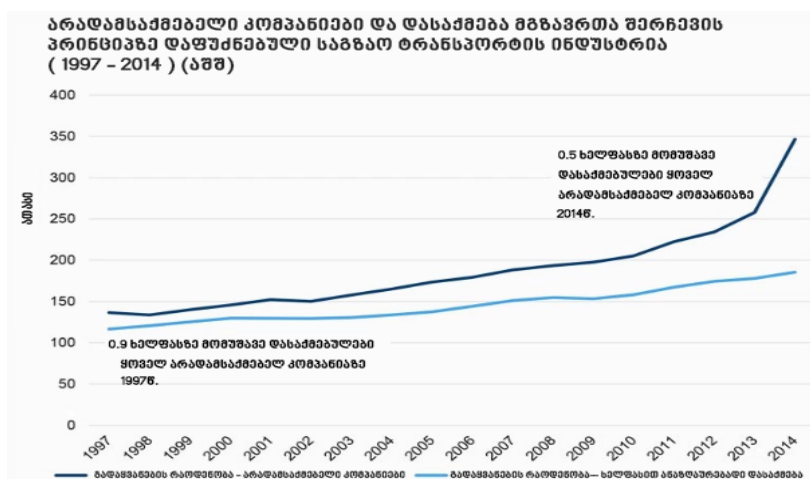
¹⁹ იქვე.

გრაფიკი 1



gig-ეკონომიკის ზრდა, კიდევ უფრო, თვალშისაცემია, როდესაც საქმე ეხება სახმელეთო ტრანსპორტის ინდუსტრიას. მე-2 გრაფიკი²⁰ გვიჩვენებს, რომ სახმელეთო ტრანსპორტის სექტორში არა-დამსაქმებელი კომპანიების რიცხვი დრამატულად გაიზარდა 2010 წელს; ზუსტად იმ წელს, როდესაც სან ფრანცისკოში Uber-ის სერვისებით სარგებლობა დაიწყო. 2014 წელს, კიდევ ერთხელ, რეკორდული ზრდის მაჩვენებელი დაფიქსირდა და ეს ტრენდი დღესაც გრძელდება.²¹ *იან ჰეთევი* და *მარკ მურო* ხსნიან, რომ: „2014 წელს არა-დამსაქმებელი კომპანიების ზრდის მაჩვენებელი დამგზავრების ინდუსტრიაში 34% იყო, ხელფასის გამცემი მსგავსი კომპანიების ზრდის მაჩვენებელი მხოლოდ 4%-ია. 2010-დან 2014 წლამდე „დამგზავრების“ ინდუსტრიაში არსებულმა არა-დამსაქმებელმა კომპანიებმა 64%-იანი ზრდა აჩვენეს მაშინ, როდესაც იმავე ინდუსტრიაში ხელფასის გამცემი კომპანიების ასეთი ზრდა მხოლოდ 17% იყო“²².

გრაფიკი 2



Gig-ეკონომიკის ასეთი ზრდა, განსაკუთრებით, თუ ეს ხდება ტრადიციული შრომითი ურთიერთობების წილის შემცირების ხარჯზე, მნიშვნელოვნად ასუსტებს ამერიკის შრომით

²⁰ იქვე.
²¹ იქვე.
²² იქვე.

გაერთიანებებს იმის გამო, რომ ამ სექტორში დასაქმებული პირების ორგანიზება ბევრად რთულია. ამ ყველაფერს აქვს ორი მიზეზი. პირველი ისაა, რომ აშშ-ის სამართალი უშვებს, რომ ეს ადამიანები იყვნენ დამოუკიდებელი კონტრაქტორები და არა დასაქმებულები. აშშ-ის ეროვნული აქტი შრომითი ურთიერთობების შესახებ არ ეხება დამოუკიდებელ კონტრაქტორებს,²³ ხოლო დამოუკიდებელი კონტრაქტორების მცდელობამ, რომ კოლექტიურად იდავონ, შესაძლოა, დაარღვიოს ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა.²⁴ Gig-ეკონომიკაში მომუშავეების სამართლებრივი სტატუსზე ბევრი დავა მიმდინარეობდა²⁵ და თეორიაც განვითარდა,²⁶ თუმცა ეს განხილვები, მეტწილად, ეხებოდა ანაზღაურებას, სამუშაო დროსა და წახალისებებს²⁷ და არა დამოუკიდებელი კონტრაქტორების პროფკავშირებში გაწევრიანების ან ასეთის შექმნის უფლებას.²⁸

რაც შეეხება მეორე მიზეზს, ეს თვით gig-ეკონომიკაში დასაქმებულების დამოკიდებულებას, რომ ისინი არათუ კოლექტიური ინტერესით გაერთიანებული დასაქმებულები, არამედ დამოუკიდებელი მეწარმეები არიან.²⁹ მაგალითად, Uber-ის მძღოლები თვითონ განსაზღვრავენ სამუშაო გრაფიკს, მუშაობენ მარტონი და მართავენ საკუთარ მანქანებს. თუმცა, *ქეთრინ ფისკმა* აღნიშნა, რომ ჰოლივუდში მოღვაწე მწერლებს უკვე 80 წელია კოლექტიური შეთანხმება აქვთ, მიუხედავად იმისა, რომ gig-ეკონომიკის ნაწილს წარმოადგენენ.³⁰ დამოუკიდებელ, სამეწარმეო და მოკლე-ვადიანი საფუძვლით მომუშავე პირებს შეუძლიათ, აწარმოონ კოლექტიური მოლაპარაკებები, თუ ამისათვის მოტივი, შესაძლებლობა და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები ექნებათ.³¹

B. საქართველო

Gig-ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი სამართლებრივი ურთიერთობები ქართულ ბაზარზე დიდი სისწრაფით ვითარდება. თუმცა, ამ ზრდის დამადასტურებელი მონაცემები ან სტატისტიკა, დღესდღეობით, არ მოიპოვება. შესაბამისად, მიახლოებული სურათისათვის, მოგვიხდა დაგვაკვირებოდით იმ კომპანიებს, რომლებიც ქართველ მომხმარებელს მოთხოვნაზე დამყარებულ სერვისებს აწვდიან, თუმცა კომპანიებმა უარი განაცხადეს ასეთ თანამშრომლობაზე. ამიტომ, ჩავატარეთ მოკლე არაფორმალური გამოკითხვა საქართველოში, მოთხოვნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში დასაქმებულ პირებთან დაკავშირებით.

ამ გამოკითხვების შედეგებზე დაყრდნობით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ gig-ეკონომიკაში მომუშავე პირები, მეტწილად, ითვლებიან დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად, თუმცა, ფუნქციურად, უფრო დასაქმებულებს ჰგვანან. ასეთი პირების რიცხვი უცნობია, თუმცა საქსტატის 2015 წლის გამოკითხვები აჩვენებს, რომ

²³ NLRA § 2(3); იხ., ასევე NLRB v. United Ins. Co., 390 U.S. 254 (1968) (გამოყენებულ იქნა დავალების ხელშეკრულების მარეგულირებელი ნორმები (კონცეფციაზე დაფუძნებული, არაზუსტი თარგმანი) ტექსტში გამოყენებული საერთო სამართლის ტერმინოლოგია - agency law) იმისთვის, რომ გარკვეულიყო დაზღვევის აგენტი დასაქმებული იყო თუ დამოუკიდებელი კონტრაქტორი, NLRA-ის მიხედვით).

²⁴ იხ. *Sanjukta, M. P.*, დასახ. ნაშრომი, მე-3 სქ.; *Fisk, C.*, Hollywood Writers and the Gig Economy, 2017 U. Chi. Legal Forum, 2017. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<https://legal-forum.uchicago.edu/publication/hollywood-writers-and-gig-economy>>; *Paul, S. M.*, The Enduring Ambiguities of Antitrust Liability for Worker Collective Action, 47 Loy. U. Chi. L.J., 2016, 969, 977; *Kennedy, E.*, Comment, Freedom from Independence: Collective Bargaining Rights for “Dependent Contractors”, 26 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 143, 2005, 169-69.

²⁵ იხ. საქმეთა ჩამონათვალი *Cherry, M. A.*, Gig Economy: Settlements Leave Labor Issues Unsettled, May 5, 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <ssrn.com/abstract=2776213>.

²⁶ იხ. მაგალითად, *Cunningham-Parmeter, K.*, From Amazon to Uber: Defining Employment in the Modern Economy, 96 Boston U. L. Rev., 2016, 1673; *Woo, Ch., Bales, R.*, დასახ. ნაშრომი, მე-10 სქ.; *Cherry, M. A.*, Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work, 37 Comparative Lab. L. & Policy J., 2017, 577. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <ssrn.com/abstract=2734288>.

²⁷ *Cherry, M. A.*, დასახ. ნაშრომი, 25-ე სქ.

²⁸ შეად. *Fisk, C.*, დასახ. ნაშრომი 24-ე სქ., (იყენებს ჰოლივუდის მწერალთა საქმეს პრეცედენტული ანალიზისათვის იმ საკითხის გადასაწყვეტად, შეუძლიათ თუ არა gig-ის მსგავს დასაქმებულებს (სამართლებრივი და პრაქტიკული თვალსაზრისით) გაერთიანდნენ პროფკავშირად).

²⁹ *Fisk, C.*, დასახ. ნაშრომი 24-ე სქ., 1; *Dubal, V.*, Wage Slave or Entrepreneur? Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 Cal. L. Rev., 2017, 101.

³⁰ *Fisk, C.*, დასახ. ნაშრომი 24-ე სქ., 2.

³¹ იქვე.

საქართველოში დამოუკიდებელი კონტრაქტორების რიცხვი აჭარბებს ტრადიციული შრომითი კონტრაქტების საფუძველზე დასაქმებული პირების რიცხვს.³²

2017 წლის კვლევებმა აჩვენეს, რომ თვითდასაქმებულთა 59% პროცენტი სოფლის მეურნეობის სფეროში საქმიანობს.³³ უცნობია ის სექტორები, რომლებშიც თვითდასაქმებულთა დარჩენილი 41% საქმიანობს.

რაც შეეხება გიგ-ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი სამუშაოს ზრდას, იგი თვალშისაცემია, მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალური სტატისტიკა არ არსებობს. ისეთი კომპანიები, როგორებიცაა Bolt, Maxim, Yandex Taxi, და სხვა, თანდათანობით, იკავებენ ბაზარს, უფრო შესამჩნევი ხდებიან და სწრაფად ფართოვდებიან. ტრანსპორტის სფეროში მოსალოდნელი რეფორმის ფარგლებში, სავარაუდოა, რომ გიგ-ეკონომიკის წილი კიდევ უფრო გაიზრდება.

III. სამართლებრივი დავის მექანიზმების გაფართოება მოთხოვნაზე დამყარებული ეკონომიკის სფეროში დასაქმებული პირებისათვის.

A. ამერიკის შეერთებული შტატები

როგორც მეორე ნაწილშია აღწერილი, აშშ-ში მიმდინარეობს საკმაოდ საფუძვლიანი სამართლებრივი დავები საკითხზე - უნდა იყვნენ თუ დასაქმებულები გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირები დამოუკიდებელი კონტრაქტორები.³⁴ უთანხმოებათა უმეტესობა სახელფასო განაკვეთს, სამუშაო დროსა და წახალისების შესახება³⁵ და არა იმისზე, ამ მომუშავეებს შეუძლიათ თუ არა გაერთიანებებად ორგანიზება.³⁶ იმისათვის, რომ გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირები კოლექტიური მოლაპარაკებების უფლებით და მასთან დაკავშირებული უპირატესობით იყვნენ უზრუნველყოფილნი, სამი რამ უნდა გაკეთდეს:

პირველ რიგში, აშშ-ის სასამართლოებმა და შრომითი ურთიერთობების ეროვნულმა საბჭომ (NLRB ან საბჭო) (ფედერალური ადმინისტრაციული სააგენტო, რომელიც პასუხისმგებელია შრომითი ურთიერთობების ეროვნულ აქტის მოქმედებაზე) უნდა უზრუნველყოს, რომ გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირებზე, მაგალითად, Uber-ის მძღოლებზე, გავრცელდეს აქტის მოქმედება და, ასევე კლასიფიკაციისას, ამ პირებს სხვა შრომით სამართლებრივი სტატუსი მიენიჭოს.³⁷

მეორე, თუ გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირები დამოუკიდებელი კონტრაქტორებად დარჩებიან, აქტი უნდა შევიდეს ცვლილებები, რათა დავიწროვდეს ან საერთოდ გაუქმდეს მე-2 ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს დამოუკიდებელ კონტრაქტორებს³⁸ და ფედერალური ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობაც უნდა შესწორდეს იმგვარად, რომ ინტერპრეტაცია არ მოხდეს ისე, თითქოს ისინი დამოუკიდებელ კონტრაქტორებს აძლევენ კოლექტიური მოლაპარაკებების უფლებას.³⁹ როგორც *ქეთრინ ფისკის* ნაშრომი ჰოლივუდში მოღვაწე მწერლების მაგალითზე გვაჩვენებს,⁴⁰ კოლექტიურ მოლაპარაკების უფლება სრულად შეეფერება ისეთ მომუშავეებს, რომლებსა დამოუკიდებელი კონტრაქტორებისთვის დამახასიათებელი ბევრი ნიშანი აქვთ. შესაბამისად, კიდევ ერთი ალტერნატივა არის ის, რომ ეროვნული აქტი შრომითი ურთიერთობების შესახებ შესწორდეს იმგვარად, რომ ის

³² დასაქმება და უმუშევრობა, საქსტატის მონაცემები 2006-2015 წწ., 2015 <<http://www.geostat.ge/>>.

³³ საქართველოს შრომის ბაზრის ანგარიში, Georgian Political and Business Insight, 30 მარტი, 2017. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<https://bpi.ge/saqartvelos-shromis-bazris-anatomia/>>.

³⁴ იბ. 23-ე-26-ე სქ. წარმოდგენილი ტექსტი.

³⁵ *Cherry, M. A.*, დასახ. ნაშრომი, 25-ე სქ.

³⁶ იბ. 24-ე სქ.-ში წარმოდგენილი ინფორმაცია.

³⁷ იბ. *Eisenbrey, R., Mishel, L.*, Uber business model does not justify a new 'independent worker' category, Economic Policy Institute, March 17, 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://www.epi.org/publication/uber-business-model-does-not-justify-a-new-independent-worker-category/>>.

³⁸ NLRA § 2(3). ამან შეიძლება, ასევე მოითხოვოს ტერმინ „დასაქმებულის“ (employee) ჩანაცვლება „მომუშავე“ (worker).

³⁹ ზოგადად, იბ. *Sanjukta, M. P.*, დასახ. ნაშრომი, მე-3 სქ.

⁴⁰ *Fisk, C.*, დასახ. ნაშრომი 24-ე სქ.,

ითვალისწინებდეს დამოუკიდებელი სამუშაოს ახალ კატეგორიას⁴¹ და მომუშავეებს აძლევდეს გაერთიანებისა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლებას ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ხელშეკრულების პირობები.

და ბოლოს, უნდა შეიქმნას სათანადო ერთეული გაერთიანებისა და მოლაპარაკების საკითხების სათანადო განხილვის მიზნით. აქტის მე-9(ბ) ნაწილი საბჭოს აძლევს ასეთი ერთეულის განსაზღვრის შესაძლებლობას⁴² და განსაზღვრავს შესაბამის პროცედურებს.⁴³ საბჭომ ეს უნდა გააკეთოს არა მარტო რეალურ სამუშაო ადგილებთან მიმართებით, არამედ - „ვირტუალურთანაც“.

მაგალითი იმისა, თუ როგორ უნდა მუშაობდეს ასეთი სისტემა, არის სიეტლში შექმნილი გაერთიანების მსგავსი ასოციაცია.⁴⁴ 2015 წლის დეკემბერში სიეტლის ხელისუფლებამ გამოსცა განკარგულება,⁴⁵ რომელიც დაქირავებულ მძღოლებს ანიჭებს უფლებას გაერთიანდნენ და აირჩიონ წარმომადგენლები კოლექტიური მოლაპარაკებებისათვის უკეთეს სამუშაოებზე პირობებზე იმ კომპანიებთან, რომლებიც მათ საქმიანობას მართავენ. ამ დოკუმენტის მიზანი იყო „მმართველ კომპანიებსა და მათზე მიმაგრებულ მძღოლებს შორის, მოლაპარაკებისას, უფლებების გათანაბრება.“⁴⁶ ქალაქის საკრებულომ განაცხადა, რომ:

ისეთ ბიზნეს მოდელებში, სადაც კომპანიები აკონტროლებენ მძღოლების სამუშაოს გარკვეულ ასპექტებს, მაგრამ, ამავედროულად, მძღოლებს განიხილავენ როგორც დამოუკიდებელ კონტრაქტორებს, ართმევენ მათ იმ შრომით სამართლებრივ უპირატესობებს, რომლებიც სიეტლმა შემოიღო მოქალაქეების ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ასეთი ქმედებები აზნინეს სიეტლის მცდელობას შექმნას თანაბარი სამუშაო პირობები ქალაქში დასაქმებული ყველა პირისათვის.⁴⁷

სიეტლის განკარგულება აწესებს პროცედურას (1) ორგანიზაციებისთვის, რომ დარეგისტრირდნენ მძღოლების კვალიფიციურ წარმომადგენლებად (QDR) და (2) მძღოლებს ანიჭებს უფლებას რომელიმე ასეთ ორგანიზაციაში გაერთიანდნენ, რათა ეს ორგანიზაცია იყოს მათი ექსკლუზიური წარმომადგენელი კონკრეტულ კომპანიებთან ურთიერთობისას.⁴⁸ წარმომადგენელი გახდება ექსკლუზიური, თუ განცხადებას წარუდგენს ქალაქის ფინანსებისა და ადმინისტრაციული სერვისების დირექტორს (დირექტორს) „სადაც მკაფიოდ დადასტურებული იქნება ინტერესი იმ მძღოლების მხრიდან, რომლებსაც უნდათ, რომ ეს კონკრეტული პირი წარმოადგენდეს მათ ინტერესებს კოლექტიური მოლაპარაკებებისას“⁴⁹.

როდესაც ექსკლუზიურ წარმომადგენელს მიენიჭება უფლებამოსილება, კომპანიასთან მოლაპარაკებისას უნდა შეთანხმდნენ ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ავტომობილის სტანდარტები, უსაფრთხო მართვის წესები, ანაზღაურების ხასიათი და ოდენობა, მინიმალური სამუშაო დრო და წესები.⁵⁰ შეთანხმება უნდა გაფორმდეს წერილობით⁵¹ და უნდა დაადასტუროს დირექტორმა,⁵² რის შემდეგაც, შეთანხმება ყველა მხარისათვის

⁴¹ *ob. Harris, S. D., Krueger, A. B., A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”, The Hamilton Project Discussion Paper 2015-10.*

⁴² 29 U.S.C. § 159(b) (“ამ აქტით [ქვე-თავით] გარანტირებული უფლებების სრული რეალიზაციის თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზნით, საბჭომ თითოეულ საქმეში უნდა განსაზღვროს, რომ იარსებებს კოლექტიურ მოლაპარაკებაზე უფლებამოსილი ერთეული - მოხელეთა ერთეული (craft unit), საწარმოს ერთეული ან ქვეგანყოფილება შესაბამისად“).

⁴³ იქვე.

⁴⁴ ზოგადად *ob. Van Wezel Stone, K., Unions in the Gig and On-Demand Economy, American Prospect (forthcoming Winter 2017); Sanjukta, M. P.,* დასახ. ნაშრომი, მე-3 სქ., Part I.A; Council Unanimously Adopts First-of-its-Kind Legislation to Give Drivers a Voice on the Job, Seattle City Council Press Release, Dec. 14, 2015. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<https://www.seattle.gov/council/issues/giving-drivers-a-voice>>.

⁴⁵ City of Seattle, Council Bill 118499, Dec. 14, 2015, amending Seattle Municipal Code § 6.310.110 and adding new § 6.310.735.

⁴⁶ City of Seattle, Council Bill 118499 §1(J).

⁴⁷ იქვე, §1(H).

⁴⁸ იქვე, § 2.

⁴⁹ იქვე, § 3(F)(1).

⁵⁰ იქვე, § 3(H).

⁵¹ იქვე.

⁵² იქვე, § 3(H)(2).

ხდება სავალდებულო.⁵³ თუ მხარეები ვერ შეთანხმდებიან, განკარგულებით, დაიშვება არბიტრაჟის შესაძლებლობასაც.⁵⁴

2016 წლის მარტში აშშ-ის სავაჭრო პალატამ უჩივლა ქალაქ სიეტლს ფედერალურ სასამართლოში მოთხოვნით, რომ განკარგულების კანონთან შეუსაბამოდ აღიარებისა და მისი მოქმედების შეჩერების მიზნით.⁵⁵ სარჩელში პალატა დაობდა, რომ განკარგულება ეწინააღმდეგებოდა *შერმანის* ანტიმონოპოლიურ აქტს და უპირატესობას ანიჭებდა ეროვნულ აქტს შრომითი ურთიერთობების შესახებ. აგვისტოში სასამართლომ შეწყვიტა საქმის განხილვა, იმ საფუძველით, რომ, რადგან განკარგულება ჯერ კიდევ არ მოქმედებდა, პალატას ამით არანაირი ზიანი არ მისდგომია და, შესაბამისად, არ ჰქონია საჩივრის საფუძველი.⁵⁶ მოსამართლემ პალატას „ღია კარი“ დაუტოვა, რათა მოგვიანებით საქმის წარმოება განახლებულიყო საჭიროების შემთხვევაში. 2016 წელს განკარგულება ძალაში შევიდა და პალატამაც მყისიერად შეიტანა სარჩელი.

სიეტლის განკარგულება ცხადყოფს, რომ გიგ-ეკონომიკა სრულ თანხვედრაშია კოლექტიური მოლაპარაკებების პრინციპებთან. ირონიულია ის ფაქტი, რომ საბჭოს ან სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, რომ გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირები დასაქმებულები არიან, რომლებსაც იცავთ ეროვნული აქტი შრომით სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ, შედეგად ამ აქტის ჩანაცვლებას მოიტანდა. თუმცა, სიეტლის განკარგულება არის მცირე იმედი გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებულებისათვის მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

B. საქართველო

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ჩვენი მცდელობა კომპანიებისაგან მოგვეპოვებინა ინფორმაცია, წარუმატებელი აღმოჩნდა. საბოლოო ჯამში, ჩავატარეთ დამოუკიდებელი კვლევა, რომლის ფარგლებშიც გიგ-ეკონომიკაში მომუშავე პირები გამოიკითხნენ. რესპოდენტებმა შემდეგ კითხვებს უპასუხეს: როგორ უკავშირდებიან კომპანიებს? არ პროცედურებია ლიცენზიის მისაღებად? დასაქმებულები არიან თუ დამოუკიდებელი კონტრაქტორები? რა არის მათი ძირითადი უფლებები და მოვალეობები? ვინ განსაზღვრავს რა დროით და კვირის რამდენი დღის განმავლობაში უნდა იმუშაონ? უნდა შეატყობინონ თუ არა კომპანიას, რომ შვებულებაში სურთ გასვლა? არის თუ არა წამახალისებელი სისტემა დანერგილი? და ბოლოს, კომპანიასთან აფილირების სანაცვლოდ, რას იღებენ?

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ აშშ-ის მსგავსად ქართულ ბაზარზე არსებული გიგ-კომპანიები დაკავშირებულ პირებს დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად აკვალიფიცირებენ. ბევრ წილად, მართლაც ასეა, თუმცა სხვა მრავალი ასპექტით, ეს პირები კლასიკურ დასაქმებულებს ჰგვანან.

რადგანაც Uber-ი და Grab-ი აშშ-ში გიგ-ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი სამუშაოს მაგალითებია, საქართველოშიც იმავე ტიპის კომპანიები გამოვიკვლიეთ. ასეთ კომპანიებს თავიანთი ხელშეკრულებები ვებ-გვერდებზე აქვთ გამოქვეყნებული და ისინი ხელმისაწვდომია ყველასათვის. ნებისმიერი მათგანი ავალდებულებს მძღოლებს ხელი მოაწერონ სალიცენზიო ხელშეკრულებას.⁵⁷ პროცედურა იწყება მძღოლის მიერ ონლაინ აპლიკაციის შევსებით, სადაც იგი ძირეულ ინფორმაციას აწვდის კომპანიას. შემდეგ მძღოლი უნდა დარეგისტრირდეს კომპანიაში და აპლიკაციაში, რომლის მეშვეობითაც, კომპანია მძღოლზე სამუშაოს გაანაწილებს; თუმცა, ვიდრე მძღოლი სამსახურს დაიწყებს, უნდა

⁵³ იქვე, § 3(H)(2)(a).

⁵⁴ იქვე, § 3(I).

⁵⁵ Case No. 2:16-cv-00322 (W.D. Wash., filed March 3, 2016); *Beekman, D.*, Chamber of Commerce Sues Seattle over Allowing Uber-driver Unionizing, *The Seattle Times*, March 3, 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/chamber-of-commerce-sues-seattle-over-allowing-uber-driver-unionizing/>>.

⁵⁶ *Beekman, D.*, Judge Tosses U.S. Chamber's Suit Against Seattle over Uber Union Law, Calling it Premature, *The Seattle Times*, Aug. 9, 2016. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/judge-tosses-chambers-suit-against-seattle-over-uber-law/>>.

⁵⁷ ზოგიერთი კომპანია მძღოლებს კომპანიის მანქანებით უზრუნველყოფს, თუმცა მძღოლების უმეტესობა საკუთარი მანქანებით გადაადგილდება. სტატიაში ეს უკანასკნელი კატეგორიაა განხილული.

გაიაროს გასაუბრება. გასაუბრების შემდეგ, მას შეატყობინებენ შეუძლია თუ არა მუშაობას შეუდგეს.

ეს გასაუბრება არაა ერთადერთი მსგავსება გიგ-ეკონომიკაში მომუშავეებსა და ჩვეულებრივ დასაქმებულებს შორის. აღმოჩნდა, რომ ეს პირები იმაზე ნაკლები დამოუკიდებლობით სარგებლობენ, ვიდრე სხვა დამოუკიდებელი კონტრაქტორები. მაგალითად:

- მძღოლებს აქვთ უფლება შეარჩიონ მარშრუტი, თუმცა ის უნდა იყოს ყველაზე იაფი ალტერნატივა, თუ მომხმარებელი სხვაგვარად არ მოითხოვს;
- მძღოლებმა თავი უნდა შეიკავონ საუბრის წამოწყებისგან, თუ მგზავრი თვითონ არ დაიწყებს საუბარს;
- მძღოლებს აქვთ ინსტრუქცია, თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდნენ;
- შვებულებასთან დაკავშირებით მძღოლებმა უნდა შეატყობინონ კომპანიებს, სხვაგვარად ეს მათ შეფასებაზე აისახება;
- მძღოლებს არ აქვთ წინასწარგანსაზღვრული სამუშაო გრაფიკი, მაგრამ, თუ ისინი არა საკმარისად იმუშავენ, ეს მათ რეიტინგსა და შეფასებაზე ცუდად აისახება;
- ასევე, მძღოლებს შეუძლიათ არ აიყვანონ აპლიკაციის მიერ მათზე განპიროვნებული მგზავრი, მაგრამ ეს შეფასებაზე აისახება;
- თუ მძღოლს აქვს დაბალი რეიტინგი, კომპანია უფლებამოსილია, შეწყვიტოს ხელშეკრულება.
- მძღოლები აპლიკაციის გამოყენებისათვის საკომისიო იხდიან. ეს უზრუნველყოფს, რომ მძღოლებმა კომპანიისაგან მიიღონ შეკვეთები მგზავრთა გადაყვანაზე, ხოლო მგზავრებმა მიღებული მომსახურებისათვის გადაიხადონ.
- ზოგიერთი კომპანია მძღოლებისათვის მოქმედებს როგორც საგადასახადო აგენტი.⁵⁸

ზემოთ ჩამოთვლილი წესები არის უზოგადესი და ყველა კომპანიაში, მეტ-ნაკლებად, ერთგვარია. კომპანიები ამ პირებს თვითდასაქმებულებად მოიაზრებენ. გაფორმებულ დოკუმენტებში ცალსახაა, რომ არ იდება შრომითი ხელშეკრულება. ეს მომუშავე პირები ტრადიციულ დასაქმებულებზე მეტი თავისუფლებით სარგებლობენ (მაგ., შეუძლიათ განსაზღვრონ საკუთარი სამუშაო საათები), მაგრამ ისინი თავისუფლებიც არ არიან ისე, როგორც დამოუკიდებელი კონტრაქტორები და დასაქმებულების მსგავსად, ხელშეკრულების სუსტ მხარეს წარმოადგენენ. საბოლოო ჯამში, აშშ-ის მსგავსად, საქართველოშიც გიგ-ეკონომიკაში მომუშავეები „შუალედური“ [ხასიათის] უფლებებით სარგებლობენ.

გიგ-ეკონომიკაში მომუშავეთა კატეგორია არსადაა ნახსენები ქართულ კანონმდებლობაში. ეს სექტორი საქართველოში იმდენად ახალია, რომ სასამართლო პრაქტიკაც არ არსებობს. ამასთან, გიგ-ეკონომიკაში მომუშავეებს, ჯერჯერობით, არ შეუქმნიათ პროფკავშირები.

საქართველოში პროფკავშირებს ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვთ შრომით ურთიერთობებში და ეს ძლიერ მექანიზმია შრომით მოლაპარაკებებში სასურველი შედეგის მისაღწევად. მათი როლი ისეთივე მნიშვნელოვანი იქნებოდა გიგ-ეკონომიკის სექტორისათვის, როგორც ტრადიციული დასაქმებულებისთვისაა.

გაერთიანებების და, კერძოდ, პროფკავშირების შექმნა და მასში გაწევრიანება კონსტიტუციური უფლებაა საქართველოში.⁵⁹ ეს ხაზს უსვამს ასეთი ორგანიზაციების მნიშვნელობას და, ასევე მოწესრიგებულია საქართველოს ორგანული კანონით შრომის

⁵⁸ 2010 წლის საქართველოს №3591 კანონი საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მე-20 მუხლი, მე-2 ნაწილი - საგადასახადო აგენტი არის პირი, რომელმაც ამ კოდექსით დადგენილ შემთხვევაში და დადგენილი წესით უნდა შეასრულოს გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო ვალდებულება.

⁵⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლი (2018 წლის №20171 კონსტიტუციური კანონით განხორციელებული ცვლილების შედეგად მიღებული რედაქციით).

კოდექსი, რომლის მთლიანი თავი ეთმობა გაერთიანების [შრომის სფეროში] თავისუფლებას.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ეროვნული კანონმდებლობა თანხვედრაში უნდა იყოს ყველა საერთაშორისო კონვენციასთან, რომლებსაც ქვეყანამ ხელი მოაწერა და რომლებიც არ ეწინააღმდეგება ქვეყნის კონსტიტუციას.⁶⁰ შედეგად, საქართველოსთვის რამდენიმე საერთაშორისო დოკუმენტს აქვს უდიდესი გავლენა შრომის კანონმდებლობაზე.

საქართველო არის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელმომწერი ქვეყანა. ეს დოკუმენტი უზრუნველყოფს მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებას, ასევე მშრომელთა უფლებას ჩამოაყალიბონ და გაერთიანდნენ პროფკავშირებში თავიანთი ინტერესების, როგორც უნივერსალური უფლების დასაცავად.⁶¹

1999 წლის 23 ივნისს, საქართველოში ძალაში შევიდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 87-ე კონვენცია შეკრების თავისუფლებასა და გაერთიანების უფლების დაცვის შესახებ.⁶² კონვენციის რატიფიცირებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, რომ სხვადასხვა სექტორში დასაქმებული პირები ისარგებლებდნენ გაერთიანებების შექმნისა და მათში გაწევრიანების უფლებით.⁶³ 2005 წლის 1 ივლისს, საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა ევროპის სოციალური ქარტიის რატიფიკაცია.⁶⁴ დოკუმენტის მე-5 მუხლი უზრუნველყოფს, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა არ შეცვალონ შრომის კანონმდებლობა იმგვარად, რომ შეიზღუდოს დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა უფლება შეუერთდნენ ეროვნულ და საერთაშორისო პროფესიულ ორგანიზაციებს (გაერთიანების უფლება)

უფრო მეტიც, რადგანაც პროფკავშირები მაღალი საჯარო ინტერესის საგანია, საქართველოში არსებობს ცალკე კანონი „პროფკავშირების შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუცია გაერთიანებების შექმნისა და მათში გაწევრიანების უფლებას საყოველთაოდ უზრუნველყოფს, ამასთანავე საქართველოს შრომის კოდექსის 40¹ მუხლი ამბობს, რომ დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს აქვთ უფლება ჩამოაყალიბონ და შეუერთდნენ პროფესიულ კავშირებს. საქართველოს კანონი „პროფკავშირების შესახებ“ იმეორებს⁶⁵ კონსტიტუციურ დანაწესს და ამატებს, რომ გაერთიანება შეიძლება შეიქმნას ნებისმიერ საწარმოში, ინსტიტუციასა თუ ორგანიზაციაში.⁶⁶

ქვეყნის უზენაესი კანონიც და სპეციალური კანონიც საკმაოდ მოქნილია იმისათვის, რომ შეითავსოს არატრადიციული შრომითი ურთიერთობების რეგულირება - ისეთი ურთიერთობების, რომლებიც რომელიმე კონკრეტულ კლასიფიკაციაში ვერ ხვდებიან; თუმცა, საქართველოს შრომის კოდექსში („შკ“), გარკვევით განისაზღვრება, რომ გაერთიანებების დაარსება და მათში გაწევრიანება დამსაქმებლისა და დასაქმებულის პრეროგატივაა.⁶⁷ რადგანაც კოდექსი განმარტავს ვინ შეიძლება იყოს დამსაქმებელი და ვინ დასაქმებული,⁶⁸ შედეგად ვიღებთ იმ მდგომარეობას, რომ ის მომუშავე პირები, რომლებიც დასაქმებულები არ არიან, თუმცა გარკვეული შეზღუდვები აქვთ კონტრაქტორების მხრიდან, ვერ ისარგებლებენ საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო

⁶⁰ კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁶¹ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის (ECHR) მე-11 მუხლი. ტექსტი ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.

⁶² საქართველოს პარლამენტის 1999 წლის №2144 დადგენილება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 87-ე კონვენციის - შეკრების თავისუფლებასა და გაერთიანების უფლებაზე - რატიფიკაციის შესახებ.

⁶³ მე-2 მუხლი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის („შსო“) 1948 წლის 87-ე კონვენცია შეკრების თავისუფლებისა და გაერთიანების უფლების დაცვის შესახებ.

⁶⁴ საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის №1876 დადგენილება ევროპის სოციალური ქარტიისა და მისი დანართის რატიფიკაციის შესახებ.

⁶⁵ საქართველოს 2018 წლის №3825-ის კანონი პროფესიული კავშირების შესახებ, მუხლი 2(2).

⁶⁶ მუხლი 2(3).

⁶⁷ შკ-ის (საქართველოს 2010 წლის № 4113-ის ორგანული კანონი) მე-40¹ მუხლი.

⁶⁸ მე-3 მუხლი.

შეთანხმებებით მათთვის მინიჭებული გაერთიანების თავისუფლებით. Gig-ეკონომიკაში დასაქმებულები არცერთ კატეგორიას არ მიეკუთვნებიან, გარდა თვითდასაქმებულებისა; თუმცა, როგორც აღინიშნა, სრულად არც ამ კატეგორიას შეესაბამებიან. მამასადამე, დღევანდელი საკანონმდებლო რეგულირების გათვალისწინებით, სასამართლოებს აქვთ უდიდესი მნიშვნელობა იმის გადაწყვეტაში, აქვთ თუ არა ამ სექტორში მომუშავეებს გაერთიანების შექმნისა და მათში გაწევრიანების უფლება.

IV. სისტემური მიდგომა gig-ეკონომიკის დასარეგულირებლად

როგორც ზემოთ აღიწერა, gig-ეკონომიკაში დასაქმებულები მკაფიოდ არც დასაქმებულთა და არც თვითდასაქმებულთა კატეგორიას არ ერგება. გარკვეულწილად, ეს საკმარის მოძველებული საკითხია, რომელიც, ბოლო დროს, უფრო აქტუალური გახდა სექტორის ზრდის ტემპის გამო. როგორც მეორე ნაწილშია აღწერილი, აშშ-ში სრულ განაკვეთიანი და განუსაზღვრელი ვადით დადებული შრომითი ხელშეკრულებების ჩანაცვლება მერყევი ხელშეკრულებებით 10 წლით ადრე დაიწყო, ვიდრე ამისათვის ონლაინ პლატფორმები გაჩნდებოდა და კიდევ უფრო დააჩქარებდა ზრდის ტენდენციას. დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ აშშ-ის ისტორიაში ერთ-ერთი ყველაზე სამარცხვინო შრომითსამართლებრივ დავაში მიღებული გადაწყვეტილება ეხებოდა არასტანდარტული სამუშაოს ყველაზე ძველ სახეს - მიგრანტთა სოფლის მეურნეობის დარგში საქმიანობას; განიხილებოდა მომუშავენი დასაქმებულები იყვნენ თუ დამოუკიდებელი კონტრაქტორები.⁶⁹ ამ საქმის შედეგი დიდ გაურკვევლობას წარმოშობს⁷⁰ იმასთან დაკავშირებით, თუ სად გადის ზღვარი დასაქმების ამ ორ სახეს შორის. პროფესორი *ორლი ლობელი* ზუსტად აჯამებს აშშ-ის სამართლის პრობლემატიკას, როდესაც ამბობს, რომ ის კრიტერიუმები, რომლებიც გამოიყენება კატეგორიების დასადგენად „დამაზუსტებელია, საჭიროა მათი მისადაგება თითოეული საქმის გარემოებებისათვის, ეყრდნობა მრავალმნიშვნელოვან ფაქტორებს და, ხშირად, უკუაგდება ხელშემკვრელი მხარეების მიერ განსაზღვრულ სტატუსს.“⁷¹

ერთ-ერთი შესაძლო გამოსავალი არის ის, რომ გამარტივდეს კლასიფიკაციის კრიტერიუმები. 2015 წელს აშშ-ის შრომის დეპარტამენტმა გამოსცა ახალი სახელმძღვანელო პრინციპები დამოუკიდებელი კონტრაქტორების კვალიფიკაციისათვის.⁷² დეპარტამენტის სახელმძღვანელო ეყრდნობა სამართლიანი შრომის სტანდარტების შესახებ აქტს, რომელიც, სხვა მრავალ საკითხთან ერთად, აწესრიგებს მინიმალური ხელფასის, აწესებს სავალდებულო ზეგანაკვეთური ანაზღაურების ოდენობას და, ასევე, მეტწილად, კრძალავს ზავშვთა შრომას. აქტით „დასაქმება“ ფართოდ განიმარტება და ეს არის „სამსახურში დაშვება“.⁷³ ახალი სახელმძღვანელო აფართოებს ზემოთ ხსენებული აქტის სამართლებრივ დაცვას იმ კრიტერიუმების დავიწროებით, რომლებიც გამოიყენება პირის დამოუკიდებელ კონტრაქტორად კვალიფიკაციისათვის.⁷⁴

მეორე პოტენციური გამოსავალი არის ის, რომ მთლიანად გაუქმდეს დასაქმებულისა და დამოუკიდებელი კონტრაქტორის სტატუსი და, შედეგად, მომუშავეთა ყველა კატეგორია იყოს დაცული.⁷⁵ აშშ-ში ზოგიერთი სტატუტი უკვე ასახავს ამ იდეას. მათ

⁶⁹ Secretary of Labor, U.S. Dept. of Labor v. Lauritzen, 835 F.2d 1529 (7th Cir. 1987).

⁷⁰ იქვე, (მულტი-ფაქტორული ტესტის შემუშავება, რომელშიც მახასიათებლები აუწონელია და, უმეტეს შემთხვევაში, შესაძლოა შეფასდეს სხვადასხვაგვარად).

⁷¹ *Lobel, O.*, The Gig Economy and the Future of Employment and Labor Law, March 2016, 8. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <<http://ssrn.com/abstract=514132>>.

⁷² U.S. Dep't of Labor, Wage & Hour Div., Administrator's Interpretation No. 2015-1 (July 15, 2015). ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <https://www.dol.gov/whd/workers/Misclassification/AI-2015_1.htm>.

⁷³ FLSA, 29 U.S.C. § 2033(g).

⁷⁴ იქვე; *Lobel, O.*, დასახ. ნაშრომი, 71-ე სქ., 9.

⁷⁵ იხ. *Dau-Schmidt, K. G.*, The Impact of Emerging Information Technologies on the Employment Relationship: New Gigs for Labor and Employment Law, 2017 U. Chi. Legal Forum 63, 2018. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2951967>. წყაროში შემოთავაზებულია, რომ „დრომოქმული

შორის ისეთი ფინანსური სტატუტები, როგორცაა დოდი ფრენკისა და სერბენ ოქსლის აქტები.⁷⁶ ამის მსგავსად, ვაშინგტონის კანონი დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ, კრძალავს დასაქმებულთა დისკრიმინაციას მათ სტატუსზე დაყრდნობით.⁷⁷

მესამე პოტენციური გამოსავალი შეიძლება იყოს ის, რომ გაჩნდეს ახალი, შუალედური კატეგორია. მაგალითად, *სეთ ჰარისი* და *ალან კრუგერი* გვთავაზობენ „დამოუკიდებელი მომუშავეების“ კატეგორიას და ამტკიცებენ, რომ მათ უნდა ჰქონდეთ გაერთიანებისა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლება.⁷⁸ სავარაუდოდ, ასეთი შუალედური სტატუსის მქონე პირები ყველა კანონით ვერ იქნებიან დაცულნი. ამ მიდგომა ორი დიდი გამოწვევის წინაშე დგას: (1) უნდა გადაწყდეს, ეს პირები რომელი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებით ისარგებლებენ; (2) უნდა შეიქმნას კლასიფიკაციის სისტემა, რომელიც მათ მკაფიოდ გამოარჩევს დამოუკიდებელი კონტრაქტორებისა და დასაქმებულებისაგან.

საქართველოში არ მოიპოვება ინფორმაცია სასამართლო დავების შესახებ, რომლებიც უშუალოდ გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებულთა სტატუსს უკავშირდება. არც კანონმდებლობით ხდება ზუსტი რეგულირება. თუმცა, თუ მხედველობაში მივიღებთ სექტორის ზრდის ტემპს, თვალსაჩინო გახდება, რომ, ადრე თუ გვიან, რეგულირება აუცილებელი იქნება.

ქართული კანონმდებლობით, განსაზღვრულია იმ კრიტერიუმთა ერთობლიობა, რომელთა მიხედვითაც შესაძლებელია, დადგინდეს კონკრეტული შრომითი ურთიერთობა რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება. ეს კრიტერიუმებია: ორგანიზებული მოწესრიგების პირობები; დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულზე ანაზღაურების გაცემა; გრძელვადიანი ურთიერთობა; ქვემდებარეობა, და ბოლოს, მითითების უფლება. ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, დასაქმებულის სტატუსი მაინც გაურკვეველი რჩება - არ არის დაკონკრეტებული, იგულისხმება, კლასიკური გაგებით დასაქმებული, თუ, ასევე ის პირიც, რომელიც კონკრეტულ დავალებას ასრულებს ანაზღაურების სანაცვლოდ.⁷⁹

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ძალაში დატოვა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც, თუ ხელშეკრულება ითვალისწინებს პირის ვალდებულებას დაემორჩილოს დაწესებულების შიდა რეგულაციას, ესეც შესაძლოა, დაკვალიფიცირდეს შრომით ურთიერთობად.⁸⁰ საქმე, სწორედ, ამ ასპექტის გათვალისწინებით არის მნიშვნელოვანი გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებული პირებისათვის, რადგან მათ შემთხვევაში კომპანიის მიერ დადგენილ წესებზე ხდება თანხმობის გამოხატვა.

როგორც აშშ-ში, ისე საქართველოშიც გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებულები გაურკვეველ მდგომარეობაში არიან. ყველაზე თვალსაჩინო ეს მდგომარეობა მაშინ ხდება, როდესაც ამ პირებმა კომპანიებს შეტყობინება უნდა გაუგზავნონ შევებულების თაობაზე, ან მაშინ, როდესაც სამუშაო უნდა მიიღონ იმ ფორმით, როგორც ამას კომპანია სთავაზობთ, რათა რეიტინგი შეინარჩუნონ ან მაშინ, როდესაც ანაზღაურებას იღებენ.

დეფინიცია დასაქმებულზე და იმაზე თუ ვინაა „დამოუკიდებელი კონტრაქტორი“ უნდა გაუქმდეს „ფართო“, ალბათ, უნივერსალური მუშაკის სასარგებლოდ“.

⁷⁶ *Lobel, O.*, დასახ. ნაშრომი, 70-ე სქ., 9.

⁷⁷ Wash. Rev. Code § 49.60.040; *Marquis v. City of Spokane*, 922, 43, 45 (Wash. 1996) (კანონის ინტერპრეტაცია იმდაგვარად, რომ გავრცელდეს ყველა სახის შრომით ურთიერთობებზე); ასევე, იხ. *D'Annunzio v. Prudential Ins. Co. of America*, 927 A.2d 113, 123 (N.J. 2007) (მუშაკის „განგაშზე დაფუძნებული“ დაცვის (whistleblower protection to worker) უზრუნველყოფა, მიუხედავად დასაქმების ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, პირის დასაქმებულად თუ მენარდედ [ქართულ გამოცემაზე დაყრდნობით, თარგმანი] კვალიფიკაციისა).

⁷⁸ *Harris S. D., Krueger, A. B.*, A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.hamiltonproject.org/papers/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_independent_worker>.

⁷⁹ საქართველოს შრომის კოდექსის კომენტარი, *ბორონი* ა. რედ., მერიდიანი, თბილისი, 2016.

⁸⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგია, საქმე №ას-1129-1156-2011, 10 ოქტომბერი, 2011.

მიუხედავად იმისა, თუ რა მიდგომას ავირჩევთ, საბოლოოდ, მნიშვნელოვანია, რომ ქვეყნებმა ერთგვარად ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოიყვანონ საკანონმდებლო რეგულირება. არ არის აუცილებელი, რომ ერთი ქვეყნის შრომის კანონმდებლობა მეორე ქვეყნის შრომის კანონმდებლობის ზუსტი ანალოგი იყოს, მაგრამ მნიშვნელოვანია, რომ გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებულებმა მიიღონ გარკვეული სახის შრომითი უფლებები.

საქართველოში ხელისუფლებას შეუძლია, ან ახლავე დაარეგულიროს აღნიშნული სექტორი, ან მოგვიანებით, როდესაც უფრო აქტუალური გახდება. მიუხედავად იმისა, საქართველო შექმნის თუ არა ახალ კატეგორიას ან რომელიმე არსებულ კატეგორიას მიაკუთვნებს ამ პირებს, მხოლოდ ისაა მნიშვნელოვანი, რომ [მომუშავეებს] სამართლებრივი დაცვა ჰქონდეთ გარანტირებული. ამ პროცესში სასამართლო ხელისუფლების ჩართულობა მეტად მნიშვნელოვანია, იმისათვის, რომ არსებულ კანონმდებლობაში თავისუფალი სივრცეები შეავსოს.

საქართველოსათვის ალტერნატივა არის ის, რომ მთლიანად სექტორმა დაარეგულიროს საკუთარი თავი,⁸¹ თუმცა ასეთი მიდგომა მთლიანად მოშლის შრომით-სამართლებრივ სტანდარტებს და ძლიერ დააზარალებს დასაქმებულებს.

ბიბლიოგრაფია

1. *Beekman, D.*, Chamber of Commerce Sues Seattle over Allowing Uber-driver Unionizing, *The Seattle Times*, March 3, 2016.
2. *Beekman, D.*, Judge Tosses U.S. Chamber’s Suit Against Seattle over Uber Union Law, Calling it Premature, *The Seattle Times*, Aug. 9, 2016.
3. Bureau of Labor Statistics News, Contingent and Alternative Employment Arrangements, February 2005, USDL 05-1433 (July 27, 2005), 1.
4. *Cherry, M. A.*, Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work, 37 *Comparative Lab. L. & Policy J.*, 2017.
5. *Cherry, M. A.*, Gig Economy: Settlements Leave Labor Issues Unsettled, May 5, 2016.
6. *Cunningham-Parmer, K.*, From Amazon to Uber: Defining Employment in the Modern Economy, 96 *Boston U. L. Rev.*, 2016.
7. *Dau-Schmidt, K. G.*, The Impact of Emerging Information Technologies on the Employment Relationship: New Gigs for Labor and Employment Law, 2017 *U. Chi. Legal Forum* 63, 2018.
8. *Dubal, V.*, Wage Slave or Entrepreneur? Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 *Cal. L. Rev.*, 2017.
9. *Eisenbrey, R. Mishel, L.*, Uber business model does not justify a new ‘independent worker’ category, Economic Policy Institute, March 17, 2016.
10. *Fisk, C.*, Hollywood Writers and the Gig Economy, 2017 *U. Chi. Legal Forum*, 2017.
11. *Harris, S. D., Krueger, Alan, B.*, A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”, The Hamilton Project Discussion Paper 2015-10.
12. *Hathaway I., Muro, M.*, Tracking the gig economy: New numbers, Brookings Institute Report, Oct. 13, 2016.
13. *Kennedy, E.*, Comment, Freedom from Independence: Collective Bargaining Rights for “Dependent Contractors”, 26 *Berkeley J. Emp. & Lab. L.* 143, 2005.
14. *Lobel, O.*, The Gig Economy & The Future of Employment and Labor Law, 51 *USF L. Rev.*, 2016.
15. *Lobel, O.*, The Gig Economy and the Future of Employment and Labor Law, March 2016.
16. *Murray, P., Gillibrand, K.*, Contingent Workforce: Size, Characteristics, Earnings, and Benefits, S. Doc. No. GAO-15-168R, at 4 (2015).

⁸¹ იხ., მაგალითად, *Bales, R.*, Explaining the Spread of At-Will Employment as an Inter-Jurisdictional Race-to-the-Bottom in Employment Standards, 75 *Tenn. L. Rev.* 453. 2008.

17. *Neuner, J.*, 40% of America's Workforce Will Be Freelancers by 2020, Quartz, Mar. 20, 2013; *Miller, R.*, Half of All Workers Could be Freelance by 2020, Startup Donut, June 26, 2015.
18. *Paul, S. M.*, The Enduring Ambiguities of Antitrust Liability for Worker Collective Action, 47 Loy. U. Chi. L.J., 2016.
19. *Perez, T.*, Innovation and the Contingent Workforce, U.S. Dep't Labor Blog, Jan. 25, 2016.
20. *Sanjukta, M. P.*, Uber as For-Profit Hiring Hall: A Price-Fixing Paradox and its Implications, 38 Berkeley, J. Employ. & Lab. L. 233, 2017.
21. *Steinmetz, K.*, Exclusive: See How Big the Gig Economy Really Is, Time, Jan. 6, 2016.
22. *Stone, K. V.W.*, From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace, 2004;
23. *Torpey, E., Hogan, A.*, Working in a gig economy, Bureau of Labor Statistics Career Outlook, May 2016.
24. *Van Wezel Stone, K.*, Unions in the Gig and On-Demand Economy, American Prospect (forthcoming Winter 2017); Council Unanimously Adopts First-of-its-Kind Legislation to Give Drivers a Voice on the Job, Seattle City Council Press Release, Dec. 14, 2015.
25. *Woo, Ch., Bales, R.*, The Uber Million Dollar Question: Are Uber Drivers Employees or Independent Contractors?, 68 Mercer L. Rev., 2017, 461.
26. დასაქმება და უმუშევრობა, საქსტატის მონაცემები 2006-2015 წწ.
27. საქართველოს შრომის ბაზრის ავტონომია, Georgian Political and Business Insight, 30 მარტი, 2017.
28. საქართველოს შრომის კოდექსის კომენტარი, *ბორონი, ა.* რედ., მერიდიანი, თბილისი, 2016.

Legal Responses to the Rise of the On-Demand Economy in Georgia and the United States

Abstract

Are gig-economy workers “employees” or “independent contractors” for purposes of wage, hour, employee-benefit, and labor laws? In both Georgia and the U.S. gig-economy work is significant and rapidly expanding, though precise statistics in both countries do not exist. Similarly, in both countries, companies providing gig-economy work label their workers as “independent contractors”, though in many respects the companies’ control over the ways the workers do their work more closely resembles traditional employment status. In both countries, the law has not yet caught up to the changing nature of gig-economy work.

After discussing the prevalence and nature of gig-economy work in both Georgia and the U.S., this article examines the [thus far inadequate] response to this new type of work. It then reflects on broader questions such as how the law should systematically attempt to resolve issues regarding the status of gig-economy workers. For example, should it respond by attempting to clarify the way that workers are classified and impose existing legal rules on these new-economy workers? Should it reject classification altogether and instead either expand certain employment protections to all workers regardless of classification, or divorce such protections from workplace status entirely? How can countries coordinate their respective labor laws to avoid a “race to the bottom” of labour standards by multinational employers?

I. Introduction

In both Georgia and the United States, as in much of the world, an increasing amount of labour is being performed by workers in the on-demand or “gig” economy. These workers often do not fit into the traditional common-law distinction between “employees” and “independent contractors”, and consequently there currently is much dispute over how to classify these workers and to which workplace protections they are legally entitled.

This article begins by describing the rapid rise of on-demand work in both the Georgian and U.S. economies. It next describes the nature of gig-economy work. Despite gig-economy companies’ attempts to label their workers as “independent contractors” rather than “employees”, in both Georgia and the United States such work usually demonstrates some characteristics of both. The article then describes the current status of labour laws in both Georgia and the U.S., finding that the laws are inadequately responding to this type of work.

This article then reflects on broader questions such as how the law should systematically attempt to resolve issues regarding the status of gig-economy workers. It considers options such as attempting to clarify the way that workers are classified, rejecting classification systems altogether and instead either expanding certain employment protections to all workers regardless of classification, and creating a new intermediate status of the worker, tailored to on-demand workers, that would entitle those workers to some labour protections but not others. Finally, this article urges countries to coordinate

¹ Professor of Law at Ohio Northern University College of Law, and currently is visiting at University of Akron School of Law. He wishes to express his special gratitude to Professors *Vakhtang Zaalishvili* and *Giorgi Amiranashvili*, and of course to his co-author *Ana Mikhelidze*. This article would not have been possible without all of their help and encouragement.

² Bachelor of Law, International Black Sea University.

their respective labour laws on on-demand workers and to ensure that these workers receive at least a minimal level of legal protection. The alternative would be a “race to the bottom” of labour standards by multinational employers, to the detriment of workers everywhere.

II. The Rise in Contingent and On-Demand Work in the U.S. and Georgian Economies

A. United States

Existing labor and employment laws are predicated on the assumption of long-term, stable employment relationships.³ This assumption, however, has been eroding consistently for at least the last couple of decades. It started with the transition from long-term employment relationships to contingent work – work expressly designed to be short-term, including independent contractors (also called freelancers or consultants), on-call workers, and workers provided by temporary help agencies.⁴ That erosion has accelerated into a landslide over the last 2-3 years with the explosion of the on-demand or “gig” economy.⁵

There is no set definition of gig work.⁶ It typically involves a single task or project, and often is on-demand.⁷ The gig could last for weeks or months (in which case it resembles a short-term job) or for only a few minutes.⁸ A gig worker may take one gig at a time or juggle several at once.⁹ The recent explosion in the quantity of gig work is largely attributable to the rise of companies (such as Uber¹⁰ and Grab) connecting workers with gigs through websites or mobile applications (more commonly known as apps).

The United States Bureau of Labor Statistics (BLS) stopped counting “contingent workplace” arrangements after 2005,¹¹ though it will start counting again as part of the May 2017 Current Population Survey.¹² As of 2005, the BLS estimated that contingent work accounted for 1.8-4.1% of total employment, and that independent contractors constituted an additional 7.4% of total employment.¹³

The void left by the BLS’s hiatus in counting contingent workers has led to widespread speculation about the size and growth of the gig economy.¹⁴ For now, the best estimate of the number of workers

³ *Stone, K. V. W.*, From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace, 2004; *Sanjukta, M. P.*, Uber as For-Profit Hiring Hall: A Price-Fixing Paradox and its Implications, 38 Berkeley, J. Employ. & Lab. L. 233, 2017, 249. Available at <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2817653>. (Noting that “[d]rivers’ description of their relationship with Uber corresponds to the conventional legal form for engaging labor under the New Deal framework of work regulation, i.e., the employment relationship”).

⁴ *Id.* The Government Accountability Office estimates that approximately 40% of American workers are contingent. See *Murray, P., Gillibrand, K.*, Contingent Workforce: Size, Characteristics, Earnings, and Benefits, S. Doc. No. GAO-15-168R, 2015, 4.

⁵ See *infra* notes 12-20 and accompanying text.

⁶ *Torpey, E., Hogan, A.*, Working in a gig economy, Bureau of Labor Statistics Career Outlook, May 2016. Available at <<http://www.bls.gov/careeroutlook/2016/article/what-is-the-gig-economy.htm>>.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ See, e.g., *Woo, Ch., Bales, R.*, The Uber Million Dollar Question: Are Uber Drivers Employees or Independent Contractors?, 68 Mercer L. Rev., 2017, 461.

¹¹ *Hathaway I., Muro, M.*, Tracking the gig economy: New numbers, Brookings Institute Report, Oct. 13, 2016. Available at <<https://www.brookings.edu/research/tracking-the-gig-economy-new-numbers/>>.

¹² Secretary of Labor *Perez, T.*, Innovation and the Contingent Workforce, U.S. Dep’t Labor Blog, Jan. 25, 2016. Available at <<https://blog.dol.gov/2016/01/25/innovation-and-the-contingent-workforce/>>.

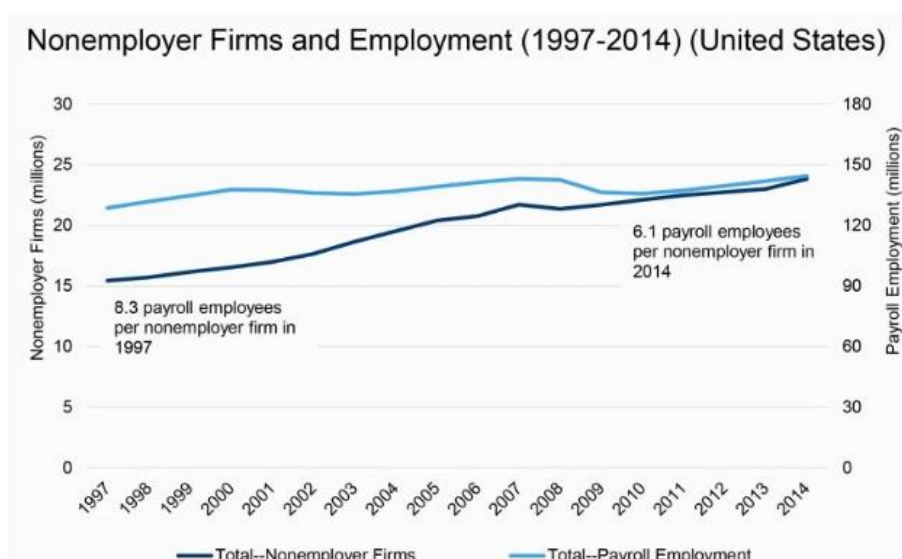
¹³ Bureau of Labor Statistics News, Contingent and Alternative Employment Arrangements, February 2005, USDL 05-1433 (July 27, 2005), 1.

¹⁴ See, e.g., *Steinmetz, K.*, Exclusive: See How Big the Gig Economy Really Is, Time, Jan. 6, 2016. Available at <<http://time.com/4169532/sharing-economy-poll/>>. (Estimating that at least 14 million people currently work in the gig economy), *Neuner, J.*, 40% of America’s Workforce Will Be Freelancers by 2020, Quartz, Mar. 20, 2013; *Miller, R.*, Half of All Workers Could be Freelance by 2020, Startup Donut, June 26, 2015. See generally *Lobel, O.*, The Gig Economy & The Future of Employment and Labor Law, 51 USF L. Rev., 2016. Available at <[ssrn.com/abstract=514132](https://papers.ssrn.com/abstract=514132)>.

in the gig economy comes from a Census Bureau dataset of "non-employer firms", which counts "businesses" that earn at least \$1000 per year in gross revenues (or \$1 in construction) but employ zero workers.¹⁵ Approximately 86% of these "firms" are self-employed, unincorporated sole-proprietors.¹⁶ In the rides and rooms industries, some 93% of the firms are such sole proprietors.¹⁷ These are exactly the types of workers who seek part-time work in the gig economy. Thus, this dataset provides the best snapshot currently available of American workers in the gig economy.

In the entire economy, these non-employer firms grew from 15 million in 1997 to 22 million in 2007 to 24 million in 2014.¹⁸ Figure 1¹⁹ below demonstrates the growth of these non-employer firms as compared to payroll employment.

Figure 1



The rise of the gig economy is even more dramatic when limited to the ground transportation industry. Figure 2²⁰ below demonstrates that the number of non-employer firms in the ground transportation industry rose sharply in 2010, the same year Uber launched in San Francisco. It then exploded in 2014 – a trend that likely continues to the present.²¹ *Ian Hathaway* and *Mark Muro* explain: "In [2014] the non-employer firm growth rate in ride-sharing was 34 percent, compared with 4 percent for payroll employment in the industry. Between 2010 and 2014, non-employer firms in ride-sharing grew by 69 percent while payroll employment grew by just 17 percent."²²

¹⁵ *Hathaway, I., Muro, M.*, supra note 11.

¹⁶ *Id.*, 5.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Hathaway, I., Muro, M.*, supra note 11. Total U.S. payroll employment was 129 million in 1997 and 145 million in 2014. *Id.*

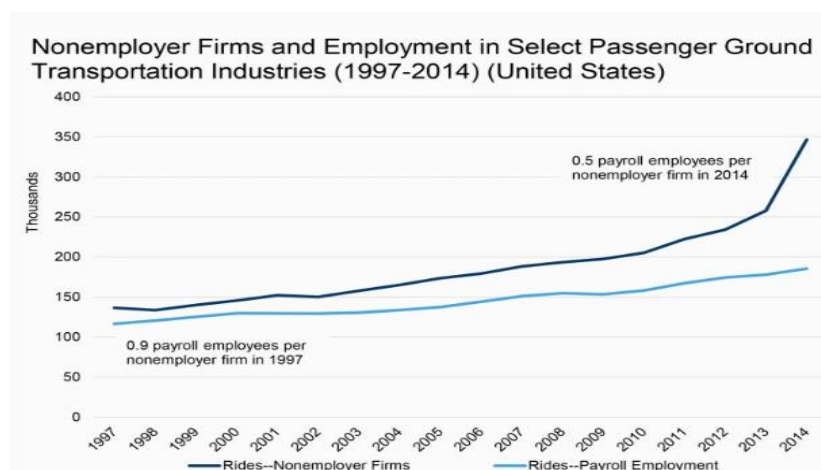
¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

Figure 2



The rise in the gig economy, especially if it occurs at the expense of traditional employment relationships, significantly weakens American labour unions, because gig workers are much more difficult to organize into unions. This is so for two reasons. First, under U.S. law, they may be “independent contractors” instead of “employees”. Independent contractors are specifically excluded from protection by the U.S. National Labor Relations Act,²³ and attempts by independent contractors to organize and bargain collectively may violate antitrust laws.²⁴ The status of gig economy workers as employees versus independent contractors has been widely litigated²⁵ and theorized,²⁶ but almost exclusively in the context of wage, hour, and benefit disputes,²⁷ not in the context of whether the workers can organize into unions.²⁸

Second, workers in the gig economy may think of themselves as individual entrepreneurs and not as workers with a collective interest.²⁹ Uber drivers, for example, set their own schedules, work alone, and drive their own cars. However, as Catherine Fisk has shown, Hollywood writers have bargained collectively for 80 years despite working in a gig (albeit non-web-based platform) economy.³⁰ Independent, entrepreneurial, short-term workers can organize and bargain collectively if given the opportunity, motive, and legal protection to do so.³¹

²³ NLRA § 2(3); see also *NLRB v. United Ins. Co.*, 390 U.S. 254 (1968) (applying general agency law principles to determine whether insurance agents were employees or independent contractors under the NLRA).

²⁴ See *Sanjukta, M. P.*, supra note 3; *Fisk, C.*, Hollywood Writers and the Gig Economy, 2017 U. Chi. Legal Forum, 2017. Available at <<https://legal-forum.uchicago.edu/publication/hollywood-writers-and-gig-economy>>; *Paul, S. M.*, The Enduring Ambiguities of Antitrust Liability for Worker Collective Action, 47 Loy. U. Chi. L.J., 2016, 969, 977; *Kennedy, E.*, Comment, Freedom from Independence: Collective Bargaining Rights for “Dependent Contractors”, 26 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 143, 2005, 169-69.

²⁵ See cases listed in *Cherry, M. A.*, Gig Economy: Settlements Leave Labor Issues Unsettled, May 5, 2016. Available at <ssrn.com/abstract=2776213>.

²⁶ See, e.g., *Cunningham-Parmeter, K.*, From Amazon to Uber: Defining Employment in the Modern Economy, 96 Boston U. L. Rev., 2016, 1673; *Woo, Ch., Bales, R.*, supra note 10; *Cherry, M. A.*, Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work, 37 Comparative Lab. L. & Policy J., 2017, 577. Available at <ssrn.com/abstract=2734288>.

²⁷ *Cherry, M. A.*, supra note 25.

²⁸ Cf. *Fisk, C.*, supra note 24 (using Hollywood writers as a case study in whether gig-like workers can (both legally and practically) organize into a union).

²⁹ *Fisk, C.*, supra note 24, 1; *Dubal, V.*, Wage Slave or Entrepreneur? Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 Cal. L. Rev. 101, 2017.

³⁰ *Fisk, C.*, supra note 24, 2.

³¹ *Id.*

B. Georgia

Gig-economy relations are rapidly expanding in the Georgian labor market. However, there are no precise data or statistics on this expansion. Consequently, we attempted to survey companies providing on-demand services, but these companies declined to co-operate voluntarily. We, therefore, conducted our own, informal, survey of on-demand *workers* in Georgia.

Based on the results of our informal surveys, we believe that most workers in the gig economy are labeled as independent contractors, though functionally they may more closely resemble employees. The exact number of these independent contractors is unknown. However, studies conducted by Geostat in 2015 indicate that the number of self-employed workers is significantly more than the number of workers classified as traditional “employees”.³²

A 2017 study demonstrates that 59% of self-employed workers are involved in agriculture.³³ Information about the sectors in which the other 41% of self-employed workers are involved is unknown. However, the growth of gig-economy work is obvious, even if unconfirmed by official statistics. Such companies as Taxify, Maxim, Yandex Taxi, etc., are increasingly visible, rapidly expanding, and purely based on gig-economy relations. Moreover, gig-economy work is expected to become more and more widespread, as it is planned to regulate and renovate taxi parks and other similar areas to facilitate gig-economy work.

III. Expanding Labour Protection to On-Demand Workers

A. In the United States

As described in Part II above, there is substantial current litigation over whether gig workers are “independent contractors” instead of “employees”.³⁴ Nearly all of this litigation has occurred in the context of wage, hour, and benefit disputes,³⁵ not in the context of whether the workers can organize into unions.³⁶ To ensure that the benefits of collective bargaining are available to workers in the U.S. gig economy, the following three things should occur:

First, U.S. courts and the National Labor Relations Board (NLRB or Board) (the federal administrative agency charged with administering the NLRA) should classify gig-economy workers such as Uber drivers as employees under the NLRA as well as under the other employment statutes.³⁷

Second, if gig-economy workers nonetheless are classified as independent contractors, the NLRA should be amended to narrow or remove the Section 2 exclusion of independent contractors³⁸ and the federal antitrust laws should be amended to ensure that they are not interpreted as applying to collective bargaining involving such workers.³⁹ As Catherine Fisk’s work with Hollywood writers demonstrates,⁴⁰ collective bargaining is entirely appropriate for workers who have many of the characteristics of independent contractors. Alternatively, the NLRA should be rewritten to

³² Employment and non-employment, Geostat report on 2006-2015 years, 2015. <<http://www.geostat.ge/>>.

³³ “The Anatomy of Georgian Labor Market”, Georgian Political and Business Insight, March 30, 2017. Available at <<https://bpi.ge/saqartvelos-shromis-bazris-anatomia/>>.

³⁴ See, supra notes 23-26 and accompanying text.

³⁵ *Cherry, M. A.*, supra note 25.

³⁶ See, supra note 24 and accompanying text.

³⁷ See *Eisenbrey, R., Mishel, L.*, Uber business model does not justify a new ‘independent worker’ category, Economic Policy Institute, March 17, 2016. Available at <<http://www.epi.org/publication/uber-business-model-does-not-justify-a-new-independent-worker-category/>>.

³⁸ NLRA § 2(3). This may also require replacing the word “employee” throughout the statute with the word “worker”.

³⁹ See *Sanjukta, M. P.*, supra note 3.

⁴⁰ *Fisk, C.*, supra note 24.

recognize a new category of “independent workers”⁴¹ for workers in the gig economy, and to recognize that these workers are entitled to organize and collectively bargain for the terms and conditions under which they work.

Third, an appropriate bargaining unit for purposes of organizing and bargaining should be interpreted broadly. The NLRA Section 9(b) gives the Board the authority to define an appropriate bargaining unit for a given workplace,⁴² and establishes procedures for doing so.⁴³ The Board should interpret this to include not only physical workplaces but also virtual ones.

An example of how this might work in practice is provided by the recent emergence of a union-like association in Seattle.⁴⁴ In December 2015, the City of Seattle enacted an ordinance⁴⁵ to permit for-hire drivers to organize and elect representatives to bargain on their behalf with the companies that direct their work for better compensation rates and other contract terms. The goal of the ordinance is “[l]eveling the bargaining power between for-hire drivers and the entities that control many aspects of their working conditions”;⁴⁶ City Council specifically found that:

Business models wherein companies control aspects of their drivers’ work, but rely on the drivers being classified as independent contractors, render for-hire drivers exempt from minimum labor requirements that the City of Seattle has deemed in the interest of public health and welfare, and undermine Seattle’s efforts to create opportunities for all workers in Seattle to earn a living wage.⁴⁷

The Seattle ordinance establishes a procedure for (1) for organizations to register as qualified driver representatives (QDRs), and (2) for drivers to select from among those QDRs an exclusive driver representative (EDR) to be the exclusive representative of for-hire drivers operating in the city for a particular on-demand company.⁴⁸ A QDR becomes an EDR by submitting to the Director of the City’s Finance and Administrative Services (Director) “statements of interest” from qualified drivers that “clearly state that the driver wants to be represented by the QDR for the purpose of collective bargaining.”⁴⁹

Once an EDR is certified, the EDR and the company must meet and bargain over vehicle standards, safe driving practices, the nature and amount of payments to be made, minimum work hours, and work rules.⁵⁰ If the parties reach an agreement, the agreement must be reduced to writing⁵¹ and certified by the Director,⁵² after which it becomes final and binding on all parties.⁵³ If the parties fail to agree, the ordinance requires interest arbitration upon either party’s request.⁵⁴

⁴¹ See *Harris, S. D., Krueger, Alan, B.*, A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”, The Hamilton Project Discussion Paper 2015-10.

⁴² 29 U.S.C. § 159(b) (“The Board shall decide in each case whether, in order to assure to employees the fullest freedom in exercising the rights guaranteed by this Act [subchapter], the unit appropriate for the purposes of collective bargaining shall be the employer unit, craft unit, plant unit, or subdivision thereof.”).

⁴³ *Id.*

⁴⁴ See generally *Van Wezel Stone, K.*, Unions in the Gig and On-Demand Economy, *American Prospect* (forthcoming Winter 2017); *Sanjukta, M. P.*, *supra* note 3, at Part I.A; Council Unanimously Adopts First-of-its-Kind Legislation to Give Drivers a Voice on the Job, Seattle City Council Press Release, Dec. 14, 2015. Available at <<https://www.seattle.gov/council/issues/giving-drivers-a-voice>>.

⁴⁵ City of Seattle, Council Bill 118499 (adopted Dec. 14, 2015), amending Seattle Municipal Code § 6.310.110 and adding new § 6.310.735.

⁴⁶ City of Seattle, Council Bill 118499 §1(J).

⁴⁷ *Id.* at §1(H).

⁴⁸ *Id.* at § 2.

⁴⁹ *Id.* at § 3(F)(1).

⁵⁰ *Id.* at § 3(H).

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.* at § 3(H)(2).

In March 2016, the U.S. Chamber of Commerce sued the City of Seattle in federal court to declare the ordinance unlawful and enjoin its enforcement.⁵⁵ In its complaint, the Chamber argued that the ordinance violated the Sherman Antitrust Act and was preempted by the NLRA. In August, the court dismissed the lawsuit, finding that because the ordinance had not yet been implemented, the Chamber had not yet been harmed and so lacked standing to sue.⁵⁶ The judge left the door open for the chamber to re-file the suit at a later time. In December 2016, the ordinance went into effect, and the Chamber almost immediately filed to reinstate its suit.

The Seattle ordinance illustrates that gig-economy work is compatible with unions and collective bargaining. Ironically, a finding by the NLRB or the courts that gig-economy workers are “employees” covered by the NLRA would probably result in a finding of NLRA preemption. However, preemption of the Seattle ordinance would be a small price to pay for opening the door for gig-economy workers across the country to organize.

B. In Georgia

As described above, our attempts to survey companies offering on-demand work in Georgia were unsuccessful. Consequently, we conducted independent research by informally surveying gig-economy workers directly. We asked them the following questions: How do they get in touch with the companies? What are the procedures for getting a license? Do the companies tell them that they are employees or independent contractors? What are their rights and obligations? Who determines how long they must work, and the number of days they must work? Must they notify the company when they want to go on a vacation? Is any system of benefits in the company, and generally, what do they receive in return for being associated with the companies?

From our research, we find that, similar to in the U.S., in Georgia the companies label their gig-economy workers as independent contractors rather than employees. Superficially, these workers resemble traditional independent contractors in many respects. However, on closer inspection, there are many aspects of the relationship that make them much more similar to employees and not to independent contractors.

Because Uber and Grab are illustrative of gig-economy work in the US market, in Georgia we examined the same type of companies to facilitate comparison. Many such Georgian on-demand transportation companies have their contracts available online. All of them require their drivers to sign sublicense agreements.⁵⁷ The procedure starts with a prospective on-demand driver filling out an online application, providing some substantial information to the company. The prospective driver then must register with the company and the app that the company will use to assign work to the driver. However, before the driver can begin working, the driver must interview with the company. After this interview, the company notifies the driver whether s/he will be permitted to drive using the company’s platform.

This interview is not the only similarity between these gig-economy workers and traditional employees. We found that they experience far less independence than traditional independent contractors. For example:

⁵³ Id. at § 3(H)(2)(a).

⁵⁴ Id. at § 3(I).

⁵⁵ Case No. 2:16-cv-00322 (W.D. Wash., filed March 3, 2016); *Beekman, D.*, Chamber of Commerce Sues Seattle over Allowing Uber-driver Unionizing, The Seattle Times, March 3, 2016. Available at <<http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/chamber-of-commerce-sues-seattle-over-allowing-uber-driver-unionizing/>>.

⁵⁶ *Beekman, D.*, Judge Tosses U.S. Chamber’s Suit Against Seattle over Uber Union Law, Calling it Premature, The Seattle Times, Aug. 9, 2016. Available at <<http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/judge-tosses-chambers-suit-against-seattle-over-uber-law/>>.

⁵⁷ Many of these Georgian on-demand transportation companies have some workers to whom they furnish cars, and other workers who supply their own cars. This article focuses on the latter group of workers.

- Drivers are entitled to select the route, but this route must be the least expensive one unless the customer demands differently.
- Drivers may not communicate with the costumers unless it is necessary or the costumers start the conversation themselves.
- Drivers are instructed on what to wear and how to look.
- Drivers must inform the company if they want to take time off, (e.g., for vacation); otherwise it may reflect on their performance.
- Drivers do not have pre-determined working hours, but if they work an insufficient number of hours, this will reflect poorly on their performance ratings. Similarly, drivers are entitled not to take riders assigned to them by the app, but again this affects their performance rating. If a driver has a low rating, the company is entitled to terminate the license contract.
- Drivers usually pay a commission to the company for the use of the company's app. The commission averages 10-15 percent. This enables drivers to receive referrals from the company for customers, and enables the company to ensure that the clients will pay for the service.
- Some companies act as tax agents⁵⁸ for these workers.

Generally, these are the terms of driving for an on-demand transportation company in Georgia. The companies consider the workers as self-employed. The contract between the company and the workers explicitly states that it is not an employment contract, but a sublicense agreement. These workers enjoy more freedom than traditional employees do, (e.g., they can set their own hours), but they are not as free in performing their job as traditional independent contractors are, and like traditional employees, they represent the weaker party in the contract. Thus, as in the United States, gig-economy workers in Georgia fall somewhere in-between traditional employees and traditional independent contractors.

The category of gig-economy workers is mentioned nowhere in Georgian legislation. Gig-economy work is so new in Georgia that there is no court practice in this field. Gig-economy workers have not [yet] created trade unions.

In Georgia, trade unions are extremely important in labor relations. They are one of the most powerful tools for parties in labor relations, to achieve the terms most favorable to all of them. Their role equally important for gig-economy workers as they are for traditional employees.

The right to establish and join associations, such as trade unions, is a constitutional right in Georgia.⁵⁹ This underlines the importance of such organizations and is envisaged in the organic law – Labor Code of Georgia, the entire chapter of which is dedicated to the freedom of [labour] association.

The Constitution of Georgia states that the national legislation shall comply with all the international conventions to which the country is a signatory party and which do not contradict the supreme law of the country itself.⁶⁰ Therefore, there are several international documents that have significant influence on Georgian labor legislation.

Georgia is a party to the European Convention on Human Rights, which declares the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of workers' interests as a universal right.⁶¹

⁵⁸ Georgian Law No.3591 from 2010, Tax Code of Georgia, Art 20 (par 2) – “Tax agent is a person, which in pre-defined cases has to fulfill the taxpayer's obligation in pre-defined cases by the pre-defined rule”.

⁵⁹ Article 4, par. 5 Constitution of Georgia (as per revision in 2018 by the Constitutional Law No.2071).

⁶⁰ Article 26 of the Constitution.

⁶¹ Article 11. European Convention on Human Rights (ECHR). Available at <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.

On June 23, 1999, ILO Convention 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize (1948) was enacted in Georgia⁶², according to which the country took the obligation to ensure that employees in different sectors would enjoy the right to establish and join associations.⁶³ On July 1, 2005, the Parliament of Georgia also ratified the European Social Charter,⁶⁴ Article 5 of which ensures that the member states do not alter their legislation to limit the right of workers and the employers to join international and national professional organizations (right to organize).

Moreover, as a result of trade unions being subject to such high public interest, there is a distinct Law of Georgia on Trade Unions.

The Constitution of Georgia confers the right to establish and join associations/trade unions on everyone, while article 40¹ of Labor Code of Georgia states that employers and employees have the right to create and join trade unions. The Law on Trade Unions repeats⁶⁵ the formula set by the Constitution, adding that such unions shall be established at any enterprise, institution, organization, etc.⁶⁶

Both the supreme law and the special law are sufficiently flexible to accommodate nontraditional forms of work – forms that do not primarily fall into any classical categories of employment relations. However, the Labor Code of Georgia, which normatively falls between the two above mentioned documents, declares that establishing such unions is only possible by employers and employees.⁶⁷ Since this document also prescribes who they shall be,⁶⁸ this implies that workers who are not an “employees” in a classical way are subject to some limitations set by their contractors, and will not be able to technically realize the right to free labor association as granted by the supreme law of the country and international documents to which Georgia is a party. Gig-economy workers officially do not fall into any category, except for independent contractors; however, as we mentioned above, they are somewhere in between. Therefore, in terms of current regulation on trade unions, the court would have significant importance in deciding whether these individuals are entitled to create and join trade unions.

IV. Considering a Systematic Approach to Regulating Gig-Economy Workers

As described above and by others, gig-economy workers do not fit neatly into the common-law distinction (incorporated into many labour and employment statutes) between “employees” and “independent contractors”. At some level, this is a very old issue that has only become more visible because a larger percentage of the workforce is doing gig work than before, and because a larger proportion of these new gig workers are white-collar and professional employees. As described in Part II, in the U.S., the trend from traditional fulltime and lifetime employment to precarious work began at least a decade before digital platforms began to rapidly accelerate this trend. Indeed, one of the most infamous labour decisions in the U.S. is an effort to determine whether one of the oldest types of precarious work in the world – migrant agricultural labour – constitutes “employment” or whether these workers instead are “independent contractors”.⁶⁹ The result, in this case and throughout U.S. labour/employment law, is a tremendous amount of indeterminacy⁷⁰ in how to draw the line between

⁶² Resolution of 1999 №2144 of Parliament of Georgia on ratifying ILO Convention 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize.

⁶³ Article 2, 1948 ILO Convention 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize,

⁶⁴ Resolution №1876 of 2005 of the Parliament of Georgia on ratifying the European Social Charter and its supplement.

⁶⁵ Article 2(2), 2018 Law of Georgia on Trade Unions.

⁶⁶ Article 2(3).

⁶⁷ Article 40¹, Labor Code of Georgia (2010 Organic Law No.4113-RS).

⁶⁸ Article 3.

⁶⁹ Secretary of Labor, U.S. Dept. of Labor v. Lauritzen, 835 F.2d 1529 (7th Cir. 1987).

⁷⁰ Id. (creating a multi-factor test, in which the factors are unweighted and in most cases easily could be decided either way).

these two employment categories. Professor Orly Lobel accurately summarizes the state of U.S. law on the issue when she says that the tests used to distinguish employees from independent contractors “are notoriously incremental, applied case-by-case, reliant on multiple weighted factors, and frequently reject the labels adopted by the contracting parties.”⁷¹

One potential solution is to simplify the classification test. In 2015, the U.S. Department of Labor (DOL) issued new guidance on classifying independent contractors.⁷² The DOL’s new guidance relies on the language of the Fair Labour Standards Act (FLSA), which among other things sets a minimum wage, requires time-and-a-half for more than 40 hours of work per week, and forbids most child labour. The FLSA language defines “employment” broadly, as “to suffer or permit to work”.⁷³ The new guidance expands FLSA worker protections by narrowing the grounds under which a worker qualifies as an independent contractor.⁷⁴

A second potential solution is to reject the employee/independent contractor distinction entirely, and instead to protect all workers regardless of status.⁷⁵ Some U.S. statutes already do this. Examples include the whistleblowing and anti-retaliation provisions of financial statutes like *Dodd-Frank* and *Sarbanes-Oxley*.⁷⁶ Similarly, the [State of] Washington Law Against Discrimination prohibits discrimination against workers regardless of status.⁷⁷

A third potential solution is for the law to recognize an intermediate category of worker between employees and independent contractors. For example, *Seth Harris* and *Alan Krueger* have suggested a category such as “independent workers”, and have argued that they receive the right to organize and bargain collectively.⁷⁸ Presumably, workers in this intermediate category would receive the protection of some workplace laws but not others. This approach, however, appears to suffer from two major challenges: (1) deciding which protections these workers will and will not receive, and (2) creating a classification system that distinguishes these workers from “employees” and “independent contractors” without returning to the same indeterminacy problems described above.

In Georgia, there is no official record of any legal disputes that have arisen regarding the status of gig-economy workers. Nor is there any extant legislation on the topic. However, given the recent expansion of gig-economy work, sooner or later the need for regulation will become inevitable.

Under Georgian law, there is a set of criteria, according to which it can be determined whether a given type of work falls into a category of a labour relations. These criteria are: organized labor conditions; remuneration from an employer to an employee; a continuous, long term relationship;

⁷¹ Lobel, O., *The Gig Economy and the Future of Employment and Labor Law*, March 2016, 8. Available at <<http://ssrn.com/abstract=514132>>.

⁷² U.S. Dep’t of Labor, Wage & Hour Div., Administrator’s Interpretation No. 2015-1 (July 15, 2015). Available at <https://www.dol.gov/whd/workers/Misclassification/AI-2015_1.htm>.

⁷³ FLSA, 29 U.S.C. § 2033(g).

⁷⁴ Lobel, O., *supra* note 71, 9.

⁷⁵ See *Dau-Schmidt, K. G.*, *The Impact of Emerging Information Technologies on the Employment Relationship: New Gigs for Labor and Employment Law*, 2017 U. Chi. Legal Forum 63, 2018. Available at <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2951967>. It is argued that the “outmoded legal definitions of who is an employee and who is an ‘independent contractor’” should be abandoned in favor of “broad, perhaps universal, coverage for workers”.

⁷⁶ Lobel, O., *supra* note 71, 9.

⁷⁷ Wash. Rev. Code § 49.60.040; *Marquis v. City of Spokane*, 922 P.43, 45 (Wash. 1996) (interpreting the law as extending to all worker relationships); see also *D’Annunzio v. Prudential Ins. Co. of America*, 927 A.2d 113, 123 (N.J. 2007) (extending whistleblower protection to worker notwithstanding an employment contract classifying him as an independent contractor).

⁷⁸ *Harris S. D., Krueger, A. B.*, *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”*. Available at <http://www.hamiltonproject.org/papers/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_independent_worker>.

subordinate status of the worker; and a right to instruction. However, the meaning of “employee” in this regard is vague and does not specify whether it is an employee in a classic understanding, or whether it also includes people who do some job for a determined period of time for remuneration.⁷⁹

The Supreme Court of Georgia, affirming a decision by the Court of Appeals, has held that as long as a contract states the obligation of a party to obey the internal regulations of the entity, this shall also qualify as a labor relation.⁸⁰ This case is important because of the element of obeying the internal rules of the organization is the same in gig-economy work as it is in traditional employment.

As in the U.S., gig-economy workers in Georgia are in a grey area between traditional employees and independent contractors. This can be seen most clearly when workers must notify the company before taking a vacation, or when they must accept work as directed by the company so they can maintain their rating, or when they receive remuneration from the company.

Regardless of the approach that ultimately is taken to classifying gig-economy workers, it is imperative that all countries be aware of, and to the extent possible be at least somewhat consistent with, the laws of other countries. One country’s labor laws do not need to mirror image of the labour laws of another country, but it is important that each country find some way to ensure that gig-economy workers receive some degree of workplace protection. In Georgia, for example, the government can either regulate gig-economy work now, or wait for later when gig-economy work is even more prevalent (and there are more-entrenched interests both favouring and opposing regulation). Regardless of whether Georgia creates a new category of workers, or fits these workers into existing categories in labour law, it is important that these workers must enjoy some degree of legal protection. In this process, the role of the court system is crucial, and the case described above provides hope that the existing gaps in the legislation will be properly filled.

The alternative (for Georgia, the U.S., and all countries) is a race-to-the-bottom⁸¹ of labour standards, with capital flowing to those countries with the weakest labour standards (and thus the least expensive labour costs). This would grossly disserve all workers.

Bibliography

1. Autonomy of Georgian Labour Market, Georgian Political and Business Insight, 30 March, 2017.
2. *Beekman, D.*, Chamber of Commerce Sues Seattle over Allowing Uber-driver Unionizing, The Seattle Times, March 3, 2016.
3. *Beekman, D.*, Judge Tosses U.S. Chamber’s Suit Against Seattle over Uber Union Law, Calling it Premature, The Seattle Times, Aug. 9, 2016.
4. Bureau of Labor Statistics News, Contingent and Alternative Employment Arrangements, February 2005, USDL 05-1433 (July 27, 2005), 1.
5. *Cherry, M. A.*, Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work, 37 Comparative Lab. L. & Policy J., 2017.
6. *Cherry, M. A.*, Gig Economy: Settlements Leave Labor Issues Unsettled, May 5, 2016.
7. Comments on Georgian Labour Code, *Borroni, A.*, Ed., Meridiani, Tbilisi, 2016.
8. *Cunningham-Parmeter, K.*, From Amazon to Uber: Defining Employment in the Modern Economy, 96 Boston U. L. Rev., 2016.
9. *Dau-Schmidt, K. G.*, The Impact of Emerging Information Technologies on the Employment Relationship: New Gigs for Labor and Employment Law, 2017 U. Chi. Legal Forum 63, 2018.

⁷⁹ Commentary on the Labor Code of Georgia, edited by *Borroni, A.*, Tbilisi, 2016.

⁸⁰ Civil Chamber of the Supreme Court of Georgia, Case No. AS-1129-1156-2011, October 10, 2011.

⁸¹ See, e.g., *Bales, R.*, Explaining the Spread of At-Will Employment as an Inter-Jurisdictional Race-to-the-Bottom in Employment Standards, 75 TENN. L. REV. 453 (2008).

10. *Dubal, V.*, Wage Slave or Entrepreneur? Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 Cal. L. Rev., 2017.
11. *Eisenbrey, R. Mishel, L.*, Uber business model does not justify a new ‘independent worker’ category, Economic Policy Institute, March 17, 2016.
12. Employment and Unemployment, Sakstati Data form 2006-2015.
13. *Fisk, C.*, Hollywood Writers and the Gig Economy, 2017 U. Chi. Legal Forum, 2017.
14. *Harris, S. D., Krueger, Alan, B.*, A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The “Independent Worker”, The Hamilton Project Discussion Paper 2015-10.
15. *Hathaway I., Muro, M.*, Tracking the gig economy: New numbers, Brookings Institute Report, Oct. 13, 2016.
16. *Kennedy, E.*, Comment, Freedom from Independence: Collective Bargaining Rights for “Dependent Contractors”, 26 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 143, 2005.
17. *Lobel, O.*, The Gig Economy & The Future of Employment and Labor Law, 51 USF L. Rev., 2016.
18. *Lobel, O.*, The Gig Economy and the Future of Employment and Labor Law, March 2016.
19. *Murray, P., Gillibrand, K.*, Contingent Workforce: Size, Characteristics, Earnings, and Benefits, S. Doc. No. GAO-15-168R, at 4 (2015).
20. *Neuner, J.*, 40% of America’s Workforce Will Be Freelancers by 2020, Quartz, Mar. 20, 2013; *Miller, R.*, Half of All Workers Could be Freelance by 2020, Startup Donut, June 26, 2015.
21. *Paul, S. M.*, The Enduring Ambiguities of Antitrust Liability for Worker Collective Action, 47 Loy. U. Chi. L.J., 2016.
22. *Perez, T.*, Innovation and the Contingent Workforce, U.S. Dep’t Labor Blog, Jan. 25, 2016.
23. *Sanjukta, M. P.*, Uber as For-Profit Hiring Hall: A Price- Fixing Paradox and its Implications, 38 Berkeley, J. Employ. & Lab. L. 233, 2017.
24. *Steinmetz, K.*, Exclusive: See How Big the Gig Economy Really Is, Time, Jan. 6, 2016.
25. *Stone, K. V.W.*, From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace, 2004.
26. *Torpey, E., Hogan, A.*, Working in a gig economy, Bureau of Labor Statistics Career Outlook, May 2016.
27. *Van Wezel Stone, K.*, Unions in the Gig and On-Demand Economy, American Prospect (forthcoming Winter 2017); Council Unanimously Adopts First-of-its-Kind Legislation to Give Drivers a Voice on the Job, Seattle City Council Press Release, Dec. 14, 2015.
28. *Woo, Ch., Bales, R.*, The Uber Million Dollar Question: Are Uber Drivers Employees or Independent Contractors?, 68 Mercer L. Rev., 2017, 461.