

優步公司針對西雅圖市政府允許運輸網路公司駕駛組織工會相關法令提起控訴

劉穎蓁 編譯

摘要

西雅圖於 2015 年年底成為第一個立法允許受雇駕駛成立工會的城市，即包含運輸網路公司 (transportation network companies, TNC) 之駕駛有權組織工會，就薪酬和工作條件等與營運商進行集體談判，此法案於 2017 年 1 月開始施行。針對此條例，美國商會曾於 2016 年 3 月對西雅圖市政府提起訴訟，惟由於無法證明損害存在故遭駁回。近日，Uber 亦對西雅圖政府提起控訴，主張其立法程序係恣意及任意 (arbitrary and capricious)，且違反基本勞動法之規範。本案之公聽會已於今 (2017) 年 3 月 17 日舉行，法官拒絕了 Uber 廢除西雅圖市賦予駕駛組織工會權益等相關條例之請求，至今 Uber 仍未表示是否將提起上訴。

(本篇取材自：Andrew J. Hawkins, *Uber sues Seattle over law that lets drivers unionize*, THE VERGE, Feb. 16, 2017.)

2017 年 1 月，優步公司 (以下簡稱 Uber) 針對西雅圖市第 125132 號條例提起控訴，該條例係針對西雅圖市政府於 2015 年 12 月所通過之西雅圖市第 124968 號條例的修訂立法。西雅圖市第 124968 號條例賦予包含優步公司 (Uber) 類型之運輸網路公司¹ (Transportation Network Companies, TNC) 與計程車協會、出租車公司之駕駛組織工會的權利，就薪酬和工作條件等與營運商進行集體談判。2015 年該條例通過時曾引發相當多的討論與爭議，例如美國商會曾於 2016 年 3 月針對該條例提起訴訟；此外，也因該條例並未明定細部的執行規範，致使當時的市長拒絕於法案上簽名，使法案未被執行。細探 2017 年 1 月開始生效之西雅圖市第 125132 號條例，相較於其前身，主要進展有二：第一、主管機關財務與行政服務部 (Department of Finance and Administrative Service) 於 2016 年年底針對第 124968 號條例的執行訂定更明確之標準²；第二、明定本法案於 2017 年 1

¹ 運輸網路公司係指利用網路連結乘客與駕駛，事先安排車程與提供運輸服務之事業體；參考：California Public Utilities Commission, *Transportation Network Companies*, <http://www.cpuc.ca.gov/General.aspx?id=787> (last visited Mar. 28, 2017).

² 財務與行政服務部針對 4 大事項，被授權訂定細節的執行規範：合格駕駛之條件與檢附清單 (Qualifying Driver and Lists of Qualifying Drivers)、指定工會代表之申請程序 (Application Process for Designating a Qualified Driver Representative)、獨家駕駛代表之認證 (Certification of an Exclusive Driver Representative)、與駕駛統籌公司與獨家駕駛代表談判之主題 (Subjects of Bargaining between a Driver Coordinator and an Exclusive Driver Representative)。

月開始生效。

雖然本案屬地方性立法，惟西雅圖為全球第一個立法明文允許 Uber 之駕駛成立工會的城市，其背後之意涵包含認定 Uber 之駕駛究為雇員而非約聘人員 (Contractor)³，且美國其他州亦相當關注。本文認為相關的爭議內容與雙方見解，皆值得我國勞動主管機關之借鏡。為完整介紹系爭規定及爭議內容，本文擬先說明相關立法沿革，即簡介 2015 年第 124968 號條例內容及各界討論，並進而簡述 2016 年 3 月美國商會針對此條例對西雅圖市政府提起訴訟之內容與結果；其次，本文將介紹 2016 年年底由主管機關制定之行政規則中較具爭議之定義，亦即有關合格駕駛之認定條件；最後，介紹 Uber 對西雅圖政府提起之控訴主張及西雅圖市政府之回應與後續發展。

壹、簡介第 124968 號條例與美國商會提起之訴訟

為更瞭解 Uber 控訴西雅圖市政府一案之爭議規定，本文擬先介紹 2015 年西雅圖市議會通過之第 124968 號條例的背景與主要爭議內容，以及 2016 年 3 月美國商會對西雅圖市政府提起訴訟之爭議與判決結果。

一、2015 年 12 月通過之第 124968 號條例

2015 年，西雅圖市議會以 9-0 之投票結果，通過第 124968 號條例，立法擴大保障駕駛之組織工會權利，此舉使得西雅圖市成為全美第一個立法允許 TNC、計程車協會、與出租車公司之駕駛組織工會之城市⁴。此條例之通過係總部位於西雅圖之手機應用程式駕駛協會 (AppBased Drivers Association, ABDA) 之一大勝利，該協會係由約聘人員組成，並與當地卡車駕駛工會 (Teamsters union) 一同遊說立法⁵。此次立法備受全美國之駕駛矚目，多個加州工會組織表示西雅圖之立法結果將影響其於加州之立法行動⁶。

³ 約聘人員係指與企業簽訂短期工作契約之員工，可能為 3 月、半年、1 年、2 年等期間，其薪資與福利待遇皆與雇員有別，係企業為了降低成本，與彈性配置人力而採取之聘僱契約型式。約聘人員雖與派遣員工皆屬非典型之聘僱型式，惟當中差異在於派遣員工與企業間並無契約關係，派遣員工之薪資與福利待遇皆視其與派遣公司訂定之契約內容而定。參考：朱瑞陽，「約聘工作者如何維護應享權益」，CHEERS，46 期，

<http://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5024400&page=1> (最後瀏覽日：2017 年 4 月 5 日)；許惠妙、張婉珍，「非典型人力管理制度的比較及其對臺灣妥適運籌的建議」，國家文官學院 T&D 飛訊，168 期，

<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/2e0857c77b2c80f667b5cf4bd306561d.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 4 月 5 日)。

⁴ Nick Wingfield & Mike Isaac, *Seattle Will Allow Uber and Lyft Drivers to Form Unions*, THE NEW YORK TIMES, Dec. 14, 2015,

https://www.nytimes.com/2015/12/15/technology/seattle-clears-the-way-for-uber-drivers-to-form-a-union.html?_r=0 (last visited Mar. 8, 2017).

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

依據第 124968 號條例之規定，駕駛統籌 (Driver coordinator) 公司係指為協助出租駕駛，或使之利於向公眾提供出租服務而雇用駕駛、與駕駛締約或合夥之公司。於此定義下駕駛統籌公司包含但不限於計程車協會、出租車公司、以及 TNC⁷。因此，Uber 雖非傳統形式之計程車或出租車公司，然仍屬於此條例之規範對象。探詢其立法目的，主要是希望賦予駕駛集體協商權，使得駕駛之工作條件更穩定，且更加確保駕駛能以安全、可靠、穩定、可行且具成本效益的方式執行業務，此舉除了可增進駕駛之各項勞動條件外，亦可進一步確保乘客之搭乘品質與人身安全⁸。

然而，本條例中最具爭議性之部分就屬合格駕駛之定義。條例明文規定合格駕駛係指為駕駛統籌公司駕車、且符合主管機關依據第 6.310.735 條規定之條件的受雇駕駛 (for-hire driver)。訂定該些條件時，主管機關應考量之因素包括：時間長短、頻繁程度、總行車次數、以及於本條例生效日前之 4 個曆月中每個月份，為一特定之駕駛統籌公司駕車之所有駕駛，其個別平均行車次數；可顯示出一駕駛統籌公司僱用之駕駛，其駕車工作之重要性足以影響出租運輸之安全性和可靠性之其他相關因素；以及於其他司法管轄區，針對於涉及雇用條件有關的談判中，賦予誰得代表勞工參與此等談判之標準。於此概念下受雇駕駛可能是多個駕駛統籌公司下之駕駛⁹。

二、2016 年 3 月美國商會對西雅圖市政府提起訴訟

美國商會於 2016 年 3 月針對系爭西雅圖條例，向聯邦地區法院華盛頓西區分院提起訴訟。美國商會強調此條例將加重創新之負擔，並提高價格、降低服務品質和數量¹⁰。

美國商會之勞工、移民及雇員福利部資深副總裁強生 (Randel Johnson) 表示，「於修正國家勞動關係法時，國會明確排除獨立約聘人員適用集體談判之規定。西雅圖市或其他州、市政府，皆不得另訂規定」¹¹。

美國商會之訴狀載明，系爭條例除違反聯邦法外，施行該條例將導致全國各地不一致之勞工計畫，此將對共享經濟造成負面影響，危及全國數百萬人因共享經濟而享有之彈性工作時間與收益機會¹²。最終，本案於 2016 年 8 月被駁回，

⁷ KING COUNTY, WASH., Ordinance 124968, at 5.

⁸ *Id.* at 3-4.

⁹ *Id.* at 6.

¹⁰ U.S. Chamber of Commerce, *U.S. Chamber Files Lawsuit Challenging Seattle's Drivers' Union Ordinance*, U.S. CHAMBER OF COMMERCE, Mar. 3, 2016, <https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-files-lawsuit-challenging-seattle-s-drivers-union-ordinance> (last visited Mar. 8, 2017).

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

承審之聯邦法官判定因原告尚未受有損害而不具備當事人適格，故認定此訴尚嫌過早 (premature)¹³。

貳、簡介西雅圖市 2016 年修法進展與優步公司對此之訴訟

誠如前述，由於第 124968 號條例中僅強調該法案授權主管機關界定詳細標準，條例本身並未明訂合格駕駛之具體審查標準及資格要件，此使得市長因對於本條例的執行懷有顧慮而拒絕簽名。是以，2016 年 9 月於市議會通過之第 125132 號條例，除授權主管機關裁量權訂定更明確之標準，用以補充第 124968 號外，亦明定 2017 年 1 月法案會正式生效。

檢視 2016 年底由主管機關公布其針對此法案所制定之行政規則，當中較具爭議的係合格駕駛之條件與檢附清單。此份行政規則中詳細界定合格駕駛之資格要件，即僅限於本條例生效日前至少受雇用、與駕駛統籌公司締約、合夥，或維持契約關係 90 日以上之駕駛；以及生效日前一年間，為特定駕駛統籌公司所雇用並於連續 3 個月期間內至少完成 52 趟以西雅圖市為起點或終點之駕駛。實際上，關於合格駕駛之資格要件應如何規範，早於立法過程中就引起爭議。

立法過程中，Uber 及 Lyft 曾倡議每位駕駛皆有投票權，工會則是主張全職駕駛，亦即擔任駕駛為其主要收入來源之駕駛，應享有更大之投票權。然而，最終由主管機關所通過的規則中明定僅有工作 90 天以上，且達成最少行車次數之駕駛才具有投票權¹⁴。

於 2017 年 1 月新法生效不久後，Uber 對西雅圖市政府提起控訴，控訴主張有二：首先，Uber 主張西雅圖市零碎的立法過程導致完整的配套措施尚未到位前，部分規範就已先行公布和實施，故此立法程序係恣意且任意的 (arbitrary and capricious)。此外，此種破碎的程序使得相關利害關係人，包括駕駛、計程車行、TNC、以及出租運輸公司等，在既有法律下之權利遭到剝奪，尤其是對於直接影響其作業之法規發表意見之權利¹⁵。

其次，Uber 主張系爭法規缺乏合理的基礎並漠視產業背景與事實，蓋該法規悖離勞動法的基本原則並忽略受雇運輸產業之現實。尤其系爭法規僅允許符合

¹³ Daniel Beekman, *Judge tosses U.S. Chamber's suit against Seattle over Uber union law, calling it premature*, THE SEATTLE TIMES, Aug. 9, 2016, <http://www.seattletimes.com/seattle-news/politics/judge-tosses-chambers-suit-against-seattle-over-uber-law/> (last visited Mar. 8, 2017).

¹⁴ Jackie S. Gessner, *Will Seattle Uber Drivers Really Be Able to Unionize? Uber Takes Legal Action to Halt City Rules*, THE NATIONAL LAW REVIEW, Jan. 23, 2017, <http://www.natlawreview.com/article/will-seattle-uber-drivers-really-be-able-to-unionize-uber-takes-legal-action-to-halt> (last visited Mar. 8, 2017).

¹⁵ *Petition for Constitutional Writ of Certiorari under Article 4, Section 6 of the Washington State Constitution at 3, Rasier, LLC v. City of Seattle*, Seattle Department of Finance and Administrative Services, City of Seattle (2017) (No. 17-2-00964-4 SEA).

特定條件之駕駛投票決定是否願意被工會所代表，而非給予所有駕駛相同的權利。是以，西雅圖市基本上抹滅了上千位駕駛發聲的機會¹⁶。

Uber 於訴訟中主張，西雅圖市應遵循合法之立法程序，採納適當考量駕駛和產業現況、以及勞動法先例之規定。西雅圖市政府則表示其堅信法院判決將贊同西雅圖市實施該法律，市政府辯護律師麥可 (Michael Ryan) 表示此次修法於此種情況下絕對適當¹⁷。

本案之公聽會已於 3 月 17 日舉行，承審法官駁回 Uber 所提之訴訟，至今 Uber 仍未表示是否將提起上訴¹⁸。同時，美國商會於 3 月 9 日又再次針對西雅圖市政府提起訴訟，主張西雅圖市賦予駕駛組織工會權益之條例，違反聯邦勞動法下獨立約聘人員之規定¹⁹，本案之聯邦法院承審法官於 4 月 4 日頒布暫停執行禁令，暫時停止執行此一爭議性相當大的條例²⁰。

參、結論

2015 年西雅圖市議會通過之第 124968 號條例，使西雅圖成為全球第一個賦予包含 Uber 在內的 TNC、計程車協會、與出租車公司之受雇駕駛成立工會權利之城市，符合特定要件之「合格駕駛」有權組織工會，並就薪酬和工作條件等與營運商進行集體談判。本條例引起相當多的爭議，當中最具爭議者莫屬合格駕駛之條件。2017 年 1 月，Uber 針對允許 TNC 駕駛組織工會相關法令，對西雅圖市政府提起控訴，本案之承審法官已於 3 月 17 日駁回 Uber 之請求，至今 Uber 仍未表示是否將提起上訴。此外，美國商會又再次於 3 月 9 日針對西雅圖市政府提起訴訟，本案之聯邦法院承審法官於 4 月 4 日頒布暫停執行禁令，使得此一條例目前處於暫停執行的狀態，相關爭議仍持續延燒，後續發展值得持續關注。

¹⁶ *Id.* at 3-4.

¹⁷ Andrew J. Hawkins, *Uber sues Seattle over law that lets drivers unionize*, THE VERGE, Feb. 16, 2017, <http://www.cnbc.com/2017/02/06/uber-sues-seattle-over-law-that-lets-drivers-unionize.html> (last visited Mar. 28, 2017).

¹⁸ David Z. Morris, *Judge Upholds Uber Drivers' Union Rule in Seattle*, FORTUNE, Mar. 18, 2017, <http://fortune.com/2017/03/18/uber-union-rule-seattle/> (last visited Mar. 19, 2017); Joel Rosenblatt, *Seattle Law Letting Drivers Unionize Survives Uber Legal Attack*, BLOOMBERG TECHNOLOGY, Mar. 18, 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-18/seattle-law-letting-drivers-unionize-survives-uber-legal-attack> (last visited Apr. 6, 2017).

¹⁹ Nat Levy, *Judge sides with city of Seattle in legal dispute with Uber over historic driver unionization law*, GEEKWIRE, Mar. 17, 2017, <http://www.geekwire.com/2017/judge-sides-city-seattle-legal-dispute-uber-historic-driver-unionization-law/> (last visited Mar. 19, 2017).

²⁰ Monica Nickelsburg, *Seattle's landmark Uber union law temporarily blocked by federal judge*, GEEKWIRE, Apr. 4, 2017, <http://www.geekwire.com/2017/seattles-landmark-uber-union-law-temporarily-blocked-federal-judge/> (last visited Apr. 6, 2017).