

ELLN - 6. GODIŠNJI PRAVNI SEMINAR – RAD NA CRNO

UDK 331.526.8(4)(047)

Iva Čatipović*

ELLN (*European Labour Law Network*) udruženje je osnovano 2005. godine s ciljem stvaranja uvjeta za dijalog između radnopравниh stručnjaka zemalja članica Europske unije i Europskog gospodarskog prostora. Od 2008. godine ELLN je i službeni savjetnik Europske komisije u vezi s pitanjima razvoja individualnog i kolektivnog radnog prava. ELLN svake godine organizira seminar posvećen najaktualnijim radnopравnim pitanjima. God. 2013. seminar je održan od 17. do 18. listopada u Frankfurtu s temom rada na crno (eng. *undeclared work*). Upravo je rasprava o značenju i sadržaju sintagme *undeclared work* bila jedna od okosnica predmetnog seminara. Stoga ni točan prijevod nije lako pronaći. *Undeclared work*, što bi doslovno značilo „neprijavljeni rad“, najbliže je onome što se u hrvatskom svakodnevnom jeziku naziva radom na crno. Slijedom navedenog, u daljnjem ćemo se tekstu i koristiti upravo navedenim izrazom. Zbog gospodarskih, socijalnih i pravnih problema vezanih uz rad na crno na seminaru su iz Hrvatske sudjelovali predstavnici Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Hrvatske udruge poslodavaca te Katedre za radno i socijalno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Seminar je otvoren riječima dobrodošlice jednog od osnivača ELLN-a Bernda Waasa sa Sveučilišta u Frankfurtu i Muriel Guin iz Europske komisije.

Colin C. Williams sa Sveučilišta u Sheffieldu dao je **opći uvod** u samu temu seminara. Pritom je polazišna točka bila definicija Europske komisije, prema kojoj rad na crno predstavlja svaku naplatnu aktivnost koja je po svojoj naravni legalna, ali nije prijavljena nadležnim javnim vlastima, uzimajući pritom u obzir razlike zakonodavnih sustava država članica. Kolika je raširenost rada na crno, a time i važnost borbe protiv njega, govore procjene prema kojima on u ukupnoj ekonomiji promatranih zemalja sudjeluje (ovisno o metodi procjene) s udjelom koji se kreće između 2 % i 38 %. Oblici u kojima se pojavljuje raznovrsni su. Osim u radnom odnosu (koji može biti potpuno ili samo djelomično neprijavljen nadležnim tijelima – kao u slučaju kada se radniku dio plaće isplaćuje „na ruke“), može se pojaviti i pri samozapošljavanju (primjerice, u slučaju osoba koje faktički obavljaju obrtničku djelatnost bez registracije obrta ili u slučaju registriranih obrtnika koji dio obavljenih poslova, odnosno prihoda, ne prijavljuju nadležnim tijelima). Istaknuto je da problemu rada na crno valja pristupiti s različitih strana, odnosno da se tiče radnog i poreznog prava, ali i socijalnog osiguranja. Širok je spektar mogućih pristupa te seže od pristupa *laissez-faire* (ne činiti ništa) do pokušaja potpunog iskorjenjivanja rada na crno. Između se nalaze deregulacija i smanjivanja razine formalnosti, odnosno izmjena

* Iva Čatipović, asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

načina prijavljivanja rada i usklađivanja sa zahtjevima nadležnih javnih vlasti. Sredstva dostupna u praksi za suzbijanje rada na crno različita su, no uglavnom se sugerira kombiniranje stimulativnih mjera i kažnjavanja.

Usljedilo je izlaganje Edoarda Alesa sa Sveučilišta u Cassinu, koji se bavio **tipologijom** rada na crno. Ciljevi izlaganja bili su objasniti sadržaj pojma rada na crno (polazeći, sukladno gore spomenutoj definiciji Europske komisije, od rada na crno kao „naplatne aktivnosti“), objasniti objekt i svrhu registracije i prijave nadležnim vlastima te tipizirati oblike kršenja dužnosti registracije i prijave. U skladu s navedenim, objašnjeno je što znači da se korištena definicija temelji se na konceptu „naplatnih aktivnosti“. Takvim pristupom obuhvaća se, naime, širok spektar aktivnosti, i to kako poslovnih aktivnosti pravnih osoba tako i radnih aktivnosti fizičkih osoba (bilo kao radnika bilo kao samozaposlenih osoba).¹ Definiranje i tipologija od iznimne su važnosti budući da o njima ovisi hoće li se određeno postupanje smatrati radom na crno ili ne. O njima ovisi hoće li se na određenog pružatelja naplatnih aktivnosti primjenjivati odredbe trgovačkog, građanskog i/ili radnog prava te hoće li i na koji način biti uključen u sustav socijalnog osiguranja. Postupci registracije i prijave nadležnim tijelima znatno se razlikuju ovisno o tome radi li se o trgovačkom društvu, obrtu, samozaposlenoj osobi ili radniku (primjerice, različite su porezne obveze svake od navedenih kategorija).

Osvrt na predmetno izlaganje dala je Polonca Končar sa Sveučilišta u Ljubljani obogativši ga pritom i prikazom relevantnog slovenskog zakonskog uređenja zabrane rada na crno. Slovenija od 2000. godine ima Zakon o sprječavanju rada i zaposlenja na crno.² Kako proizlazi i iz samog naziva zakona, pri propisivanju zabranjenih oblika rada služi se kombinacijom gore objašnjenih tipologija. Obuhvaća kako zabranjene oblike obavljanja poslovnih aktivnosti (za društva, obrtnike i samozaposlene osobe) tako i zabranjene oblike ponašanja vezanih za radni odnos.

Nakon izlaganja pojedine teme za sudionike seminara bio je organiziran rad u četiri odvojene moderirane radne grupe. Pod vodstvom moderatora (ANN Numhauser-Henning sa Sveučilišta u Lundu, Catherine Barnard sa Sveučilišta u Cambridgeu, Tomasa Davulisa sa Sveučilišta u Vilniusu i Roberta Rebhahna sa Sveučilišta u Beču) sudionici su vodili rasprave o pitanjima postavljenima od strane izlagača pojedinih tema. Tako su se na kraju prvog dana moderirane radne grupe bavile pokušajem pronalaženja odgovora na pitanja o mogućim (novim i transparentnijim) postupcima registracije, kao što je, primjerice, *certificazione* u Italiji.³ Razmatralo se i bi li uvođenje novih oblika rada kakve neke zemlje već poznaju (primjerice, koordinirano samozaposlenje ili kvazisubordinirani rad) i/ili pojednostavnjivanje postupaka prijave nadležnim tijelima pridonijelo suzbijanju rada na crno. Također, raspravljalo se o pitanju pristupa prema kojemu bi se sudionicima svih

¹ Takva je definicija puno šira od ostalih katkad korištenih, koje se baziraju (samo) na poslovnoj aktivnosti pravnih ili poslovnoj aktivnosti fizičkih osoba.

² Zakon o preprečavanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list Republike Slovenije, 36/2000, 118/2006, 12/2007-UPB1, 29/2010, 57/2012, 21/2013-ZUTD-A).

³ Radi se o postupku u kojem potencijalne stranke radnog odnosa, u svrhu izbjegavanja opasnosti od pogrešne kvalifikacije svojeg odnosa, mogu od nadležnog stručnog tijela zatražiti pomoć pri njegovoj pravnoj kvalifikaciji.

naplatnih aktivnosti jamčila određena razina prava vezanih za obavljanje naplatnih aktivnosti te koliko bi se time doskočilo problemu namjernog pogrešnog prijavljivanja jedne vrste naplatnog obavljanja aktivnosti kao neke druge vrste. Primjerice, ako bi i radnici i samozaposlene osobe imali određenu (istu) razinu prava u sustavu socijalnog osiguranja, presumira se da ne bi imali motivacije za prijavljivanje nadležnom tijelu kao pripadnici skupine kojoj uistinu i ne pripadaju. Novopredloženi su pristupi od strane sudionika uglavnom bili pozitivno ocjenjivani.

Drugi dan seminara, moderiran od Guusa Heerma van Vossa sa Sveučilišta u Leidenu, suosnivača ELLN-a, započeo je izlaganjem Bernda Waasa s Goetheova sveučilišta u Frankfurtu. Izlaganje se detaljnije bavilo mogućim **načinima sankcioniranja** rada na crno, s fokusom na dvije skupine sankcija. Pritom se s jedne strane nalaze građanskopravne, a s druge strane prekršajne i kaznenopravne sankcije. Iako su blaže od kaznenih i prekršajnih kazna, „sankcije“ građanskog prava mogu za osobe koje se bave nekim oblikom rada na crno imati važne posljedice. Neke od njih prikazane su na primjeru njemačkog pravnog sustava.⁴ U pogledu mjera predviđenih kaznenim i prekršajnim pravom, izlagač se detaljnije posvetio atipičnim načinima sankcioniranja.⁵

Izlaganje je svojim osvrtom dodatno obogatio Leszek Mitrus s Jagiellonskog sveučilišta u Krakovu. Pritom je zauzet stav da klasični sustav sankcija sam po sebi nije dovoljan za suzbijanje rada na crno te da veći naglasak treba staviti na razne alternativne metode koje će predstavljati poticaj za poštivanje obveze registracije i prijavljivanja raznih oblika naplatnog rada nadležnim tijelima. Među takvim mjerama svakako su razne fiskalne mjere, poticaji i povlastice, informiranje o posljedicama rada na crno, podizanje opće razine svijesti o njegovim štetnostima za društvo u cjelini, rad na razvoju globalne perspektive za rješavanje tog problema, suradnja između državnih tijela itd.

Predmetno izlaganje ponovno je bilo popraćeno diskusijom u moderiranim radnim grupama. Ovoga puta diskusija je bila fokusirana na navedena dva osnovna načela borbe protiv rada na crno (sankcije i poticajne mjere; njihove prednosti i nedostatke; rasprava o mogućem djelovanju na razini EU-a). Načelno, zaključak je bio da jedino kombinacija sankcija i poticajnih mjera može biti uspješna u borbi protiv rada na crno. Također, sudionici su razmijenili iskustva o posljedicama rada na crno na ugovor o radu i o borbi protiv rada na crno u državama iz kojih dolaze.

⁴ Izlagač je objasnio da je u njemačkom pravnom sustavu, ako zakonom nije drugačije određeno, svaka pravna transakcija koja predstavlja kršenje neke zakonske zabrane pobojna. Pritom je naglašen poseban tretman ugovora o radu. Naime, zbog općeprihvaćene zaštitne funkcije radnog prava, ugovor o radu neće se smatrati pobojnim čak i ako se utvrdi postojanje (nekog oblika) rada na crno. Posebna je pozornost bila posvećena nekim otvorenim pitanjima vezanima uz pobojnost, poput toga dovodi li svaka vrsta rada na crno do pobojnosti, na koga pobojnost ima učinak (na obje ili samo na jednu ugovornu stranu) te ostaje li čak i u slučaju kad nesavjesna ugovorna strana gubi ugovornu zaštitu izvanugovorna odgovornost stranaka netaknuta.

⁵ Tako su prikazani njemački primjeri oduzimanju imovinske koristi stečene temeljem rada na crno te mogućnost zabrane sudjelovanja u javnim nabavama na vrijeme do tri godine.

Posljednje izlaganje, posvećeno **prekograničnim aspektima rada na crno** i ulozi zakonodavstva EU-a u njegovu suzbijanju, održala je Sonia McKay s Metropolitanskog sveučilišta u Londonu. Fokus izlaganja bio je na neformalnom upućivanju radnika na rad iz jedne države članice EU-a u drugu, na radu državljana onih država koje nisu članice EU-a (trećih država) u državama članicama EU-a bez radne dozvole te na ostalim slučajevima neformalnog prekograničnog rada. U izlaganju je istaknuto da rad na crno nije posljedica otvaranja tržišta i prelaska granica između država članica EU-a, ali je ipak postao dio tržišta rada EU-a. Također, njegovu je širenju, čini se, pridonijelo smanjenje broja inspektora rada (time i obavljenih inspekcijskih nadzora) te utjecaj raznih mjera štednje koje se u razdoblju recesije intenzivno primjenjuju. U takvim uvjetima radnici i poslodavci obostrano puno lakše pristaju na prekarne oblike rada u cilju izbjegavanja plaćanja punog iznosa poreza. Proces prekograničnih kretanja može rezultirati većim brojem radnika koji su slabije upoznati sa svojim pravima i za koje postoji veća vjerojatnost da će biti uključeni u neke atipične, a time –u kontekstu rada na crno – i riskantnije oblike rada. Također, veća je mogućnost za lažno prikazivanje radnog odnosa kao samozaposlenja budući da su imigracijski propisi često povoljniji za samozaposlene osobe nego za radnike. Prikazan je i na razini EU-a već postojeći pravni okvir kojim se, uglavnom neizravno, dotiče i pitanje rada na crno. U tom kontekstu spomenute su Direktiva 91/533/EEZ, Direktiva 2009/52/EZ te Direktiva 96/71/EZ.⁶ Istaknuto je i kako je Europska komisija 2012. godine predložila donošenje nove direktive koja bi sadržavala pravila o primjeni direktive o izaslanim radnicima. Ona bi trebala povisiti standarde informiranja radnika i trgovačkih društava o njihovim pravima i obvezama, stvoriti uvjete za poboljšanje implementacije i nadzor nad upućivanjem radnika, pomoći rješavanju tzv. *letter-box* kompanija koje se (prividnim) upućivanjem radnika koriste za izbjegavanje radnopravnih propisa, definirati nadzorne ovlasti i obveze nadležnih državnih tijela, poboljšati provedbu radničkih prava itd. Ipak, ni prijedlog nove direktive ne bavi se izričito problemom rada na crno.

Osvrt na pitanje prekograničnih aspekata rada na crno dao je Ludwik Florek sa Sveučilišta u Varšavi. Osim ponavljanja važnosti definicije rada na crno (o kojoj ovisi koja će sve ponašanja biti zabranjena) i razlučivanja raznih oblika rada na crno koji se mogu pojaviti u situacijama s transnacionalnim karakterom, istaknuo je i važnost budućih mjera koje bi trebale biti uvedene na razini EU-a. Upozorio je na potrebu dodatne suradnje između država članica i njihovih nadležnih državnih tijela (npr. inspekcije rada, poreznih tijela i tijela socijalnog osiguranja) te uvođenja određenih zajedničkih principa djelovanja, obrazovanja potencijalnih aktera rada na crno i zajedničkih kontrolnih mehanizama.

Rad moderiranih grupa bio je fokusiran na pokušaj pronalaženja rješenja za posebne probleme koji prate rad na crno u prekograničnom kontekstu. Tako se, primjerice, postavilo pitanje utječe li negativno na položaj prekograničnih radnika (čiji su radni

⁶ Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos, SL L 288, 18. 10. 1991., Direktiva 2009/52/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. godine kojom se utvrđuju minimalni standardi za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država na nezakonitom boravku (neslužbeni prijevod), SL L 168, 30. 6. 2009., Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 18, 21. 1. 1997.

odnosi često atipični) činjenica da je radno pravo (nacionalno i europsko) tradicionalno utemeljeno na „standardnom“ ugovoru o radu. O tom pitanju mišljenja sudionika bila su dosta suprotstavljena. Nadalje, raspravljalo se sadržava li i u kojoj mjeri rad na crno u sebi spolno relevantne implikacije, odnosno odražava li se različito na muškarce i žene. Iskustva nacionalnih stručnjaka uglavnom su upućivala na okolnost da su u nekim sektorima ranjivija skupina žene (npr. u slučaju rada u kućanstvu, tekstilnoj industriji), dok su u drugima (primjerice, građevinski sektor) zloporabama više izloženi muškarci. Razlikovala su se mišljenja sudionika i o pitanju važnosti i utjecaja inspekcije rada na suzbijanje rada na crno – dok su iskustva nekih sudionika (odnosno država iz kojih dolaze) upućivala na zaključak da smanjenje/povećanje broja inspektora i obavljenih inspekcijskih nadzora ne utječe znatno na stopu rada na crno, drugi su upozoravali na pozitivan utjecaj pojačanog inspekcijskog nadzora (npr. Grčka). Raspravljen je i problem neplaćenog pripravnčkog rada, koji u većini predstavljenih zemalja stvara teškoće, odnosno otvara prostor za zloporabe.

Usljedila je živa diskusija s predstavnicima europskih socijalnih partnera Samom Hägglundom iz Europske federacije za građenje i obradu drveta i Janom Willemenom iz Europske federacije graditeljske industrije. Sudionici diskusije uglavnom su bili suglasni pri izvođenju najvažnijih zaključaka: rad na crno uzročnik je socijalnog „dampinga“, a osim negativnih socijalnih i pravnih posljedica, donosi sa sobom i ekonomski važne posljedice. Radnici gube svoja (ekonomska i druga) prava, a poslodavci koji uredno ispunjavaju svoje obveze potencijalno u određenim situacijama dolaze u (ekonomski) nepovoljniju situaciju od onih koji svoje uspješno izbjegavaju. Rad na crno možda donosi sa sobom (prividno) jeftiniju cijenu rada, ali u konačnici je za industriju u cjelini nepovoljan jer je rizičan, nesiguran i neproduktivan. Još jednom je istaknuta važnost borbe protiv rada na crno na razini EU-a. U tom kontekstu raspravljalo se i o prijedlogu uvođenja europske socijalne iskaznice, koja bi sadržavala podatke o radniku i poslodavcu te broj socijalnog osiguranja radnika, te bi tako mogla olakšati kontrolu nad radnicima i poslodavcima. Predloženo je i unapređenje sustava koordinacije i kooperacije između sustava socijalnog osiguranja pojedinih država članica, što bi bilo posebno važno u slučajevima izaslanih radnika.

Sudionicima su se zaključno, kao i na početku seminara, obratili Muriel Guin iz Europske komisije i Bernd Waas sa Sveučilišta u Frankfurtu. Guin je pritom istaknula kako smatra da se na temelju dvodnevne rasprave može zaključiti da je definicija rada na crno koju je dala Europska komisija i dalje valjana i primjenjiva. Još jednom je naglasila važnost tipologije različitih oblika rada na crno, koja može pomoći u borbi protiv njega, te važnost razvitka i primjene atipičnih načina sankcioniranja rada na crno.