

TUDI ZAPOSLOVANJE NA ČRNO POMENI SEGMENTACIJO TRGA DELA

Polonca Končar*

UDK: 331.5:331.526.8:349.2

Povzetek: *Odpravljanje segmentacije na trgu dela je bil eden od pomembnih ciljev novega ZDR in sprememb ZUTD. Pozornost je bila osredotočena na delo za določen čas in delo starejših delavcev. Avtorica zato želi opozoriti, da je tudi zaposlovanje na črno zelo pomemben primer segmentacije trga dela. Avtorica oriše pristop Evropske unije v boju zoper zaposlovanje na črno. Obravnavana je tudi aktivnost MOD na tem področju, s poudarkom na novi Konvenciji št. 189 o delavcih v gospodinjstvu ter vlogi inšpekcije za delo pri preprečevanju zaposlovanja na črno. Naša zakonodaja o preprečevanju zaposlovanja na črno vsebuje vrsto preventivnih ukrepov, ki so namenjeni spreminjanju zaposlitev na črno v redne zaposlitve. Gre za nekatere nove oblike dela, ki vedno ne prispevajo k temu, da naj se delo praviloma opravlja na podlagi pogodb o zaposlitvi.*

Ključne besede: *segmentacija trga dela, zaposlovanje na črno, Konvencija št. 189 o delavcih v gospodinjstvu, preventivni ukrepi*

UNDECLARED EMPLOYMENT ALSO REPRESENTS LABOUR MARKET SEGMENTATION

Abstract: *The abolishment of labour market segmentation was one of the important objectives of the new ERA-1 and of the amendments of the Regulation of the Labour Market Act. The attention has been focused on the fixed-term employment and the older workers. The authoress wants to emphasize that the undeclared work represents an important case of labour market segmentation. The approach of the EU in tackling unde-*

* Polonca Končar, doktorica pravnih znanosti, profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

clared work is described. The paper also examines the activity of ILO in the respective field. Special attention is drawn to the new Convention No. 189 on domestic workers and to the role of the labour inspection in the fight against the undeclared employment. Our legislation on the prevention of the undeclared employment contains a range of preventive measures which are intended to move undeclared employment into the declared one. New forms of work are in question, which do not always contribute to the realisation of the idea that work should be performed as a rule on the basis of the employment contract.

Key words: *labour market segmentation, undeclared employment, Convention No. 189 on domestic workers, preventive measures*

1. UVOD

Številni dokumenti, sprejeti znotraj Evropske unije (EU), poudarjajo, da je neprijavljeno delo zapleten pojav, na katerega vplivajo različni gospodarski, družbeni, institucionalni in kulturni dejavniki. Obravnavati ga je mogoče z gospodarskega in proračunskega vidika, z vidika socialne varnosti ter drugih vidikov. Tudi pravnega oziroma delovnopravnega.

Sprejem novega Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1) in spremembe in dopolnitve Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD) smo najpogosteje obravnavali kot reformo trga dela. Eden od njenih ciljev naj bi bila odprava segmentacije na trgu dela. Segmentacijo smo posebej poudarjali v zvezi z delom za določen čas in v zvezi s starejšimi delavci. Prav gotovo pa bi bilo treba zaradi zmanjševanja segmentacije na trgu dela in celovitejše reforme trga dela z zakonodajnimi in drugimi ukrepi poseči še na nekatera druga področja. V mislih imam problematiko študentskega dela in problematiko dela in zaposlovanja na črno.¹ Prispevek se bo omejil na slednjo.

V nadaljevanju bom najprej opozorila na nekatera aktualna vprašanja, povezana s tem, kar v EU imenujejo neprijavljeno delo, in s prizadevanji, da se tako delo omeji oziroma odpravi. Enak cilj je prisoten tudi v Mednarodni organizaciji dela

¹ O uporabljenih izrazih na obravnavanem področju več v nadaljevanju. Ne glede na naslov, ki nakazuje, da je z vidika delovnega prava aktualno zlasti zaposlovanje, bom v prispevku najpogosteje uporabljala pojma s širšo vsebino, to je »neprijavljeno delo« in »neformalna ekonomija«.

(MOD), pri čemer se v tej organizaciji pristop nekoliko razlikuje od tistega v EU. Med tem ko v EU izhajajo iz razlikovanja med prijavljenim in neprijavljenim delom, je v MOD izhodiščno razlikovanje med formalnim in neformalnim delom. V MOD so s Konvencijo št. 189 o delavcih v gospodinjstvu že posegli v sfero neformalnega dela. S Konvencijo ga želijo omejiti tako, da naj bi v prihodnje mnogim, doslej prikritim, neprijavljenim delavcem, zagotovili status delavca v delovnem razmerju in temu ustrezno delovnopravno varstvo. V MOD tudi poudarjajo, da je odpravljanje sive ekonomije velik izziv za inšpekcijo za delo. Oris naše dosedanje zakonske ureditve preprečevanja dela in zaposlovanja na črno bom umestila v okvir prizadevanj EU in MOD na obravnavanem področju. V Sloveniji sicer sledimo usmeritvam, da naj bi s sprejetimi ukrepi vplivali na spreminjanje neprijavljenega dela v prijavljeno oziroma v redno zaposlitev, vendar pa se po drugi strani zastavlja vprašanje, ali je porajanje oziroma včasih vsaj posredno spodbujanje nekaterih novih oblik dela, ki naj ne bi štele za delo oziroma zaposlovanje na črno, še v skladu s temeljno usmeritvijo države, da mora v načelu delovno razmerje ostati prvenstvena oblika za opravljanje dela.

2. BOJ PROTI NEPRIJAVLJENEMU DELU V EU

Evropska komisija posveča večjo pozornost obravnavani tematiki od druge polovice 90. let. Dolgo časa je osrednji problem pomenila sama definicija. Zaradi velikih konceptualnih razlik v državah članicah glede tega, kaj naj bi šteli za podzemno ekonomijo in neredne oblike zaposlitve in kaj ne, so se odločili, da za pojav, ki ga v različnih državah imenujejo z različnimi izrazi², uporabijo izraz »neprijavljeno delo« in ga opredelijo kot *»vsako plačano dejavnost, ki je po naravi zakonita, ni pa prijavljena državnim oblastem, ob upoštevanju različnih ureditvenih sistemov držav članic.«*³ Po prevladujočem mnenju gre v primeru neprijavljenega

² Colin C. Williams in Sara Nadin navajata, da na tem področju uporabljajo 45 različnih samostalnikov in 10 pridevnikov, med njimi tudi delo »plačano na roko« ali »v senci«, »neformalna«, »črna« in »podzemna« ekonomija oziroma neformalni sektor ali neformalno delo. Glej: Colin C. Williams, Sara Nadin, Tackling Undeclared Work in the European Union, CESifo Forum 2/2012, str. 20-25.

³ Communication from the Commission of 7 April 1998 on undeclared work, /COM(98) 219, not published in the Official Journal/, str. 4.

Enaka definicija uporabljena npr. tudi v: Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Krepitev boja proti neprijavljenemu delu, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0628:FIN:SL:HT>.

dela za plačano proizvodnjo zakonitih proizvodov oziroma za plačano opravljanje zakonitih storitev, ki pa ni prijavljena davčnim organom ali nosilcem socialnega zavarovanja ali ni prijavljena za namene delovnopравниh varstva. To pomeni, da gornja definicija neprijavljeno delo povezuje z davčnimi goljufijami oziroma zlorabami na področju socialne varnosti pa tudi z izogibanjem obveznostim iz delovnega razmerja, in se nanaša na različne dejavnosti: od neformalne pomoči v gospodinjstvu, do dela na črno oseb, ki v zadevni državi bivajo nezakonito. Izključuje pa kriminalne dejavnosti.⁴

V svojem sporočilu iz leta 1998 je Komisija med razlogi za neprijavljeno delo poudarila predvsem finančne razloge (izogibanje davkom in prispevkom za socialno zavarovanje), zniževanje stroškov na splošno in izogibanje zahtevnim administrativnim postopkom, neustrezno zakonodajo v zvezi z novimi oblikami dela, nizko konkurenčnost podjetij v usihajočih gospodarskih sektorjih, kulturno okolje in sprejemanje neformalne ekonomije ter obstoj možnosti za tako delo. Takratna analiza je pokazala, da neprijavljeno delo opravljajo zlasti naslednje štiri skupine oseb: osebe z dvema ali več zaposlitvami, ekonomsko neaktivne osebe kot so študentje, gospodinje, zgodaj upokojene osebe, brezposelne osebe in nezakoniti imigranti. Komisija je opozorila na sicer znane vplive, predvsem negativne, na davčni sistem in financiranje socialne varnosti, na slabe pogoje, v katerih delajo delavci in deformacijo konkurenčnosti med podjetji. Zanimivo je opozorilo, da sta v zvezi z neprijavljenim delom pomembni dve razsežnosti problema. Pojavlja se lahko, kadar posamezniki izkoriščajo sistem in spodkopavajo solidarnost. V taki situaciji so primerne intervencija v obliki sankcij in akcije za ozaveščanje ljudi. Pojav neprijavljenega dela pa je tudi lahko posledica večje fleksibilnosti na trgu dela in počasnejšega prilagajanja zakonodaje temu pojavu. Za take primer je Komisija predlagala, da se je treba usmeriti v prewencijo s pomočjo prilagajanja neustrezne zakonodaje realni situaciji na trgu dela. V tem delu je bilo sporočilo podlaga za pripravo smernic za zaposlovanje za obdobje 2003-2005, s katerimi

Sicer pa v EU na obravnavanem področju sprejeli še vrsto drugih dokumentov, npr.:

- Commission report of October 2001 on undeclared work in Europe: an integrated approach towards combating undeclared work,
- Council resolution on transforming undeclared work into regular employment, OJ C 260 of 29.10.2003,
- Commission report of May 2004 concerning undeclared work in an enlarged Union, An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items, Brussels May 2004.

⁴ Glej: Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij iz leta 2007, delo citirano v op. 3.

je bilo državam članicam priporočeno, naj sprejmejo neko uravnoteženo mešanico ukrepov za preprečevanje neprijavljenega dela⁵ in ozaveščanje ter kaznovanje kršiteljev. Nakazana politika mešanih ukrepov, s katerimi naj bi se borili zoper neprijavljeno delo, se je postopno izoblikovala v idejo, da naj si države članice v boju zoper neprijavljeno delo prizadevajo neprijavljeno delo spreminjati v redno zaposlitev. Zaslediti jo je mogoče v Resoluciji Sveta iz leta 2003 o preoblikovanju neprijavljenega dela v redno zaposlitev.

V EU v novejšem času problematiko neprijavljenega dela povezujejo tako z uresničevanjem lizbonske strategije zaposlovanja kot tudi s posodabljanjem delovnega prava.⁶ Neprijavljeno delo štejejo za pomemben dejavnik socialnega dumpinga. Neprijavljeno delo se opravlja v slabih delovnih pogojih in ne zagotavlja ustrezne socialne varnosti. Relativno velike skupine delavcev ostajajo brez ustrezne zaščite pri delu, kar je eden od razlogov za segmentacijo na trgu dela. Zato Komisija opozarja na pomen usklajenega pristopa pri sprejemanju ukrepov za zajezitev oziroma preprečevanje neprijavljenega dela, cilj vseh aktivnosti pa naj bi bilo preoblikovanje neprijavljenega dela v redno zaposlitev. Če naj bi v skladu z lizbonsko strategijo zvišali stopnjo zaposlenosti v posameznih državah članicah, ne zadošča le prepoved neprijavljenega dela oziroma odvracanje vseh potencialnih udeležencev od takega dela. V določenih situacijah je primerneje in učinkoviteje neprijavljeno delo s pomočjo preventivnih ukrepov in ukrepov za spodbujanje davčne discipline spreminjati v prijavljeno delo. Ukrepi naj bi se torej zlasti nanašali na zmanjševanje finančne privlačnosti neprijavljenega dela (zmanjševanje obdavčenja dela in finančne spodbude za redne oblike dela), poenostavitev administrativnih postopkov, krepitev mehanizmov za nadzor (sodelovanje med inšpektorati za delo in drugimi institucijami na evropski ravni) in sankcije in sodelovanje inšpekcij in davčnih uradov. V prizadevanjih za omejitev neprijavljenega dela naj bi imeli pomembno vlogo tudi socialni partnerji. Zaradi učinkovitejšega odkrivanja neprijavljenega dela ostaja aktualna opredelitev neprijavljenega dela. Komisija opozarja na potrebo po posodobitvi, da bi odražala razvoj na trgu dela in da bi z njo reagirali na pojave kot so delo agencij za začasno zaposlovanje, porast dela s strani podizvajalcev ali porast tako imenovane lažne samozaposlenosti.

⁵ Pomembni naj bi bili zlasti prilagojeni davčni in administrativni predpisi.

⁶ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Krepitev boja proti neprijavljenemu delu /KOM 2007/0628, navedeno že v op. 3.

3. MOD IN NEFORMALNA EKONOMIJA

Osrednji cilj delovanja MOD je uveljavljanje koncepta dostojnega dela. Prizadevanja za vzpostavitev koncepta dostojnega dela pa so nujno povezana tudi s problematiko, ki je predmet tega prispevka. Zato je logično, da se tudi v MOD ukvarjajo z njo. Značilno je, da v MOD najpogosteje uporabljajo izraz »neformalna ekonomija«, čeprav se zavedajo, da ga v različnih državah uporabljajo za različne situacije. Iz razprave na Mednarodni konferenci dela leta 2002 o dostojnem delu in neformalni ekonomiji⁷ je mogoče povzeti, da naj bi se izraz »neformalna ekonomija«, če ga obravnavamo z delovno pravnega vidika, nanašal na vse gospodarske aktivnosti delavcev in gospodarskih enot, za katere pravna ureditev (formalni aranžmaji) ne velja ali ne velja v zadostni meri. Glede na to opredelitev, ki sicer ni bila formalno potrjena, je zanimivo naslednje opozorilo. Izraz lahko pokriva dve popolnoma različni situaciji.⁸ Enkrat se »neformalnost« nanaša na situacijo, ko ne obstaja veljavni pravni standard in niso določene obveznosti, ki bi jih bilo treba izpolniti, niti niso določene pravice, ki bi jih bilo treba spoštovati ali bi jih lahko zahtevali. Drugič delovnopравни standardi obstajajo, vendar jih v celoti ali vsaj delno ne spoštujemo. Obveznosti niso izpolnjene, pravice pa ne priznane. V prvem primeri je popolnoma utemeljeno govoriti o »neformalnosti«. V drugem primeru pa v mnogih državah govorijo o »nezakonitosti«, čeprav »nezakonitost« vedno ni mogoče izenačevati z »neformalnostjo«.

Čeprav v MOD izhajajo iz koncepta razlikovanja med formalno in neformalno ekonomijo, se zavedajo, da se v zvezi z delom ali zaposlitvijo pogosto uporabljajo drugi izrazi kot so »črna ekonomija« in delo na črno (black economy, black labour), prikrita zaposlitev ali prikrto delo (hidden employment, underground, hidden labour), ilegalno delo (clandestine labour, illegal work). Najpogosteje gre za aktivnosti, za katere velja delovno pravo, ki pa niso v skladu z upravnimi zahtevami.⁹ *Neprijavljeno delo v MOD umeščajo v okvir širšega pojma neformalna ekonomija.* Že podana opredelitev vključuje tudi neprijavljeno delo, kot ga razumejo v

⁷ Internationa Labour Conference 2002, Decent work and informal economy, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf>

⁸ Gianni Arrigo, Giuseppe Casale, Mario Fasani, A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH), Working Document No. 10, ILO, February 2011, str. 8-9.

⁹ Gre npr. za primere, ko delavci prejemajo plačo, ki je nižja od minimalne plače, ali ko delodajalec ne prijavi delavcev v socialno zavarovanje, ali ko davki ali prispevki za socialno zavarovanje niso plačani glede na dejanski zaslužek.

EU, ter tudi delo delavcev, za katere delovna zakonodaja ne velja (npr. delavce v gospodinjstvih ali kmetijske delavce).¹⁰

V MOD se s problemi neformalne ekonomije ukvarjajo v povezavi z najrazličnejšimi vprašanji in področji iz njene pristojnosti. Nemogoče je v prispevku identificirati vse. Primerno pa se mi zdi opozoriti na aktivnosti in na nekatere njene instrumente, ki so pomembni z vidika omejevanja in preprečevanja neprijavljenega dela v svetu.

Na prvem mestu omenjam vzpostavitev posebnega programa *Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN)*, ki je namenjen pripravi smernic o tem, kako lahko inšpektorji za delo zato, da bi pomagali zagotavljati dostojno delo vsem delavcem, uresničujejo svoje naloge in se spopadajo z neprijavljenim delom, ter pri tem upoštevajo zahteve, ki izhajajo iz Konvencije št. 81 o inšpekciji dela v industriji in trgovini. Delovni pogoji oseb, ki opravljajo neprijavljeno delo so običajno slabši od tistih, v katerih delajo redno zaposleni, zato je pomembna tudi Konvencija št. 150 o upravi dela, ki priporoča, da se delovanje uprave dela, vključno z inšpekcijo dela, razširi na skupine oseb, ki niso v delovnem razmerju. Med temi še posebej na tako imenovane neformalne delavce.¹¹

MOD je leta 2011 sprejela *Konvencijo št. 189 o delavcih v gospodinjstvih*¹² in istoimensko *Priporočilo št. 201* in tako prvič od svoje ustanovitve posegla na področje neformalne ekonomije.¹³ Konvencija mnogim po svetu, ki so doslej delo v gospodinjstvih opravljali kot prikrito, neregistrirano delo, priznava status delavca. Velja namreč za tiste, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Osebe, ki delo v gospodinjstvu opravljajo priložnostno ali občasno, po konvenciji niso delavci v gospodinjstvu. Konvencija sicer dopušča, da država, ki jo ratificira, določi, da ne velja za tiste kategorije delavcev, ki jim je na drugi podlagi zagotovljeno enakovredno delovnopravno varstvo, in za omejene kategorije oseb, pri katerih se porajajo posebni problemi substančne narave. Pomembno

¹⁰ Labour inspection and labour administration in the face of undeclared work and related issues of migration and trafficking in persons: Practices, challenges and improvement in Europe towards a labour inspection policy, National Workshop on Labour Inspection and Undeclared Work, Budapest, October 2009, str. 3-5.

¹¹ Ibid., str. 7.

¹² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::P12100_INSTRUMENT.

¹³ Konvencija bo začela veljati 6. avgusta 2013. Doslej so jo ratificirale naslednje države: Urugvaj, Filipini in Mauricius. Pristojni organi v EU so tudi že priporočili državam članicam, naj konvencijo ratificirajo in po razpoložljivih podatkih postopek za ratifikacijo v Sloveniji že poteka.

pa vendarle je, da spodbuja države članice, da mnogim, katerih delo je bilo doslej podcenjeno in so jih enostavno šteli samo za »služabnike« ali »družinske člane«, priznajo položaj delavca z vsemi temeljnimi pravicami pri delu¹⁴ in pravicami, ki zagotavljajo delavcu dostojno delo. Sprejem pravnih in drugih ukrepov, ki jih nakazuje konvencija, lahko ima za posledico zmanjšanje števila tistih, ki dandanes opravljajo neprijavljeno delo.

Če kot izhodišče sprejmemo, da je nujno treba preprečevati neprijavljeno delo, in če po drugi strani upoštevamo spodbude, ki prihajajo iz MOD, da delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi ostaja primarna oblika dela, je treba opozoriti na še en dokument MOD, to je *Priporočilo št. 198 o delovnem razmerju, 2006*.¹⁵ Priporočilo nam daje na razpolago vrsto pokazateljev, na podlagi katerih lahko ugotovljamo obstoj delovnega razmerja, ki je podlaga za ustrezno delovnopravno varstvo.¹⁶ Ko iščemo ukrepe, s katerimi bi neprijavljeno delo spremenili v prijavljeno, je treba paziti tudi na to, da ne bi z uvajanjem nekkih novih oblik dela preveč omejili delo v okviru delovnega razmerja.

4. O PREPREČEVANJU DELA IN ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI

Tako kot večina drugih držav se tudi v Sloveniji srečujemo s pojavom sive ekonomije in z vsemi njenimi negativnimi vplivi za delodajalce, delavce kot tudi za državo in nosilce socialnih zavarovanj, za premoženje in varnost ljudi in okolja. V 90. letih so jo po obsegu dela na črno oziroma sive ekonomije glede na razpoložljive ocene uvrščali v zgornjo polovico evropskih držav. Kljub občasnemu zmanjšanju tega obsega, pa lahko to delo štejejo za relativno velik družbeni problem. Problema se zavedamo. Zato tudi je bil leta 2000 sprejet *zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno* (v nadaljevanju ZPDZC), ki je bil že nekajkrat tudi spremenjen in dopolnjen.¹⁷

Prezreti tudi ne gre dejstva, da je Slovenija ena od ne tako številnih držav, ki so preprečevanju zaposlovanja na črno zagotovile *kazensko pravno varstvo*. Kaznivo

¹⁴ Mišljene so pravice, ki jih nakazuje Deklaracija MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu.

¹⁵ <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>.

¹⁶ Več o njegovem namenu in vsebini: Luka Tičar, Nove oblike dela, LSM, Pravna fakulteta, 2012, str. 100-107.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 36/2000, 118/2006, 12/2007-UPB1, 29/2010, 57/2012, 21/2013-ZUTD-A.

dejanje zaposlovanja na črno je urejeno v 199. členu veljavnega KZ.¹⁸ Sodna praksa pa je v tem pogledu zelo skromna.¹⁹

Glede na uvodoma izražen pomislek, da že nekaj časa reformo trga dela uvrščamo med naše najpomembnejše strukturne reforme, vendar pa smo vsaj doslej k tej reformi pristopali bolj ali manj parcialno, moram opozoriti, da nova vlada vendarle za letošnje leto napoveduje zakonodajne aktivnosti na tem področju. Spremembo zakonodaje zahtevajo npr. tudi samostojni podjetniki, ki naj bi jih veljavni zakon preveč omejeval in zato zahtevajo spremembe v opredelitvi dela na črno.

1. Glede na to, da sem že nakazala, da se pristopi glede vprašanj, ki so predmet obravnave, kot kaže npr. praksa v EU in MOD, lahko razlikujejo, in da je v svetu uporabljeno izrazoslovje v zvezi s tem zelo različno, se mi zdi primerno uvodoma poudariti naslednje:

Iz obrazložitve ZPDZC²⁰ je mogoče povzeti, da je predlagatelj zakona kot izhodišče upošteval razlikovanje med *sivo ekonomijo v ožjem in širšem pomenu besede*, ki ga lahko zasledimo zlasti v gradivih MOD. Siva ekonomija v ožjem smislu zajema neregistrirane pridobitne dejavnosti, ki niso vključene v uradne podatke o bruto domačem proizvodu pa bi morale biti, v skladu z obstoječo metodologijo sistema nacionalnih računov. Siva ekonomija v širšem smislu, za katero je mogoče uporabiti tudi izraz neformalno delo, pa zajema poleg neregistriranih pridobitnih dejavnosti tudi vse tiste neregistrirane dejavnosti, ki po obstoječi metodologiji sistema nacionalnih računov ne prispevajo k oblikovanju bruto domačega proizvoda, jih pa lahko opredelimo kot proizvodne dejavnosti. Gre za tako imenovane paralelne dejavnosti, ki lahko bistveno prispevajo k materialnemu položaju posameznih kategorij prebivalstva in zajemajo proizvodnjo blaga in storitev za potrebe lastnega gospodinjstva, dejavnosti »naredi sam«, sosedsko pomoč ter prostovoljno in

¹⁸ 199. člen glasi:

»1. Kdor v nasprotju s predpisi zaposli dva ali več delavcev in jih ne prijavi za ustrezno zavarovanje ali zaposli več tujcev ali oseb brez državljanstva brez ustreznih dovoljenj za delo, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom 1 leta.

2. Kdor zaporedoma ali trajneje ali v znatnem številu zaposluje tujce, ki niso državljani države članice EU in nezakonito prebivajo na ozemlju RS, se kaznuje z zaporom do dveh let.«

Dvom o ustreznosti besedila pa poraja 3. odstavek 199. člena:

»Če je dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena storjeno z zaposlitvijo delavcev, ki niso usposobljeni za izvajanje del s posebnimi pooblastili ali s pravico poseganja v telesno ali duševno celovitost posameznika ali pod posebej izkoriščevalskimi delovnimi pogoji ali z izkoriščanjem žrtve trgovine z ljudmi ali z zaposlitvijo mladoletne osebe, se storilec kaznuje z zaporom do treh let.«

¹⁹ V ilustracijo glej sodbo Vrhovnega sodišča I Ips 4318/2009-34.

²⁰ Poročevalec št. 51/98 z dne 4. 8. 1998.

karitativno delo. Lahko bi rekli, da se torej ZPDZC nanaša na sivo ekonomijo v širšem pomenu besede oziroma na neformalno delo. Avtorji zakona pa so glede na razlikovanje med delom in zaposlovanjem na črno šteli, da delo na črno pomeni neke vrste nedovoljeno opravljanje dejavnosti oziroma opravljanje dejavnosti v nasprotju z zakonom. Delo na črno lahko pomeni neprijavljeno dejavnost ali delo, ki omogoča neprijavljeni dohodek.

V zvezi z zakonskim izrazom »delo na črno« pa velja dodati, da v MOD *delo na črno* opredeljujejo kot »profesionalno aktivnost, edino ali sekundarno, ki se opravlja na robu ali zunaj zakonskih in pogodbenih obveznosti s pridobitnim namenom in ne občasno«. Delo je organizirano individualno ali v skupini. Izraz se uporablja za vse delavce, ki opravljajo prikrite aktivnosti, zaposlene in samozaposlene, ki svojo dejavnost opravljajo sekundarno, neprijavljeno ali kot edino delo. Opredelilni elementi, ki izhajajo iz te definicije dela na črno so: profesionalnost, nezakonitost, trajnost, ponavljanje, plačilo za delo ali storitve.

V MOD, podobno kot v mnogih državah, *zaposlovanje na črno* štejejo kot enega od segmentov dela na črno. Šlo naj bi za vse oblike zaposlitev pri delodajalcu, ki niso v skladu z delovno zakonodajo.

Iz primerov, ki jih ZPDZC v 5. členu določa kot primere zaposlovanja na črno, je razvidno, da se zakon ne nanaša samo na primere, ko bi morala biti sklenjena pogodba o zaposlitvi, temveč tudi ko bi se delo lahko po zakonu opravljal na drugi pravni podlagi.²¹

Ob pripravi noveliranega ali novega ZPDZC in morebitnih sprememb definicij dela in zaposlovanja na črno, bi bilo po mojem primerno proučiti, ali bi glede na naše okoliščine kazalo tudi v prihodnje izhajati iz konceptualnih izhodišč in definicij, za katere se zavzemajo v MOD, ali bi bilo primerneje upoštevati splošnejši koncept EU. Prav tako je vprašanje, ali ne bi bilo mogoče odpraviti izrecno zakonsko razlikovanje med delom in zaposlovanjem, saj v primeru tega zakona izraz zaposlovanje, zaposlitev ni uporabljen kot sinonim za delovno razmerje, kar lahko v praksi povzroči nejasnosti.²²

2. Čeprav je mogoče na podlagi doslej povedanega dobiti vtis, da so na našo zakonodajo vplivala predvsem stališča in praksa, znana v MOD, je treba ugotoviti,

²¹ Z zaposlovanje na črno šteje npr. tudi, če ni bila sklenjena pogodba o delu, ali v primeru dela dijaka ali študenta brez ustrezne napotnice.

²² Kot primer: kako ob našem 5. členu ZPDZC razlagati zahtevo, da je treba neprijavljeno delo spreminjati v prijavljeno delo, za katero pa uporabljajo tudi izraz redna zaposlitev«.

da je v naši zakonodaji mogoče zaslediti idejo, uveljavljeno predvsem v EU, to je, da za preprečevanje neprijavljenega dela niso potrebni samo kaznovalni ukrepi, temveč tudi ukrepi ki bodo spodbujali spreminjanje neprijavljenega v prijavljeno delo. Že z zakonom iz leta 2000 so bili določeni primeri²³, ki niso šteli za delo na črno in ki jih dandanes ponekod razumejo kot ukrepe za spreminjanje neprijavljenega v prijavljeno delo. Pozneje so bili dopolnjeni še s primeri, ki ne štejejo za zaposlovanje na črno.²⁴ To so bili : kratkotrajno delo, malo delo ter nujno in humanitarno, karitativno, prostovoljno in prostovoljno delo po zakonu in po drugih predpisih.²⁵ Za potrebe tega prispevka se sklicujem na ureditev primerov, ki jih ne štejejo bodisi za delo na črno ali pa za zaposlovanje na črno, samo zato, da potrdim, da v Sloveniji do določene mere sledimo usmeritvam organov EU, po katerih si je treba prizadevati preprečevati neprijavljeno delo tudi tako, da ga s pomočjo različnih ukrepov spreminjamo v prijavljeno delo. Zato ureditve primerov, ki ne štejejo za zaposlitev na črno, njene skladnosti z načeli, ki veljajo v delovnem pravu jasnosti in natančnosti ter nomotehničnih vidikov, ne bom analizirala, čeprav vemo, da je bila predmet ostrih strokovnih in siceršnjih razprav in da so bili poskusi dodatne ureditve v ZPDZC leta 2011 kot tudi poskus ureditve malega dela v samostojnem zakonu, ki pa so bili na referendumu zavrženi. Osebnost se mi prav tako zdi sporna ureditev začasnega ali občasnega dela upokoјencev, ki jo je prinesla novela ZUTD.²⁶

Prav gotovo ostaja vprašanje izbire pravnih pa tudi drugih vrst ukrepov za omejitve pojava, ki ga mi imenujemo delo in zaposlovanje na črno, še kako aktualno. Tudi zaradi napovedanega spreminjanja zakonske ureditve. Tudi če bomo upoštevali priporočila Komisije, da naj v državah članicah sprejemamo uravnoteženo mešanico ukrepov preventivne in kaznovalne narave kot tudi tistih, ki ljudi ozaveščajo o negativnih posledicah neprijavljenega dela, je v kriznih časih težko pričakovati sprejem ukrepov, ki bodo tudi odpravljali vzroke in ne samo posledice. Predpostavljati je mogoče, da bo kakršnakoli »reforma« na področju sive ekono-

²³ Določeni so bili medsebojna sosedska pomoč, opravljanje dela v lastni režiji izključno za osebne potrebe, opravljanje nujnih del za preprečitev nesreč ali odstranitev posledic naravnih ali drugih nesreč, humanitarno in karitativno delo in osebno dopolnilno delo.

Vsi primeri so, delno dopolnjeni, tudi v veljavni ureditvi opredeljeni kot primeri, ki ne štejejo za delo na črno.

²⁴ Glej 7. člen ZPDZC-UPB-1, 2007.

²⁵ Ni jasno razvidna razlika, kdaj naj ne bi šlo za delo kdaj pa ne za zaposlitve v primeru humanitarnega ali karitativnega dela.

²⁶ Glej: 18. točko 5. člena in 27. a – 27.g člen.

mije usmerjena v to, da bi zagotovili plačilo čim več davkov v državni proračun ter povečali plačevanje prispevkov v sklade socialnega zavarovanja. To že ni v skladu s spoznanji, da lahko ravno zniževanje davkov prispeva k zmanjševanju obsega sive ekonomije.

Bojim pa se še enega trenda, ki ga je zaznati v dosedanji izbiri ukrepov za odpravljanje neprijavljenega dela. Zakonske norme o tem, katere primere dela ne bomo preprečevali, ker so dopuščeni, nekateri zlorablajo, drugi pa interpretirajo kot spodbujanje dela izven delovnega razmerja. **Tudi s tega vidika je izbira ukrepov za preprečevanje neprijavljenega dela zelo pomembna, saj z njimi ne bi smeli spodkopavati tudi na mednarodni ravni sprejetega izhodišča, da ostaja zaposlitev v obliki delovnega razmerja prvenstvena oblika dela.**

LITERATURA IN VIRI:

Coli. C. Williams, Sara Nadin, Tackling Undeclared work in the European Union, CESifo Forum 2/2012, str. 20-25.

Commission report of October 2001 on undeclared work in Europe: an integrated approach towards combating undeclared work.

Commission report of May 2004 concerning undeclared work in an enlarged Union, An Analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items, Brussels May 2004.

Communication from the Commission of April 1998 on undeclared work / COM(98)219.

Gianni Arrigo, Giuseppe Casale, Mario Fasani, A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH), Working Document No. 10, ILO, February 2011.

International Labour Conference 2002, Decent work and informal economy, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf>.

Labour inspection and labour administration in the face of undeclared work and related issues of migration and trafficking in persons: Practices, challenges and improvement in Europe towards a labour inspection policy, National Workshop on Labour Inspection and Undeclared Work, Budapest, October 2009.

Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Krepitev boja proti neprijavljenemu delu, EUR-Lex – 52007DC0628-SL.

Tičar Luka, Nove oblike dela, LSM, Pravna fakulteta, 2012, str. 100-107.

Council resolution on transforming undeclared work into regular employment, OJ C 260 of 29.10.2003.

Konvencija št. 189 o delavcih v gospodinjstvih, 2011, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100_I INSTRUMENT.

Priporočilo št.198 o delovnem razmerju, 2006, <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp 1.htm>.

Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Ur. l. RS, št. 36/2000, 18/2006, 12/2007-UPB1, 29/2012, 21/2013-ZUTD-A.

Kazenski zakonik, Ur. l. RS, št.95/2004-UPB1, 55/2008-KZ 1.

Zakon o urejanju trga dela, Ur. l. RS, št.80/10, 40/12-ZUJF, 21/2013.

UNDECLARED EMPLOYMENT ALSO REPRESENTS LABOUR MARKET SEGMENTATION

Polonca Končar*

SUMMARY

At the Lisbon Summit in 2003, tackling undeclared work was named as one of the priorities for action with regard to employment reforms in the EU Member States. Undeclared work affects all Member States and is therefore the issue of common concern. Different groups of undeclared workers are not covered by labour law and social security protection, which is one of the reasons for the labour market segmentation. The undeclared work represents an important case of labour market segmentation in Slovenia, too.

The paper examines the approach of the EU in tackling the undeclared work. The Commission advocates the adoption of balanced mix of preventive and awareness raising measures, of sanctions and of law enforcement. The common EU policy approach is not simply to deter undeclared work, but rather to move undeclared work into the declared realm.

The paper also examines the activity of the ILO in the respective field. The ILO's approach to undeclared work is to treat it in the context of broader notion of the informal economy. ILO has established a Labour Administration and Inspection Programme which is intended to develop a guideline for how labour inspectors can address the issue of undeclared work while respecting the standards set out by the Convention No. 81. Attention is drawn to the new Convention No. 189 on Domestic Workers and its possible impact on the transfer of the undeclared work into the declared realm. When seeking the measures to move the undeclared work into the declared work one should not overlook the role of the Recommendation No. 198 concerning the Employment Relationship.

In Slovenia the extent of the undeclared work has always been relatively significant. Two pieces of legislation have been adopted in order to limit it: Prevention of

* Polonca Končar, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

Undeclared Work and Employment Act, 2000 and last time amended in 2013 by the Labour Market Regulation Act, and Penal Code, 1994 and last time amended in 2009. The translation of the Prevention of Undeclared Work and Employment Act does not totally correspond to the Slovenian terms. In Slovenian language terms »black work« (in the sense of grey economy in the broader sense) and »black employment« are used. The Act differentiates between the »work« and the »employment«, but the provisions on the prohibited »black employment« cover in fact different forms of work and not only the employment relationship. The terminology reflects the conceptual deficiencies in the approach to the realm.

The legislation in force has introduced different measures to transform undeclared work into regular employment. The question might be put whether some of the forms of work which are recognised as declared work and are performed outside the employment relationship, should not be performed on the basis of the employment contract.