



Preplet delovnega z migracijskim pravom in pravom socialne varnosti: primer zaposlovanja delavcev iz BiH

Katarina Kogej*

UDK: 349.2./3:331.5.021-054.6

Povzetek: Prispevek obravnava zaposlovanje delavcev iz Bosne in Hercegovine (BiH) v Sloveniji, pri čemer preuči tako migracijske kot tudi delovnopravne in socialnopravne vidike. Pri tem poleg nacionalnega prava upošteva tudi pravo Evropske unije in relevantne bilateralne pogodbe. Po pregledu pravnih podlag za zaposlitev in bivanje državljanov BiH v Sloveniji, se prispevek osredotoči predvsem na Bilateralni sporazum o zaposlovanju in izpostavi problematičnost povezave dovoljenja za delo in bivanje z delovnim razmerjem z vidika položaja delavcev migrantov. V poglavju o socialnopravnih pravicah prispevek obravnava dostop delavcev do socialne varnosti ter vlogo Bilateralnega sporazuma o socialnem zavarovanju pri zagotavljanju enake obravnave.

Gljučne besede: Zaposlovanje delavcev iz BiH – socialnopravni položaj delavcev migrantov – delovnopravni položaj delavcev migrantov – Direktiva o enotnem dovoljenju – Prenovljena direktiva o enotnem dovoljenju – enaka obravnava – Bilateralna pogodba o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji – BBHZD – BBHSZ – dostop do socialne varnosti

Interconnections of Labour Law, Migration Law, and Social Security Law: The Case of Employing Workers from Bosnia and Herzegovina

Abstract: The paper examines the employment of workers from Bosnia and Herzegovina (BiH) in Slovenia, analysing both migration-related as well as labour law and social security aspects. In addition to national legislation,

* Katarina Kogej, magistrica prava, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), doktorska raziskovalka na Inštitutu Max-Planck za socialno pravo in socialno politiko. kogej@mpisoc.mpg.de

Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Doctoral Researcher at the Max-Planck Institute for Social Law and Social Policy, Germany.

it considers European Union law and relevant bilateral agreements. Following an overview of the legal bases for the employment and residence of BiH nationals in Slovenia, the paper focuses primarily on the Bilateral Agreement on Employment. It highlights the problematic nature of linking work and residence permits to an employment relationship, particularly from the perspective of migrant workers' status. In the section on social security rights, the paper addresses workers' access to social security and the role of the Bilateral Agreement on Social Insurance in ensuring equal treatment.

Key words: *Employment of workers from BiH – social security status of migrant workers – labour law status of migrant workers – Single Permit Directive – Recast Single Permit Directive - equal treatment – Bilateral Agreement on the Employment of BiH Nationals in Slovenia – BBHZD – BBHSZ – access to social security*

1. UVOD

Priseljevanje državljanov¹ Bosne in Hercegovine (BiH) v Slovenijo ima dolgo zgodovino in sega še v obdobje pred osamosvojitvijo, ko so se na območje Slovenije priseljevali prebivalci drugih jugoslovanskih republik.² Tako ni presenetljivo, da tudi danes na slovenskem trgu dela prevladujejo državljani držav nekdanje Jugoslavije, med njimi pa zlasti državljani BiH. Po podatkih za leto 2025 jih je približno 71.300, sledijo pa državljani Srbije s približno 16.800 prebivalci.³

K tej statistiki pripomore kar nekaj faktorjev, od jezikovne podobnosti ter geografske bližine do pomena priseljevanja za tradicionalno moške iskalce zaposlitve, ki iščejo bolj plačano delo. Priseljevanje pa ni pomembno le za delavce migrante, temveč tudi za slovenski trg dela, na katerem pogosto primanjkuje delavcev na določenih področjih, npr. v gradbenem sektorju, v določenih industrijskih panogah ali med diplomiranimi medicinskimi sestrami.⁴

¹ Moški slovnični spol je uporabljen zaradi poenostavitve in se nanaša na kateri koli spol.

² Kogovšek Šalomon, Neža, str. 21-22.

³ Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po skupinah državljanstva, dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, mesečno, SURS 2026.

⁴ Strban, Grega; Mišič, Luka, str. 394-395.

Namen prispevka je analizirati zaposlovanje delavcev iz BiH v Sloveniji,⁵ pri čemer so pomembni tako delovnopravni in socialnopravni vidiki, kot tudi migracijski položaj delavcev. Podlaga za delo v Sloveniji je povezana s podlago za bivanje, obe pa vplivata na socialnopravne in delovnopravne pravice.

Prispevek najprej prikaže pristojnosti in pravne vire Evropske unije (EU) na področju zaposlovanja tujcev, oziroma natančneje, zaposlovanja državljanov tretjih držav,⁶ in še posebej državljanov BiH. Posamezne določbe prikazanih pravnih virov so podrobneje analizirane po vsebinskih sklopih v nadaljevanju prispevka. Tretje poglavje služi pregledu podlag zaposlovanja in prebivanja državljanov BiH v Sloveniji, nakar se v preostanku prispevka osredotočim na zaposlovanje preko bilateralnega sporazuma.⁷ Raziščem razmerje med dovoljenjem za delo in prebivanje ter delovnim razmerjem, posledicami tega za delavca in vprašanjem skladnosti z zakonodajo EU. V petem poglavju analiziram še pravico do enakega obravnavanja v delovnem razmerju. Šesto poglavje je namenjeno obravnavi socialnopravnega položaja te skupine delavcev, pri čemer poleg standardov iz sekundarnega prava EU posebno pozornost namenim predvsem ureditvi po nacionalnem pravu in Sporazumu o socialnem zavarovanju z BiH,⁸ ter interakciji teh pravnih virov. Prispevek zaključim s povzetkom bistvenih ugotovitev in razmisleku o ranljivosti obravnavane skupine delavcev.

2. UREDITEV V PRAVU EU

Kljub temu, da države članice ohranjajo nadzor nad dostopom do svojih trgov dela, je EU sprejela kar nekaj pomembnih instrumentov na področju priseljevanja državljanov iz tretjih držav.⁹ Ureditev, ki je precej razdrobljena, v nadaljevanju

⁵ Omejujem se na zakonito zaposlovanje in priseljevanje.

⁶ Državljanji tretjih držav so osebe, ki niso državljani EU.

⁷ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (BBHZD), Ur. l. RS - MP, št. 14/12.

⁸ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino ter Administrativnega dogovora o izvajanju Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino (BBHSZ), Ur. l. RS - MP, št. 10/08.

⁹ Lens, Dries; Mussche, Ninke; Marx, Ive, str. 160, 162.

kratko povzamem, pri čemer se najprej osredotočim na pristojnosti, potem pa na enostranske in dvostranske instrumente EU.

Vprašanje priseljevanja je bilo prvič opredeljeno kot del zadev "skupnega interesa" EU z Maastrichtsko pogodbo leta 1993,¹⁰ ko so bile določbe o priseljevanju vključene v steber o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev.¹¹ Danes 79. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)¹² v prvem odstavku določa splošni okvir za skupno politiko priseljevanja, katere cilj bi moral biti ne le učinkovito upravljanje migracijskih tokov, temveč tudi pravično obravnavanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU. Drugi odstavek zagotavlja pravno podlago za sprejemanje ukrepov po rednem zakonodajnem postopku med drugim v zvezi s pogoji vstopa in prebivanja ter za opredelitev pravic zakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Na podlagi četrtega odstavka lahko EU določi ukrepe za spodbujanje in podporo dejavnostim držav članic za pospeševanje integracije, pri čemer pa je izključena harmonizacija predpisov. Poleg tega peti odstavek poudarja, da ta člen ne vpliva na pravice držav članic določiti obseg sprejema državljanov tretjih držav, ki prihajajo na njihovo ozemlje iz tretjih držav v iskanju dela.¹³

Razvoj sekundarnega prava je bil posledica demografskih sprememb in pomanjkanja delovne sile, ki so v poznih devetdesetih letih privedle do spoznanja, da je treba uskladiti nacionalne zakonodaje o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav ter s tem zagotoviti pravično obravnavo. Zaključki iz Tampereja so že vsebovali ambicijo razvoja ustreznega zakonodajnega okvirja, vendar so bila stališča držav članic nasprotujoča. Leta 2001 je Komisija predstavila Osnutek direktive o pogojih vstopa in bivanja državljanov tretjih držav za namene zaposlitve ali samozaposlitve, ter se soočila z ostro kritiko.¹⁴ Izkazalo se je, da so se države članice pripravljene odpovedati svoji pravici do nadzora nad tem, koga oziroma pod kakšnimi pogoji sprejmejo v državo, le za določene skupine delavcev. Zato je bil izbran selektiven regulativni pristop, ki ureja položaj zgolj določenih skupin. Postopoma so bile sprejete direktive, ki zadevajo rezidente za daljši

¹⁰ UL C 191, 29. 7. 1992.

¹¹ Herzfeld Olsson, Petra, str. 1.

¹² UL C 202, 7. 6. 2016.

¹³ Herzfeld Olsson, Petra, str. 1-2.

¹⁴ Ibid., str. 3-5.

čas,¹⁵ pravico do združitve družine,¹⁶ vstop in prebivanje zaradi raziskovanja, študija, pripravništva, prostovoljstva, izmenjave ali dela *au-pair* varuš, ¹⁷ zaradi visokokvalificirane zaposlitve,¹⁸ sezonske delavce¹⁹ ter primere premestitev znotraj podjetja²⁰. Direktive določajo različne pogoje za sprejem in prebivanje, postopke pridobitve dovoljenj, njihovo trajanje, razloge za zavrnitev prošelj in razloge za odvzem dovoljenj. Od podeljenega statusa je odvisen obseg pravic in obveznosti, ki osebi pripada. Pri tem je pomembno, ali imajo dostop do zaposlitve in samozaposlitve, dostop do izobraževanja in poklicnega usposabljanja, kakšna je ureditev priznavanja poklicnih diplom, ali imajo dostop do socialnega zavarovanja in socialnih pomoči, davčnih ugodnosti, dostop do blaga in storitev, dostop do članstva v sindikatih itd.²¹

Splošna okvirna direktiva, sprejeta decembra 2011 po štirih letih pogajanj, in sicer Direktiva o enotnem dovoljenju,²² ne vključuje nobenih meril za sprejem v državo, temveč uvaja enotno dovoljenje, torej kombinirano dovoljenje za prebivanje in delo, ter enoten postopek za vložitev vloge, hkrati pa zagotavlja sklop pravic za imetnike dovoljenja. Pravica do enake obravnave zadeva delovne pogoje, svobodo združevanja, izobraževanje in poklicno usposabljanje, priznavanje poklicnih kvalifikacij, področja socialne varnosti kot so opredeljena v Uredbi

¹⁵ Direktiva Sveta 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, UL L 16, 23. 1. 2004, str. 44-53, spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 132, 19. 5. 2011, str. 1.

¹⁶ Direktiva Sveta 2003/86/ES o pravici do združitve družine, UL L 251, 3. 10. 2003, str. 12-18.

¹⁷ Direktiva (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varuš au pair, UL L 132, 21. 5. 2016, str. 21, spremenjena z Direktivo (EU) 2021/1883 Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 382, 28. 10. 2021, str. 1.

¹⁸ Direktiva 2009/50/ES o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namen visokokvalificirane zaposlitve, OJ L 155, 18. 6. 2009, str. 17-29, razveljavljena in spremenjena z Direktivo (EU) 2021/1883 Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 382, 28. 10. 2021, str. 1-38.

¹⁹ Direktiva 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev, UL L 94/375, 28. 3. 2014, str. 375-390.

²⁰ Direktiva 2014/66/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja, UL L 157, 27. 5. 2014, str. 1-22.

²¹ O pravici do enake obravnave v zvezi s socialno varnostjo glej Melin, Pauline, str. 353-378.

²² Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, UL L 343, 23. 12. 2011, str. 1-9.

(ES) št. 883/2004,²³ davčne ugodnosti, dostop do blaga in storitev ter svetovalnih storitev zavodov za zaposlovanje. Direktiva je bila prenovljena z Direktivo o enotnem dovoljenju (EU) 2024/1233, sprejeta 24. aprila 2024 (v nadaljevanju Prenovljena direktiva o enotnem dovoljenju), ki jo morajo države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do 21. maja letos.²⁴

Zaradi težavnih pogajanj pred sprejetjem Direktive o enotnem dovoljenju, le-ta vključuje številne splošne določbe z izjemami ali izključitvami, ki državam članicam dajejo diskrecijsko pravico. V skladu s prvim odstavkom 3. člena se uporablja za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za prebivanje v državi članici zaradi dela, za tiste, ki so bili sprejeti v državo članico zaradi dela v skladu z zakonodajo EU ali nacionalno zakonodajo, ter za državljane tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom EU ali nacionalnim pravom sprejeti v državo članico za druge namene, kot je delo, ki pa jim je dovoljeno delati in imajo dovoljenje za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002²⁵. Vendar pa drugi odstavek vsebuje seznam izjem, ko se Direktiva ne uporablja, kot na primer v primeru napotenih delavcev, delavcev premeščenih znotraj podjetja, sezonskih delavcev, *au-pair* delavcev, rezidentov za daljši čas ter samozaposlenih delavcev.

K urejanju priseljevanja državljanov iz tretjih držav EU pristopa tudi s sklepanjem bilateralnih in multilateralnih pogodb. Za primer zaposlovanja državljanov BiH je posebej relevanten instrument t.i. stabilizacijsko-pridružitveni sporazum. Na podlagi 217. člena PDEU lahko namreč Unija s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume o pridružitvi, ki vključujejo vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum z BiH je bil podpisan 16. junija 2008 in je stopil v veljavo 1. junija 2015.²⁶ Decembra 2022 je Evropski svet BiH podelil status kandidatke, marca 2024 pa je sklenil, da se bodo začela pristopna pogajanja.²⁷ Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum z BiH si prizadeva zagotoviti okvir za politični dialog,

²³ OJ L 166, 30. 4. 2004, str. 1-123.

²⁴ OJ L 1233, 30. 4. 2024.

²⁵ OJ L 157, 15. 6. 2002, str. 1-7.

²⁶ Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Bosno in Hercegovino na drugi strani, UL L 164, 30. 6. 2015, str. 2, spremenjen s Protokolom zaradi upoštevanja pristopa Republike Hrvaške k Evropski uniji, UL L 12, 17. 1. 2017, str. 3; s Sklepom št. 1/2016 Stabilizacijsko-pridružitvenega sveta EU-Bosna in Hercegovina z dne 9. decembra 2016, UL L 22, 27. 1. 2017, str. 82-85; ter s Sklepom št. 1/2023 Stabilizacijsko-pridružitvenega sveta EU-Bosna in Hercegovina z dne 11. decembra 2023, UL L 245, 18. 1. 2024.

²⁷ URL: https://enlargement.ec.europa.eu/countries/bosnia-and-herzegovina_en.

okrepitev gospodarskega in mednarodnega sodelovanja ter spodbujanje regionalnega sodelovanja. Med pomembnimi cilji je tudi krepitev demokracije in pravne države ter prispevanje k politični, gospodarski in institucionalni stabilnosti države ter k stabilizaciji regije. Za delovnopravne pravice delavcev je pomembna prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva na področju delovnih razmer, medtem ko obveznosti enake obravnave na področju socialne varnosti sporazum ne vsebuje.

Konkretne določbe relevantne sekundarne zakonodaje in Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma obravnavam v relevantnih poglavjih v nadaljevanju.

3. PODLAGE ZAPOSLOVANJA IN BIVANJA DRŽAVLJANOV BIH V SLOVENIJI

Osrednja podlaga zaposlovanja državljanov BiH v Sloveniji je Bilateralni sporazum o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji, skupaj s Protokolom o izvajanju Sporazuma, ki sta bila podpisana 22. junija 2011²⁸ in spremenjena s Sporazumom o spremembah in dopolnitvah, podpisanim 24. oktobra 2016²⁹ (v nadaljevanju Bilateralni sporazum o zaposlovanju³⁰). Sporazum je podlaga za celovito ureditev zakonitega zaposlovanja državljanov BiH v Sloveniji in se uporablja za zaposlovanje delavcev migrantov starejših od 18 let, ki so kot brezposelni prijavljeni pri pristojnih javnih službah za zaposlovanje v državi izvora ali bodo v Sloveniji opravljali strokovno zaposlitev in jih izbere delodajalec.³¹

²⁸ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (BBHZD), Ur. l. RS - MP, št. 14/12.

²⁹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembah in dopolnitvah Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji ter Protokola o spremembah in dopolnitvah Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (BBHZD-A), Ur. l. RS - MP, št. 6/17.

³⁰ Izraz uporabljam za Sporazum skupaj s spremembami. Če se sklicujem samo na spremembe, uporabim izraz Sporazum o spremembah in dopolnitvah.

³¹ 3. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

Iz zaposlovanja po Sporazumu so izključene nekatere kategorije delavcev, katerih zaposlovanje ureja Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT)³² v povezavi z Zakonom o tujcih (ZTuj-2),³³ pri čemer za določene skupine ureditev izhaja iz direktiv EU, ki so bile prenesene v slovenski pravni red (glej drugo poglavje). Iz Sporazuma so izključeni imetniki modre karte (torej delavci, ki jim je dovoljenje za začasno prebivanje izdano zaradi visokokvalificirane zaposlitve),³⁴ delavci napoteni v Slovenijo zaradi izvajanja storitev, gibanja v kapitalsko povezanih družbah ali usposabljanja v povezanih družbah,³⁵ izključene so sezonske zaposlitve,³⁶ zaposlitev ali prostovoljno delo zaradi usposabljanja,³⁷ osebe s statusom raziskovalca,³⁸ samostojni podjetniki posamezniki,³⁹ izvajalci individualnih storitev⁴⁰ in delo pravnih zastopnikov⁴¹.

Poleg tega imajo v skladu s 6. členom ZZSDT določene osebe prost dostop na trg dela, in sicer tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje, tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje zaradi slovenskega rodu ali z dovoljenjem za začasno prebivanje zaradi združitve družine s slovenskim državljanom, tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje kot žrtve trgovine z ljudmi ali žrtve nezakonitega zaposlovanja, tujci s priznano pravico do mednarodne zaščite in njihovi družinski člani, ki imajo pravico do prebivanja na podlagi združitve družine, tujci s statusom začasne zaščite, ter pod določenimi pogoji tudi prosilci za mednarodno zaščito.

Vprašani podlag za zaposlovanje in podlag za bivanje sta medsebojno tesno povezani. Dovoljenja za prebivanje po ZTuj-2 delimo na dovoljenja za stalno prebivanje in dovoljenja za začasno prebivanje. Dovoljenja za stalno prebivanje so dovoljenja za prebivanje za nedoločen čas brez vezave glede namena prebivanja.⁴² Tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje imajo skladno s 6. členom ZZSDT prost dostop do trga dela.

³² Ur. l. RS, št. 91/21.

³³ Ur. l. RS, št. 46/25.

³⁴ 20. – 20.d člen ZZSDT, 40. – 43. člen ZTuj-2.

³⁵ 21. – 24., 35. – 36. člen ZZSDT, 45. člen ZTuj-2.

³⁶ 28. – 31. člen ZZSDT, 45. člen ZTuj-2.

³⁷ 25. člen ZZSDT, 44.č člen ZTuj-2.

³⁸ 38. – 38.č člen ZTuj-2.

³⁹ 14. in 15. člen ZZSDT, 37.b člen ZTuj-2.

⁴⁰ 26. člen ZZSDT.

⁴¹ 27. člen ZZSDT.

⁴² 31., 32., 52. - 53.c člani ZTuj-2.

Dovoljenja za začasno prebivanje pa pomenijo dovoljenje za vstop in prebivanje za določen čas in praviloma⁴³ za določen namen.⁴⁴ Med nameni za katere se izda dovoljenje za začasno prebivanje je tudi namen zaposlitve ali dela in ZTuj-2 ureja postopek ter pogoje pod katerimi se tako dovoljenje izda.⁴⁵ Posebne določbe so namenjene dovoljenjem za začasno prebivanje zaradi združitve z družino, študija, pripravništva, sezonskega dela, modre karte EU, napotitve, sezonskega dela daljšega od 90 dni, premestitve znotraj gospodarske družbe itd.⁴⁶ Med drugim je posebej urejeno tudi t.i. enotno dovoljenje za prebivanje in delo, ki je rezultat prenosa Direktive 2011/98/EU⁴⁷ v slovenski pravni red in pomeni, da se za obe dovoljenji zaprosi v enem postopku in pri enem organu, in sicer pri upravni enoti. Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) mora k izdaji dovoljenja podati soglasje v skladu z ZZSDT.⁴⁸ Za delavce zaposlene po bilateralni pogodbi ZRSZ izda delovno dovoljenje, ki pa se v postopku upošteva kot soglasje k enotnemu dovoljenju.⁴⁹ V primeru kratkotrajnega opravljanja dela, krajšega od 90 dni, ni treba zaprositi za enotno dovoljenje. Državljeni BiH lahko v državo vstopijo z biometričnim potnim listom.⁵⁰ V primeru sezonskega dela v kmetijstvu in gozdarstvu ZRSZ izda delovno dovoljenje,⁵¹ v primeru dela zastopnika ali napotitev pa delodajalec delo ali opravljanje storitev pri ZRSZ spletno prijavi.⁵²

Ker bi natančna analiza različnih podlag in pogojev zaposlitev ter bivanja preseгла omejitve članka, sem se v naslednjih poglavjih osredotočila zgolj na zaposlovanje preko bilateralnega sporazuma.

⁴³ Izjema je npr. dovoljenje, ki se izda žrtvam trgovine z ljudmi. Tretji odstavek 32. člena ZTuj-2.

⁴⁴ 31. in 32. člen ZTuj-2. Greif, Martina, str. 230.

⁴⁵ 33. – 36. člen ZTuj-2.

⁴⁶ 38. – 48. člen ZTuj-2.

⁴⁷ Prenovljene z Direktivo (EU) št. 2024/1233.

⁴⁸ 37. in 37.a člen ZTuj-2.

⁴⁹ Peti odstavek 37.a člena ZTuj-2.

⁵⁰ Državljeni BiH za vstop v države članice EU za bivanja, ki ne presegajo 90 dni v 180-dnevnem obdobju, ne potrebujejo vizuma, če imajo biometrični potni list. Aneks II v povezavi s 4. členom Uredbe (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti. OJ L 303, 28. 11. 2018, str. 39-58.

⁵¹ Tretji odstavek 28. člena ZZSDT.

⁵² 36. – 37. člen ZZSDT.

4. ZAPOSLOVANJE DRŽAVLJANOV BIH NA PODLAGI BILATERALNEGA SPORAZUMA O ZAPOSLOVANJU

Bilateralni sporazum skupaj s Protokolom določa pogoje in obseg zaposlovanja državljanov BiH v Sloveniji, postopke za izdajo delovnega dovoljenja ter pravice in obveznosti delodajalcev in delavcev migrantov (izraz delavec migrant je v Sporazumu in v prispevku uporabljen za državljana BiH, ki se začasno zaposli v Sloveniji na podlagi Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju). V tem poglavju se osredotočim na postopek zaposlovanja in na posledice vezanosti dovoljenja za prebivanje in delo na delovno razmerje ali na posameznega delodajalca.

4.1. Postopek zaposlitve

Postopek zaposlitve se začne s tem, da delodajalec pri ZRSZ prijavi potrebe po zaposlovanju.⁵³ To lahko pomeni zgolj prijavo prostega delovnega mesta, če pa že ima znanega kandidata za konkretno delovno mesto, pa to posebej označi in vloži vlogo za izdajo delovnega dovoljenja ter izjavo o nastanitvi delavca migranta. ZRSZ preveri izpolnjevanje pogojev za zaposlitev, pri čemer najprej preveri, če je bil letni obseg sprejema delavcev migrantov omejen in ali je bila v tem primeru kvota že izpolnjena. Nato preveri, da v evidenci brezposelnih oseb ni ustrezne brezposelne osebe za prosto delovno mesto. Poleg tega Sporazum zahteva, da morajo biti kandidati starejši od 18 let in prijavljeni kot brezposelni pri pristojnih javnih službah za zaposlovanje v BiH.⁵⁴ ZRSZ preveri izpolnjevanje ostalih pogojev iz 17. člena ZZSDT, ki med drugim zahtevajo, da mora biti delodajalec ustrezno registriran, da ni v postopku likvidacije ali stečaja, da aktivno posluje, da nima neporavnanih zapadlih davčnih obveznosti ter da v zadnjih šestih mesecih ni odpovedal pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov delavcem, ki izpolnjujejo pogoje za zasedbo delovnega mesta.⁵⁵ Na podlagi tega Zavod pripravi dokument Osnovni podatki o delodajalcu in prostem delovnem mestu⁵⁶ ter ga posreduje Agenciji za delo in zaposlovanje BiH (ARZ-BiH) in o tem obvesti delodajalca.⁵⁷

⁵³ Tretji odstavek 4. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁵⁴ Ali bodo opravljali strokovno zaposlitev in jih bo izbral delodajalec. Drugi odstavek 3. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁵⁵ Gre za povzetek pogojev, bolj podrobno glej 17. člen ZZSDT.

⁵⁶ Če ZRSZ ugotovi, da pogoji niso izpolnjeni, izda obrazloženo Obvestilo o nezmožnosti posredovanja delavcev iz BiH.

⁵⁷ 3. člen Protokola k Bilateralnemu sporazumu o zaposlovanju.

ARZ-BiH delodajalcu posreduje predlog ustreznih kandidatov in potrebno dokumentacijo. Če delodajalec označi, da želi z izbranimi kandidati opraviti razgovore, ga ARZ-BiH povabi k udeležbi na razgovorih v državi izvora.⁵⁸ V primeru poimenskih ali strokovnih zaposlitev Agencija preveri, ali kandidati izpolnjujejo zahtevane pogoje in so pripravljeni sprejeti ponujeno zaposlitev.⁵⁹

Po zaključku izbora kandidatov se z izbranimi delavci sklenejo pogodbe o zaposlitvi, ki morajo biti sklenjene za vsaj eno leto,⁶⁰ v dvojezični obliki.⁶¹ Sledi vloga za izdajo delovnega dovoljenja pri ZRSZ. Ker so bili zakonski pogoji za izdajo dovoljenja preverjeni že v prejšnjih korakih, ZRSZ preveri le še izpolnjevanje pogojev na strani delavca ter ali je bil delodajalec v času od zaključka predhodnega postopka do podane vloge za delovno dovoljenje pravnomočno kaznovan.⁶² Vse stroške v postopku izdaje dovoljenja krije delodajalec.⁶³ Dovoljenje se izda v dveh izvodih, od katerih se en posreduje delodajalcu, drugega pa prejme delavec po prihodu v Slovenijo.⁶⁴

V postopku izdaje enotnega dovoljenja se delovno dovoljenje, ki ga je izdal ZRSZ upošteva kot soglasje.⁶⁵ Dovoljenje je izdano z veljavnostjo treh let.⁶⁶ Bilateralni sporazum o zaposlovanju ureja tudi možnosti podaljšanja dovoljenja, pri čemer vlogo za podaljšanje vloži delavec migrant.⁶⁷ Poleg tega ima delavec možnost

⁵⁸ Četrty odstavak 4. členu Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁵⁹ 4. člen Protokola k Bilateralnemu sporazumu o zaposlovanju.

⁶⁰ Prvi odstavak 8. členu Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju. V primeru sklenitve za krajši čas je pogodba skladno s sodno prakso Višjega delovnega in socialnega sodišča (Sklep št. Pdp 73/2016 z dne 19. 5. 2016) nična. Delodajalec pa lahko v pogodbi o zaposlitvi določi poskusno dobo treh mesecev, med katero lahko delavcu odpove pogodbo, če ne dosega pričakovanih rezultatov dela. Drugi in tretji odstavak 8. členu Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju, 5. člen Protokola.

⁶¹ Sklep meddržavne komisije o izvajanju Sporazuma o zaposlovanju državljanov BiH: obvezna uporaba dvojezičnih POZ, URL: <https://www.ess.gov.si/novica/obvezna-uporaba-dvojezicnih-pogodb-pri-zaposlovanju-delavcev-iz-bih/>.

⁶² URL: <https://www.ess.gov.si/delodajalci/zaposlovanje-tujcev-iz-tretjih-drzav/delovna-dovoljenja/zaposlitev-drzavljanov-bih/>.

⁶³ Četrty odstavak 9. členu Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁶⁴ 6. člen Priloge k Bilateralnemu sporazumu o zaposlovanju.

⁶⁵ Od 21. septembra 2025 veljajo spremembe novele ZZSDT, ki je uvedla zaposlovanje tujcev na hitrejši način, namreč že na podlagi izdanega delovnega dovoljenja ter potrdila upravne enote o vloženi prošnji za enotno dovoljenje. Hitrejši postopek velja za zaposlovanje v poklicih in dejavnostih, ki so določeni v odredbi ministra, pristojnega za delo in zaposlovanje. Sedmi do štirinajsti odstavak 12. členu, deveti odstavak 17. členu ZZSDT.

⁶⁶ Prvi odstavak 9. členu Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁶⁷ 20. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju in 7. člen Protokola.

vrnitve v Slovenijo po obdobju vsaj šestmesečne prekinitve zakonitega bivanja, če je dovoljenje prenehalo veljati zaradi poteka časa.⁶⁸

4.2. Povezava dovoljenja za delo in bivanje ter delovnega razmerja

Preplet delovnega in socialnega prava z migracijskim statusom je še posebej izrazit pri vezanosti dovoljenja za delo in bivanje na delovno razmerje, oziroma na konkretnega delodajalca. Delavec mora biti namreč prvo leto zaposlitve zaposlen pri delodajalcu, ki je vložil vlogo za izdajo dovoljenja, ali pri njegovem pravnem nasledniku. Šele po poteku tega obdobja ima v preostanku trajanja dovoljenja prost dostop na slovenski trg dela.⁶⁹

S tem je pomembno povezana določba (spremenjenega) 16. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju, ki določa, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi v prvem letu zaposlitve pomeni prenehanje veljavnosti dovoljenja in posledično vrnitev delavca migranta v državo izvora. Od tega pravila obstajajo tri izjeme. Prva je, če delavec izpolnjuje pogoje za uveljavljanje pravice do nadomestila za brezposelnost.⁷⁰ Ti pa poleg tega, da je oseba brezposelna⁷¹ zahtevajo, da delovno razmerje ni prenehalo po njeni krivdi ali volji, da so plačani prispevki,⁷² ter da je izpolnjena zahtevana zavarovalna doba, in sicer najmanj 10 mesecev (v zadnjih 24 mesecih), oziroma najmanj 6 mesecev, če je oseba mlajša od 30 let. Poleg tega je potrebno prijaviti brezposelnost na ZRSZ ter pravočasno oddati vlogo za uveljavljanje denarnega nadomestila.⁷³ Druga izjema od takojšnjega prenehanja veljavnosti dovoljenja je, če je prenehanje pogodbe o zaposlitvi posledica izredne odpovedi iz razlogov na strani delodajalca. V tem primeru

⁶⁸ 22. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju, spremenjen z 9. členom Sporazuma o spremembah in dopolnitvah.

⁶⁹ 10. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁷⁰ Prvi odstavek novega 16. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju (5. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah).

⁷¹ V skladu z 8. členom Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), Ur. l. RS, št. 80/10, se za brezposelno osebo šteje iskalec zaposlitve, ki je zmožen za delo, prijavljen na zavodu, aktivno išče zaposlitev, in je pripravljen sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev ter ni v delovnem razmerju, samozaposlen, družbenik oziroma ustanovitelj in poslovodna oseba, kmet, upokojenec, ter nima statusa dijaka, vajenca ali študenta.

⁷² Ta pogoj ni problematičen, saj so oproščeni delavci, ki so bili v zavarovanje vključeni na podlagi delovnega razmerja, delodajalec pa prispevkov ni plačal.

⁷³ 59., 63., 119. člen ZUTD.

ima delavec migrant 30 dni časa, da sklene novo pogodbo o zaposlitvi za enako delovno mesto in se vključi v socialno zavarovanje.⁷⁴ Tretja izjema velja za strokovne zaposlitve, pri katerih ima delavec 30 dni od prenehanja delovnega razmerja, da sklene novo pogodbo o zaposlitvi in se vključi v socialno zavarovanje (tu ne velja pogoj enakega delovnega mesta).⁷⁵

V primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi po preteku prvega leta, ima delavec 30 dni časa, da najde novo zaposlitev, če ni upravičen do nadomestila za brezposelnost. Če zaposlitve v tem času ne najde, mu dovoljenje preneha in se mora vrniti v državo izvora. Enako velja v primeru, da delavec izkoristi oziroma izgubi pravico do denarnega nadomestila za brezposelnost preden najde novo zaposlitev.⁷⁶

Delovno dovoljenje delavcu preneha veljati tudi v primerih, ki so določeni za umik soglasja za enotno dovoljenje za bivanje in delo.⁷⁷ Tem razlogom Bilateralni sporazum med drugim dodaja še primer, ko je delavec odpuščen med trajanjem poskusnega dela, razen če je upravičen do denarnega nadomestila ter primer prenehanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje. Delovno dovoljenje preneha tudi, če je proti delavcu vložena pravnomočna obtožnica zaradi storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.⁷⁸

Osebna in ekonomska odvisnost delavca od delodajalca sta v primeru opisane zaposlitve, kjer je delovno dovoljenje in s tem dovoljenje za prebivanje še posebej v prvem letu dela tako tesno povezano s prvim delodajalcem, dodatno poudarjeni. Ob prenehanju zaposlitve delavec ne izgubi zgolj dohodka, ampak tudi pravico ostati v državi,⁷⁹ zaradi česar je njegova pripravljenost sprejeti slabše delovne pogoje višja, njegova pripravljenost uveljavljati svoje pravice zoper delodajalce pa nižja.⁸⁰

⁷⁴ Drugi odstavek novega 16. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju (5. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah).

⁷⁵ Tretji odstavek novega 16. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju (5. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah).

⁷⁶ Četrty odstavek novega 16. člena Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju (5. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah) in nov 17. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju (6. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah).

⁷⁷ 38. člen ZZSDT.

⁷⁸ 18. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju, upošteva 7. člen Sporazuma o spremembah in dopolnitvah.

⁷⁹ 19. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁸⁰ Rasnača, Zane; Bogoeski, Vladimir, 2023, str. 7, 13.

Prav z namenom izboljšanja zaščite delavcev iz tretjih držav, je Prenovljena direktiva o enotnem dovoljenju št. 2024/1233 uvedla dve novi pravici.⁸¹ Države članice morajo imenitniku enotnega dovoljenja dovoliti, da zamenja delodajalca. To pravico lahko omejijo s tremi pogoji. Zahtevajo lahko, da se mora sprememba delodajalca uradno sporočiti pristojnim organom in / ali da se pred spremembo delodajalca preverijo razmere na trgu dela. Uvedejo pa lahko tudi minimalno obdobje zaposlitve pri prvem delodajalcu, v katerem delavec ne more spremeniti delodajalca. Vendar pa to obdobje ne sme presehati trajanja pogodbe o zaposlitvi ali veljavnosti dovoljenja, in v vsakem primeru ne sme biti daljše od šestih mesecev. V ustrezno utemeljenih primerih, če delodajalec resno krši pogoje delovnega razmerja, je potrebno spremembo delodajalca dovoliti pred potekom minimalnega obdobja.⁸²

Poleg tega Prenovljena Direktiva določa, da brezposelnost sama po sebi ni razlog za odvzem enotnega dovoljenja, če skupno obdobje brezposelnosti ne presega treh mesecev v obdobju veljavnosti enotnega dovoljenja, ali šestih mesecev, če je državljan tretje države imetnik enotnega dovoljenja več kot dve leti.⁸³ Direktiva zahteva, da se začetek in konec vsakega obdobja brezposelnosti uradno sporoči pristojnim nacionalnim organom. Poleg tega lahko države članice zahtevajo, da imetniki enotnega dovoljenja v primeru brezposelnosti daljše od treh mesecev, predložijo dokazila o tem, da imajo zadostna sredstva za preživljanje brez koriščenja sistema socialne pomoči v državi članici.⁸⁴

Prenovljeno Direktivo o enotnem delovnem dovoljenju morajo države članice implementirati v svoj pravni red do 21. maja 2026. Glede na področje uporabe Direktive, kot je opredeljeno v 3. členu, se uporablja tudi za delavce BiH zaposlene preko Bilateralnega sporazuma, kar izhaja tudi iz petega odstavka 37.a člena ZTuj-2. Zgoraj opisana ureditev po Bilateralnem sporazumu delavca migranta veže na prvega delodajalca za 1 leto, ne zgolj za 6 mesecev. Poleg tega je brezposelnost v prvem letu razlog za odvzem dovoljenja in vrnitev delavca, razen če lahko delavec uveljavlja nadomestilo za brezposelnost. Direktiva ne vsebuje

⁸¹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (prenovitev), COM(2022) 655 final, z dne 27. 4. 2022, str. 7-8.

⁸² Tretji odstavek 11. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju št. 2024/1233.

⁸³ Dovoljeno obdobje brezposelnosti se podaljša za tri mesece v primeru, da se ugotovijo utemeljeni razlogi, da je bil imetnik enotnega dovoljenja izpostavljen posebej izkoriščevalskim delovnim pogojem.

⁸⁴ Četrti odstavek 11. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju št. 2024/1233.

pogoja upravičenosti do nadomestila za brezposelnost, temveč dovoljuje vsaj tri mesečno obdobje brezposelnosti v času trajanja enotnega dovoljenja. To je tudi več kot ureditev po Sporazumu dopušča po poteku prvega leta, saj ima v tem primeru delavec migrant le 30 dni časa, da se ponovno zaposli. V času pisanja prispevka ureditev še ni bila usklajena s pravom EU.

5. PRAVICA DO ENAKEGA OBRAVNAVANJA V DELOVNEM RAZMERJU

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum v 47. členu prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva delavcev državljanov BiH, ki so zakonito zaposleni na ozemlju države članice, v primerjavi z državljani te države članice, kar zadeva delovne razmere, plačilo za opravljeno delo ali odpuščanje. Sporazum spodbuja sklepanje bilateralnih pogodb o zaposlovanju delavcev iz BiH ter ohranitev in izboljšanje obstoječih pogodb.⁸⁵ Pravilo o prepovedi diskriminacije iz tega člena ima skladno s sodno prakso Sodišča EU (SEU) lahko neposredni učinek, če izpolnjuje določene pogoje. Ob presoji ali je določba nacionalnega prava v skladu s sporazumom, Sodišče sledi tristopenjskemu testu. Najprej ugotovi, ali sporazum prepoveduje diskriminacijo; nato preuči obseg prepovedi in ali je ta obseg mogoče primerjati z obsegom, ki ga podeljuje podobna določba iz ustanovitvenih pogodb. V zadnjem koraku mora preveriti, ali je diskriminacijo mogoče objektivno utemeljiti. Glede na natančnost, jasnost in brezpogojnost besedila določbe o prepovedi diskriminacije, kot je oblikovana v Sporazumu z BiH, le-ta izpolnjuje pogoje za neposredni učinek. Kot piše *Eisele*, je dodaten argument za tak zaključek tudi, da je klavzula oblikovana enako kot klavzula v Stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu z Rusijo,⁸⁶ katere neposredni učinek je SEU že ugotovilo.⁸⁷

Določba o enakem obravnavanju je tudi del Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju. Delavci migranti so upravičeni do enakega obravnavanja kot državljani Slovenije zlasti glede (a) delovnih pogojev, vključno s plačo, prenehanjem pogodbe o zaposlitvi ter glede varnosti in zdravja pri delu, (b)

⁸⁵ 48. člen Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

⁸⁶ SEU v zadevi *Simutenkov*, C-265/03, z dne 12. 4. 2005.

⁸⁷ *Eisele*, Katharina, 2014, str. 337-339.

svobode združevanja in članstva v organizacijah, ki zastopajo delavce ali delodajalce ter (c) izobraževanja in poklicnega usposabljanja.⁸⁸

Direktiva o enotnem dovoljenju je določala podoben obseg pravice do enakega obravnavanja kot Sporazum.⁸⁹ Prenovljena direktiva je pravico, kot jo Sporazum določa v točki (a), nekoliko podrobneje opredelila, saj je določila, da se enako obravnavanje nanaša vsaj na pogoje zaposlitve in delovne pogoje, vključno glede plačila, odpovedi, delovnega časa, dopusta in počitnic, enakega obravnavanja moških in žensk ter zdravja in varnosti na delovnem mestu.⁹⁰ Prav tako je pri pravici do svobode združevanja dodala, da imajo delavci pravico do stavke in udeležbe v industrijskih akcijah v skladu s pravom in prakso države članice.⁹¹

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki ureja pravice in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja, velja za vse delodajalce s sedežem ali prebivališčem v Sloveniji ter za vse njihove zaposlene, ne glede na to, ali so slovenski državljani ali tujci.⁹² Poleg tega ZDR-1 vključuje široko zastavljeno prepoved diskriminacije delavca v času trajanja delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem, ki vključuje prepoved diskriminacije glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol (...) ali drugo osebno okoliščino.⁹³ Izpostaviti je treba tudi, da se Zakon o minimalni plači (ZMinP) uporablja za vse delavce zaposlene pri delodajalcu v Sloveniji, ne glede na državljanstvo delavca.⁹⁴

Tudi določbe o zdravju in varnosti pri delu se v celoti uporabljajo za zaposlovanje delavcev migrantov. Obseg uporabe Zakona o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) je še širši od obsega ZDR-1, saj sta definiciji delavca in delodajalca širše zastavljeni.⁹⁵ Delavci migranti prav tako uživajo celoten obseg kolektivnih delovnih pravic, saj te temeljijo na obstoju delovnega razmerja, ne pa na državljanstvu.

Glede na to je zagotovljena zahteva po enaki obravnavi, kot je zastavljena v Bilateralnem sporazumu in v (Prenovljeni) Direktivi o enotnem dovoljenju.

⁸⁸ 12. člen Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju.

⁸⁹ 12. člen Direktive o enotnem dovoljenju št. 2011/98/EU.

⁹⁰ Točka (a) prvega odstavka 12. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju št. 2024/1233.

⁹¹ Točka (b) prvega odstavka 12. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju št. 2024/1233.

⁹² Prvi odstavek 3. člena ZDR-1 v povezavi s prvim odstavkom 5. člena ZDR-1, Ur. l. RS, št. 21/13. Ta zakon se uporablja tudi za delovna razmerja med tujimi delodajalci in delavci, če so bila sklenjena na podlagi pogodbe o zaposlitvi na območju Slovenije. Drugi odstavek 3. člena ZDR-1.

⁹³ 6. člen ZDR-1.

⁹⁴ Prvi odstavek 2. člena ZMinP, Ur. l. RS, št. 13/10; Senčur Peček, Darja, str. 179.

⁹⁵ Prva in druga točka 3. člena ZVZD-1, Ur. l. RS, št. 43/11.

6. SOCIALNOPRAVNI POLOŽAJ DELAVCEV MIGRANTOV

Pri obravnavi socialnopravnega položaja delavcev iz BiH zaposlenih po Bilateralnem sporazumu o zaposlovanju⁹⁶ je pomembno razmerje med pravnimi viri, ki njihov položaj urejajo. Določene zahteve po enakem obravnavanju izhajajo iz prava EU, sicer pa sta ključna pravna vira Sporazum o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in BiH (v nadaljevanju Sporazum o socialnem zavarovanju ali BBHSZ), skupaj z Administrativnim dogovorom o izvajanju Sporazuma,⁹⁷ ter nacionalno pravo. Namen sklepanja bilateralnih sporazumov o koordinaciji socialne varnosti je zagotoviti, da posamezniki, ki se gibajo med državami, ne izgubijo pravic iz socialne varnosti. To pa je lahko v določenem obsegu zagotovljeno tudi z unilateralnimi ukrepi posamezne države, in sicer na primer tako, da nacionalno pravo ne vključuje zahtev glede državljanstva ali pogojev stalnega bivališča za dostop do pravic iz socialne varnosti.⁹⁸

6.1. Zahteve prava EU

Na področju socialne varnosti v Stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu ne zasledimo obveznosti enake obravnave, niti zadevni člen ne vsebuje določb, ki bi bile dovolj natančne, jasne in brezpogojne, da bi jim SEU lahko priznalo neposredni učinek. Nasprotno, člen zahteva nadaljnje izvedbene ukrepe.⁹⁹ Stabilizacijsko-pridružitveni svet mora sprejeti sklep, s katerim se določijo predpisi za koordinacijo sistemov socialne varnosti za delavce z državljanstvom BiH, zakonito zaposlene v državi članici EU in za njihove zakonito prebivajoče družinske člane. Sklep naj vsebuje koordinacijske določbe, ki zagotavljajo seštevane dob zavarovanja, zaposlitve ali bivanja, ki jih delavci dosegaajo v različnih državah članicah, izvoz dajatev ter pravico delavcev prejemati družinske

⁹⁶ Ki določa, da se področje socialnega zavarovanja za izvajanje tega sporazuma ureja skladno z zakonodajo in sklenjenimi mednarodnimi pogodbami BiH in Slovenije. 13. člen Bilateralne pogodbe o zaposlovanju.

⁹⁷ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino ter Administrativnega dogovora o izvajanju Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino (BBHSZ), Ur. l. RS - MP, št. 10/08. Spremenjen s Sporazumom o spremembi Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Bosno in Hercegovino (BBHSZ-A), Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi, Ur. l. RS - MP, št. 23/2011.

⁹⁸ Strban, Grega, 2009, str. 86.

⁹⁹ Melin, Pauline, str. 372-374.

datke. Sklep ne sme vplivati na pravice ali obveznosti iz bilateralnih sporazumov, če ti predvidevajo ugodnejšo obravnavo.¹⁰⁰ Stabilizacijsko-pridružitveni svet zaenkrat še ni sprejel sklepov za usklajevanje sistemov socialne varnosti.¹⁰¹

Direktiva o enotnem dovoljenju določa, da so delavci iz tretjih držav deležni enakega obravnavanja kot državljani države članice med drugim tudi glede področij socialne varnosti, kot so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.¹⁰² Ta področja zajemajo vse dajatve povezane s katerim od tradicionalnih socialnih tveganj.¹⁰³ Pri tem je pomembna praksa SEU, ki je razlagalo, da se Uredba uporablja tudi za dajatve iz zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, saj se koordinirajo enako kot dajatve v primeru bolezni.¹⁰⁴ Iz Uredbe so izključene dajatve iz sistema socialne in zdravstvene pomoči, pri čemer je SEU razvilo merila razlikovanja z dajatvami iz socialnih zavarovanj.¹⁰⁵ Uredba se uporablja tudi za t.i. posebne neprispeljne dajatve. Slovenija je kot take v Prilogi X k Uredbi navedla državno pokojnino, varstveni dodatek in oskrbnino.

Direktiva o enotnem dovoljenju na področju enakega obravnavanja glede socialne varnosti dopušča omejitve, ki pa se ne smejo nanašati na delavce, ki so zaposleni ali so bili zaposleni vsaj šest mesecev in so prijavljeni kot brezposelni. Države lahko (izrecno ob implementaciji)¹⁰⁶ določijo, da se enako obravnavanje glede družinskih prejemkov ne uporablja za tujce, ki jim je bilo dovoljeno delati na ozemlju države manj kot šest mesecev, ki jim je dovoljeno delati na podlagi vizuma ali ki so bili sprejeti za namen študija.¹⁰⁷ Poleg tega Direktiva ureja tudi načelo izvoza pokojnin v zvezi s starostjo, invalidnostjo in smrtjo.¹⁰⁸

¹⁰⁰ 49. člen Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

¹⁰¹ Za več o koordinaciji socialne varnosti v pridružitvenih sporazumih glej Eisele, Katharina, 2018.

¹⁰² Točka (e) prvega odstavka 12. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju št. 2024/1233. Enako določbo vsebuje tudi Direktiva o enotnem dovoljenju št. 2011/98/EU.

¹⁰³ 3. člen Uredbe (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166, 30. 4. 2004. str. 1-123.

¹⁰⁴ Sodba SEU v zadevi Molenaar, C-160/96, z dne 5. 3. 1998.

¹⁰⁵ Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega, str. 153-154.

¹⁰⁶ SEU v zadevi Martinez Silva, C-449/16, z dne 21. 6. 2017, ter v zadevi INPS v WS, C-302/19, z dne 25. 11. 2020.

¹⁰⁷ Točka (b) drugega odstavka 12. člena Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju. Enako določbo vsebuje tudi Direktiva o enotnem dovoljenju št. 2011/98/EU.

¹⁰⁸ Četrty odstavek Prenovljene direktive o enotnem dovoljenju. Enako določbo vsebuje tudi Direktiva o enotnem dovoljenju št. 2011/98/EU.

6.2. Ureditev po nacionalnem pravu

V slovenskem sistemu je ključno razlikovanje položaja delavcev migrantov v sistemu socialnih zavarovanj in v sistemu socialnih pomoči. Za vključitev v obvezne sisteme socialnega zavarovanja slovensko državljanstvo ali stalno prebivališče praviloma nista potrebna.¹⁰⁹ Zaposlitev namreč predstavlja osrednjo zavarovalno podlago v vseh vejah socialnega zavarovanja, ZZSDT pa določa obvezno vključitev v zavarovanja za tujce v skladu z določbami relevantnih predpisov.¹¹⁰ To pomeni, da ko ima delavec migrant delovno dovoljenje (in na tej podlagi tudi enotno dovoljenje) ter nastopi zaposlitev, je vključen v vsa obvezna zavarovanja, torej v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in zavarovanje za primer brezposelnosti.¹¹¹

Medtem ko zaposlitev vodi do vključenosti v obvezna socialna zavarovanja, sta osrednja elementa, ki se zahtevata za dostop do sistema socialnih pomoči, državljanstvo oziroma dovoljenje za stalno prebivanje ter stalno bivališče.¹¹² Upravičenci do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka so namreč državljani Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji, tujci pa pod pogojem, da imajo dovoljenje za stalno prebivanje in stalno prebivališče v Sloveniji.¹¹³ Pri tem je moč ugotoviti, da se zanašanje na socialno pomoč v postopkih v zvezi s pravico prebivanja, obravnava kot breme za javna sredstva. Tako je že med pogoji za pridobitev dovoljenja za prebivanje (in enotnega dovoljenja), da ima tujec "zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v državi oziroma mu mora biti preživljanje kako drugače zagotovljeno, mesečno najmanj v višini, kolikor znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v Republiki Sloveniji".¹¹⁴ Ta pogoj se zahteva tudi za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje (poleg drugih zahtev kot je petletno neprekinjeno bivanje v Sloveniji).¹¹⁵ Koriščenje socialne

¹⁰⁹ Izjemoma sta relevantna pri določenih vrstah zavarovancev, kot so prejemniki socialne pomoči, prejemniki pokojnine itd. Glej npr. 15. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Ur. l. RS, št. 72/06.

¹¹⁰ 8. člen ZZSDT.

¹¹¹ Kresal, Barbara; Kresal Šoltes, Katarina; Strban, Grega, str. 52-53.

¹¹² Strban, Grega; Mišič, Luka, str. 396.

¹¹³ Poleg tega so upravičene še osebe, ki jim je priznana mednarodna zaščita in njihovi družinski člani, ki imajo dovoljenje za prebivanje na podlagi pravice do združitve družine ter imajo prijavljeno stalno ali začasno prebivališče v Sloveniji. 3. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre), Ur. l. RS, št. 61/10.

¹¹⁴ Tretji odstavek 33. člena ZTuj-2, drugi odstavek 37. člena ZTuj-2.

¹¹⁵ 52. člen v povezavi s 55. členom ZTuj-2.

pomoči lahko negativno vpliva na nadaljnje pravice tujcev, čeprav so jo pridobili na podlagi izpolnitve vseh pogojev. Negativno namreč lahko vpliva na prošnje za združitev družine¹¹⁶ ali prošnje za državljanstvo,¹¹⁷ saj so tudi slednje odvisne od dokazovanja zadostnih sredstev za preživljanje.¹¹⁸

6.3. Vloga Sporazuma o socialnem zavarovanju med BiH in Slovenijo

Za koordinacijo socialne varnosti med BiH in Slovenijo je ključnega pomena Sporazum o socialnem zavarovanju (BBHSZ). Glede na omejitve prispevka se v nadaljevanju osredotočam predvsem na vidik pravic državljanov BiH v Sloveniji. Stvarna veljavnost sporazuma je opredeljena glede na zakonodajo, na katero se nanaša. Za Slovenijo je to zakonodaja o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju, starševskih nadomestilih in otroškem dodatku ter zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.¹¹⁹ Izrecno je določeno, da se sporazum nanaša na vso zakonodajo, ki spreminja ali dopolnjuje to zakonodajo, a se ne uporablja za “na novo uvedena področja socialne varnosti”.¹²⁰ V slovenskem sistemu socialne varnosti je bilo od sklenitve sporazuma uvedeno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo, ki naslavlja socialno tveganje odvisnosti od oskrbe drugega.¹²¹ Postavlja se torej vprašanje, ali se glede zakonodaje o dolgotrajni oskrbi uporablja BBHSZ ali ne. To socialno tveganje je sicer “novo” z vidika socialnih tveganj po Konvenciji Mednarodne organizacije dela št. 102,¹²² a je bilo v slovenski zakonodaji naslovljeno že pred vzpostavitvijo novega podsistema socialne varnosti. Pravice so bile zagotovljene preko predpisov s področja zdravstvenega zavarovanja, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, starševskega ter socialnega varstva.¹²³ Po eni strani nov zakon tako spreminja in dopolnjuje že obstoječo zakonodajo, po drugi pa vzpostavlja novo socialno zavarovanje. To vprašanje je relevantno za vprašanja koordinacije, kot so vprašanje izvoza dajatev, seštevanja

¹¹⁶ Peti odstavek 47. člena ZTuj-2.

¹¹⁷ Četrta točka prvega odstavka 10. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), Ur. l. RS, št. 24/07.

¹¹⁸ Vintila, Daniela; Laffleur, Jean-Michel, str. 27-28.

¹¹⁹ Prvi in drugi odstavek 2. člena BBHSZ.

¹²⁰ Tretji odstavek 2. člena BBHSZ.

¹²¹ Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk-1), Ur. l. RS št. 84/23.

¹²² Konvencija o minimalnih standardih na področju socialne varnosti, iz leta 1952.

¹²³ Mišič, Luka, str. 144-145. Strban, Grega, 2022, str. 400-402.

relevantnih obdobij itd., ki bodo državljanom BiH zagotovila enako obravnavo pri dostopu do dajatev. Za vključitev v zavarovanje za dolgotrajno oskrbo pa je ključno nacionalno pravo, ki določa, da so zavarovanci za dolgotrajno oskrbo osebe, ki so zavarovane za obvezno zdravstveno zavarovanje za primer bolezni ali poškodbe izven dela.¹²⁴ Kot ostala zavarovanja tako tudi to sledi vključitvi v zavarovanje na podlagi zaposlitve, brez razlikovanja glede na državljanstvo. Med pogoji za pridobitev pravice do dolgotrajne oskrbe je poleg dopolnjene zavarovalne dobe ter ocene upravičenosti določeno tudi stalno ali začasno prebivališče ter dejansko prebivanje v Sloveniji.¹²⁵

Skladno s 3. členom BBHSZ gre glede na kriterij osebne veljavnosti za t.i. odprto pogodbo,¹²⁶ saj se uporablja za osebe, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali obeh pogodbenic, in za druge, če uveljavljajo pravice na podlagi zavarovanja teh oseb. Kljub temu ne gre za univerzalno uporaben sporazum,¹²⁷ saj ga zamejuje določba o enaki obravnavi, ki je omejena na enako obravnavanje državljanov obeh pogodbenic.¹²⁸

Sporazum kot splošno pravilo za določitev zakonodaje države, ki se v čezmejnem primeru uporablja, določa da se skladno s pravilom *lex loci laboris* uporabi zakonodaja države, kjer se delo opravlja.¹²⁹ Posebne določbe so sprejete za napotitve, osebje v zračnem, cestnem, železniškem ali ladijskem prometu, zaposlene v državni upravi ter zaposlene v diplomatskih predstavništvih in konzulatih.¹³⁰ Poleg tega je na skupno zahtevo zaposlenega in delodajalca možen dogovor o tem, zakonodaja katere pogodbenice se bo uporabila.¹³¹ V primeru državljanov BiH zaposlenih po Bilateralnem sporazumu o zaposlovanju se bo tako načeloma uporabljala slovenska zakonodaja.

Sporazum med splošnimi določbami vsebuje tudi načelo enakega obravnavanja pravnih dejstev¹³² ter načelo varovanja pridobljenih pravic, ki zagotavlja izvoz dajatev v drugo državo. Načelo pa ne velja za varstveni dodatek, dodatek za pomoč

¹²⁴ 54. člen ZDOsk-1.

¹²⁵ 11. člen ZDOsk-1.

¹²⁶ Strban, Grega, 2018, str. 135.

¹²⁷ Ibid., str. 136.

¹²⁸ 4. člen BBHSZ. Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega, str. 139.

¹²⁹ 7. člen BBHSZ.

¹³⁰ 8. in 9. člen BBHSZ.

¹³¹ 10. člen BBHSZ.

¹³² 6. člen BBHSZ.

in postrežbo, denarna nadomestila v zvezi z invalidnostjo in brezposelnostjo, ter za pogrebnino in posmrtnino.¹³³

V nadaljevanju obravnavam posamezna področja koordinacije oziroma poglavja posebnih določb Sporazuma.

O uveljavljanju pravic v primeru brezposelnosti sem pisala že v poglavju 4.2. Od Spremembe Sporazuma o socialnem zavarovanju (BBHSZ-A) so do uveljavljanja denarnih nadomestil za primer brezposelnosti upravičene ne le osebe s stalnim prebivališčem, ampak tudi osebe z začasnim prebivališčem na ozemlju pogodbenice.¹³⁴ To pomeni, da so ob izpolnjevanju pogojev do izplačila upravičeni državljani BiH zaposleni v Sloveniji na podlagi Bilateralnega sporazuma o zaposlovanju. BBHSZ poleg tega v primeru brezposelnosti varuje načelo varovanja pravic v nastajanju. Določa namreč seštevaje zavarovalnih dob pri uveljavljanju pravice do denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti, pod pogojem da je bil brezposelni v državi pogodbenici, v kateri uveljavlja nadomestilo, v zadnjih osemnajstih mesecih pred vložitvijo zahtevka v delovnem razmerju in obvezno zavarovan za primer brezposelnosti najmanj devet mesecev, pri čemer niso smeli biti kršeni predpisi o zaposlovanju tujcev.¹³⁵ Kot že omenjeno, pa je izvoz denarnega nadomestila izključen.¹³⁶

Obvezno zdravstveno zavarovanje v Sloveniji široko določa zavarovane osebe in zajema ne le aktivno prebivalstvo (npr. vse osebe, ki so v delovnem razmerju v Sloveniji ne glede na državljanstvo), temveč tudi druge osebe.¹³⁷ Nujna zdravstvena oskrba je zagotovljena ne glede na zavarovalni ali drug status.¹³⁸ BBHSZ tudi na področju zdravstvenega zavarovanja določa seštevaje zavarovalnih dob.¹³⁹ Glede uveljavljanja pravic določa pravico zavarovancev, ki so zdravstveno zavarovani v eni pogodbenici, do koriščenja nujnih zdravstvenih storitev tudi med začasnim bivanjem na ozemlju druge pogodbenice. V primeru, da želi zavarovanec začasno spremeniti prebivališče po nastanku zavarovalnega primera, mora pred spremembo pridobiti soglasje pristojnega nosilca. V primeru,

¹³³ 5. člen BBHSZ v povezavi s 1. členom BBHSZ-A. Kolikor gre za neprispevne dajatve po Uredbi 883/2004 je to skladno s pravom EU.

¹³⁴ Drugi odstavek 1. člena BBHSZ-A.

¹³⁵ 24. člen BBHSZ.

¹³⁶ Drugi odstavek 1. člena BBHSZ-A.

¹³⁷ 14. – 15.a člen ZZVZZ.

¹³⁸ Kresal, Barbara; Kresal Šoltes, Katarina; Strban, Grega, str. 61-62, 64.

¹³⁹ 11. člen BBHSZ, 5. člen Administrativnega dogovora.

da ima zavarovanec stalno bivališče na ozemlju druge pogodbenice, je upravičen do storitev v kraju bivanja, v breme pristojnega nosilca (v državi zavarovanja). Urejeno je tudi uveljavljanje storitev večje vrednosti po predhodnem soglasju, ter primer napotitve na ozemlje druge pogodbenice zaradi zdravljenja. Določbe o uveljavljanju storitev se uporabljajo tudi za družinske člane zavarovanca.¹⁴⁰ V primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni je zavarovanec ene pogodbenice upravičen do zdravstvenih storitev po zakonodaji druge pogodbenice med začasnim bivanjem na njenem ozemlju, pri čemer se za uveljavljanje uporabljajo zgoraj opisane določbe o soglasju po nastanku zavarovalnega primera ter v primeru storitev večjih vrednosti.¹⁴¹ Posebna določba je dogovorjena za primer nesreče na poti na delo ter za primer dajatev v primeru poklicne bolezni.¹⁴²

Vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je obvezna za vse delavce v delovnem razmerju na območju Slovenije.¹⁴³ Prostovoljna vključitev v obvezno zavarovanje je po drugi strani dovoljena le pod pogojem stalnega bivališča v Sloveniji, z izjemo prostovoljne vključitve za razliko do polnega delovnega časa v primeru, da je oseba v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom.¹⁴⁴ Četrto poglavje BBHSZ, ki je naslovljeno "Starost, invalidnost in smrt", določa seštevaje dob zavarovanja v skladu z načelom varovanja pravic v nastajanju. Če je zavarovanec dopolnil zavarovalni dobi po zakonodaji obeh pogodbenic, se pri uveljavitvi pravice do dajatev seštejeta, če se ne nanašata na isto obdobje (pri tem se zavarovalna doba dopolnjena v drugi pogodbenici upošteva le v dejanskem trajanju). Če po seštevku niso izpolnjeni pogoji za priznanje pravice do dajatve, pristojni nosilec upošteva tudi zavarovalno dobo, dopolnjeno v tretjih državah, če sta pogodbenici z njimi sklenili sporazume, ki predvidevajo seštevaje dob. Če ima sporazum s tretjo državo le ena pogodbenica, nosilec iz te države upošteva zavarovalno dobo dopolnjeno v tej tretji državi.¹⁴⁵ Če zavarovalna doba po zakonodaji ene države zadostuje za pravico do dajatve brez seštevaja zavarovalnih dob, nosilec te države zagotovi ustrezno dajatev,¹⁴⁶ sicer pa se uporabi opisano pravilo seštevaja. Pri določitvi dela dajatve, ki ga mora zagotoviti posamezna država, se uporablja načelo časovne razdelitve oziroma

¹⁴⁰ 12. člen BBHSZ, 6. člen Administrativnega dogovora.

¹⁴¹ 16. člen BBHSZ.

¹⁴² 17. in 18. člen BBHSZ.

¹⁴³ 14. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. l. RS, št. 48/22.

¹⁴⁴ Prvi in tretji odstavek 25. člena ZPIZ-2.

¹⁴⁵ 20. člen BBHSZ.

¹⁴⁶ 21. člen BBHSZ.

izračun *pro rata temporis*.¹⁴⁷ Če je zavarovalna doba v državi krajša od dvanajst mesecev, se po zakonodaji te države ne prizna nobena dajatev, razen če bi ta doba zadostovala za določitev samostojne dajatve.¹⁴⁸

Kot v ostala obvezna zavarovanja, so zaposleni delavci migranti obvezno vključeni tudi v zavarovanje za starševsko varstvo. Za uveljavljanje pravic iz tega zavarovanja državljanstvo ali različni statusi prebivanja niso pomembni.¹⁴⁹ BBHSZ določa seštevaje obdobji zavarovanja v obeh pogodbenicah.¹⁵⁰ Poleg tega določa, da se v primeru, da je višina denarnega nadomestila odvisna od višine predhodne plače in se za pridobitev pravice upoštevata obdobji zavarovanja v obeh državah, za izračun nadomestila upošteva zgolj plača, ki je zaslužena v državi, ki zagotavlja pravico do nadomestila.¹⁵¹

Pravica do družinskih prejemkov pa je po drugi strani pogojena s posebno povezavo med staršem (ali drugo osebo) oziroma otrokom in državo,¹⁵² namreč z zahtevo po stalnem oziroma začasnem prebivališču v Sloveniji in dejanskim prebivanjem v Sloveniji.¹⁵³ BBHSZ ureja le pravico do otroškega dodatka, ki se po zakonodaji ene pogodbenice prizna tudi za otroke, ki so državljani druge pogodbenice, ampak imajo stalno ali začasno prebivališče v prvi pogodbenici. V primeru pozitivnega konflikta zakonodaj se uporabi zakonodaja pogodbenice, v kateri ima otrok stalno prebivališče.¹⁵⁴

Prejemki iz sistema socialnih pomoči niso del Sporazuma o socialnem zavarovanju (izven stvarne veljavnosti). Poleg tega BBHSZ izrecno določa, da se določba o izplačevanju dajatev državljanom druge pogodbenice pod enakimi pogoji kakor svojim državljanom, če prebivajo v državi, ne nanaša na varstveni dodatek, dodatek za pomoč in postrežbo ter na denarna nadomestila, ki jih osebe prejemajo v zvezi z invalidnostjo. Te dajatve se izplačujejo le upravičencem s stalnim prebivališčem na ozemlju pogodbenice.¹⁵⁵

¹⁴⁷ 22. člen BBHSZ.

¹⁴⁸ 23. člen BBHSZ.

¹⁴⁹ 8. člen Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), Ur. l. RS, št. 26/14.

¹⁵⁰ Drugi odstavek 19. člena BBHSZ.

¹⁵¹ Tretji odstavek 19. člena BBHSZ.

¹⁵² Strban, Grega, Mišič, Luka, str. 400.

¹⁵³ 64., 69., 73., 78., 80., 84., člen ZSDP-1.

¹⁵⁴ 25. člen BBHSZ.

¹⁵⁵ 5. člen BBHSZ v povezavi s 1. členom BBHSZ-A.

7. SKLEPNO

S preučitvijo zaposlovanja delavcev iz BiH v Sloveniji, zlasti zaposlenih po Bilateralnem sporazumu o zaposlovanju, je prikazan ne le preplet določb različnih pravnih virov, temveč tudi določb različnih pravnih področij: migracijskega z delovnim pravom in pravom socialne varnosti.

Ureditev prava EU na področju priseljevanja državljanov tretjih držav je sicer res razdrobljena, a kljub temu zagotavlja nekatere pomembne pravice. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum z BiH na področju delovnopravnih pravic delavcev vzpostavlja zahtevo po enaki obravnavi, Prenovljena direktiva o enotnem dovoljenju pa varstvo delavcev zagotavlja tudi s pravico zamenjati delodajalca (po najkasneje šestih mesecih) in določbo, da brezposelnost, ki v seštevku ne traja več kot tri mesece (izjemoma šest), sama po sebi ni razlog za odvzem enotnega dovoljenja. Uskladitev slovenske ureditve je nujna,¹⁵⁶ saj trenutno Bilateralni sporazum o zaposlovanju tudi po preteku prvega leta zaposlitve delavcu omogoča zgolj 30 dni, da v primeru brezposelnosti nastopi novo delovno razmerje. Če je upravičen do denarnega nadomestila za brezposelnost, to obdobje sicer traja ves čas prejemanja nadomestila, a mora delavec za to izpolnjevati vse pogoje za nadomestilo. Poleg dopolnjene zavarovalne dobe to pomeni,¹⁵⁷ da delovno razmerje ne sme prenehati po njegovi volji ali krivdi. Delavec je tako v poudarjeno odvisnem položaju od delodajalca. Če da odpoved, ni upravičen do denarnega nadomestila, kar ne vpliva zgolj na njegov materialni položaj, ampak pomeni tudi, da ima zgolj 30 dni časa skleniti novo pogodbo o zaposlitvi, preden mu preneha podlaga za prebivanje in se mora vrniti v državo izvora. K temu moramo dodati še, da tudi brezposelni delavec, ki se je v položaju znašel brez svoje krivde in zgolj ne izpolnjuje pogoja zavarovalne dobe za pridobitev nadomestila za brezposelnost, ni v boljšem položaju. Za razliko od slovenskega državljana ali osebe s stalnim bivališčem namreč ne izpolnjuje pogojev za pridobitev pravice do socialne pomoči. Še več, taka pomoč bi pomenila neizpolnjevanje pogojev za pridobitev dovoljenja za prebivanje (oziroma enotnega dovoljenja) in bi prav tako pomenila razlog za vrnitev v državo izvora.

¹⁵⁶ Rok za prenos je 21. maja 2026, ki v času pisanja prispevka še ni potekel.

¹⁵⁷ Seštevaje zavarovalnih dob je po BBHSZ sicer zagotovljeno, ampak le, če je bil brezposelni v državi, v kateri uveljavlja nadomestilo, v zadnjih osemnajstih mesecih pred vložitvijo zahtevka v delovnem razmerju vsaj devet mesecev. 24. člen BBHSZ. V Sloveniji se za dostop do nadomestila zahteva izpolnjena zavarovalna doba najmanj 10 mesecev (v zadnjih 24 mesecih), oziroma najmanj 6 mesecev, če je oseba mlajša od 30 let. 59. člen ZUTD.

Na področju socialne varnosti pravo EU ne vzpostavlja koordinacijskih pravil, saj se Uredba 883/2004 tudi z razširjeno veljavnostjo Uredbe (EU) št. 1231/2010¹⁵⁸ uporablja le za državljane tretjih držav, ki se gibljejo med državami članicami EU. Direktiva o enotnem dovoljenju vzpostavlja zahtevo po enakem obravnavanju glede tradicionalnih socialnih tveganj, pri čemer je enaka obravnava izključena za socialno in zdravstveno pomoč. Stvarna veljavnost Sporazuma o socialnem zavarovanju z BiH je omejena na socialna zavarovanja, pri družinskih prejemkih pa se uporablja le za otroški dodatek. Socialna pomoč seveda ni predmet sporazuma. Pomembno za položaj delavcev migrantov je, da je v nacionalnem pravu zaposlitev osrednja zavarovalna podlaga v vseh vejah socialnega zavarovanja, pravica do družinskih prejemkov pa je vezana na pogoj stalnega ali začasnega bivališča in dejanskega prebivanja v Sloveniji (starša in otroka). Čeprav socialna zavarovanja ne diskriminirajo pri vprašanju vključenosti, pa je vredno opozoriti, da pri izpolnjevanju pogojev za dostop do pravic iz zavarovanja, tuji in domači delavci vseeno niso v popolnoma enakem položaju, če bilateralni sporazum ne vsebuje določb o varstvu pravic v nastajanju (seštevanje obdobj), o izvozu dajatev ipd. Zato je za položaj delavcev iz BiH pomembno, da se stvarna veljavnost bilateralnega sporazuma razširi tudi na zakonodajo o dolgotrajni oskrbi.

Iz pregleda je razvidno, kako določbe delovnega prava in prava socialne varnosti v prepletu z migracijskim pravom prispevajo k ranljivosti delavcev iz tretjih držav, ki so začasno zaposleni v Sloveniji. K temu pa seveda svoje dodajo še praktične okoliščine, kot so jezikovne ovire, nepoznavanje pravnih in socialnih norm itd.¹⁵⁹ Razumevanje položaja delavcev migrantov je ključno, če se želimo lotiti njegovega izboljšanja in zagotoviti varstvo njihovih pravic.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Uredba (EU) št. 1231/2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva, OJ L 344, 29. 12. 2010, str. 1-3.

¹⁵⁹ Bogoeski, Vladimir; Rasnača, Zane, 2023, str. 7-16; Vintila, Daniela; Lafleur, Jean-Michel, str. 24.

¹⁶⁰ O vlogi mednarodnih standardov varstva človekovih pravic na tej poti glej npr. Končar, str. 247-251.

VIRI IN LITERATURA

- Bogoeski, Vladimir; Rasnača, Zane: Introduction, v: REPORT ON THE SOCIAL SECURITY RIGHTS OF SHORT-TERM THIRD-COUNTRY NATIONAL MIGRANT WORKERS (Ur. V. Bogoeski, Z. Rasnača), European Trade Union Institute, Bruselj 2023, str. 7-16.
- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: PRAVO SOCIALNE VARNOSTI, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Eisele, Katharina: Social Security Coordination in Association Agreements: Is a Common EU Approach with Third Countries in Sight? v: European Journal of Social Security, 20 (2018) 2, str. 116-128.
- Eisele, Katharina: THE EXTERNAL DIMENSION OF THE EU'S MIGRATION POLICY: DIFFERENT LEGAL POSITIONS OF THIRD-COUNTRY NATIONALS IN THE EU: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, Brill, Leiden, Boston 2014.
- Greif, Martina: Osnovni pojmi Zakona o tujcih, v: UVOD V PRAVO MIGRACIJ IN MEDNARODNE ZAŠČITE (Ur. S. Bardutzky), Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ljubljana 2023, str. 220-237.
- Herzfeld Olsson, Petra: The Legal Basis and a Historical Overview, v: NATIONAL EFFECTS OF THE IMPLEMENTATION OF EU DIRECTIVES ON LABOUR MIGRATION FROM THIRD COUNTRIES (Ur. R. Blanpain, F. Hendrickx, P. Herzfeld Olsson), Wolters Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2016, str. 1-8.
- Kogovšek Šalomon, Neža: MIGRATION LAW IN SLOVENIA, 2. Izdaja, Wolters Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2018.
- Končar, Polonca: Decent Work and Migrant Workers, v: LABOUR LAW AND SOCIAL PROTECTION IN A GLOBALIZED WORLD, CHANGING REALITIES IN SELECTED AREAS OF LAW AND POLICY (Ur. J. Pichrt, K. Koldinská), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2018, str. 247-251.
- Kresal, Barbara; Kresal Šoltes, Katarina; Strban, Grega: Slovenia, v: INTERNATIONAL ENCYCLOPAEDIA OF LAWS: SOCIAL SECURITY LAW (Ur. W. van Eeckhoutte), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2020.
- Lens, Dries; Mussche, Ninke; Marx, Ivo: A Hole in the Wall of Fortress Europe: The Trans-European Posting of Third-Country Labour Migrants, v: International Migration, 60 (2022) 2, str. 160-176.
- Melin, Pauline: Social Security Rights of Third-Country Nationals Coming from Outside the EU: The Scope and Meaning of Equal Treatment, v: RESEARCH HANDBOOK ON EUROPEAN SOCIAL SECURITY LAW (Ur. F. Pennings, G. Vonk), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2023, str. 353-378.
- Mišič, Luka: Zakonodajna dejavnost na področju socialne varnosti: primer Zakona o dolgotrajni oskrbi, v: Delavci in delodajalci, 23 (2023) 2-3, str. 143-156.
- Rasnača, Zane; Bogoeski, Vladimir: Introduction, v: INTERACTION BETWEEN LABOUR LAW AND IMMIGRATION REGIMES: THE CASE OF SHORT-TERM THIRD-COUNTRY NATIONAL WORKERS IN THE EU AND THE EEA (Ur. Z. Rasnača, V. Bogoeski), European Trade Union Institute, Bruselj 2023, str. 7-18.
- Senčur Peček, Darja: Slovenia, v: INTERACTION BETWEEN LABOUR LAW AND IMMIGRATION REGIMES: THE CASE OF SHORT-TERM THIRD-COUNTRY NATIONAL WORKERS IN THE EU AND THE EEA (Ur. Z. Rasnača, V. Bogoeski), European Trade Union Institute, Bruselj 2023, str. 175-182.

- Strban, Grega: Member States' Approaches to Bilateral Social Security Agreements, v: *European Journal of Social Security*, 20 (2018) 2, str. 129-147.
- Strban, Grega: The Existing Bilateral and Multilateral Social Security Instruments Binding EU States and Non-EU States, v: *THE SOCIAL SECURITY CO-ORDINATION BETWEEN THE EU AND NON-EU COUNTRIES* (Ur. D. Pieters, P. Schoukens), Intersentia, Antwerp 2009, str. 85-114.
- Strban, Grega: Zavarovanje za dolgotrajno oskrbo – gradnik ali tujek v sistemu socialne varnosti?, v: *Delavci in delodajalci*, 22 (2022) 4, str. 399-420.
- Strban, Grega; Mišič, Luka: Migrants' Access to Social Protection in Slovenia, v: *MIGRATION AND SOCIAL PROTECTION IN EUROPE AND BEYOND, Volume 1, Comparing Access to Welfare Entitlements* (Ur. D. Vintila, J-M. Lafleur), Springer International Publishing, Cham 2020, str. 391-404.
- Vintila, Daniela; Lafleur, Jean-Michel: Migration and Access to Welfare Benefits in the EU: The Interplay between Residence and Nationality, v: *MIGRATION AND SOCIAL PROTECTION IN EUROPE AND BEYOND, Volume 1, Comparing Access to Welfare Entitlements* (Ur. D. Vintila, J-M. Lafleur), Springer International Publishing, Cham 2020, str. 1-32.
- European Commission, Bosnia and Herzegovina, URL: https://enlargement.ec.europa.eu/countries/bosnia-and-herzegovina_en (14. april 2026).
- Sklep meddržavne komisije o izvajanju Sporazuma o zaposlovanju državljanov BiH: obvezna uporaba dvojezičnih POZ, URL: <https://www.ess.gov.si/novica/obvezna-uporaba-dvojezicnih-pogodb-pri-zaposlovanju-delavcev-iz-bih/> (13. april 2026).
- ZRSZ, Zaposlitev državljanov BiH, URL: <https://www.ess.gov.si/delodajalci/zaposlovanje-tujcev-iz-tretjih-drzav/delovna-dovoljenja/zaposlitev-drzavljanov-bih/> (15. april 2026).

Interconnections of Labour Law, Migration Law, and Social Security Law: The Case of Employing Workers from Bosnia and Herzegovina

Katarina Kogej*

Summary

By examining the employment of workers from Bosnia and Herzegovina (BiH) in Slovenia, the paper demonstrates not only the interplay between different legal sources, but also the interconnections of legal fields: migration law, labour law, and social security law.

The second chapter shows that, although Member States retain primary control over access to their labour markets, the European Union (EU) has adopted a number of important instruments governing the immigration of third-country nationals. It outlines the fragmented regulatory framework, composed of the Single Permit Directive and various sectoral directives covering, inter alia, highly skilled workers, researchers, students, and seasonal workers. Especially relevant for the migration of workers from BiH to the EU is the Stabilisation and Association Agreement with BiH, which prohibits discrimination on grounds of nationality for BiH nationals legally employed in a Member State with regard to working conditions, remuneration, and dismissal (Article 47). The paper emphasises that, according to the case law of the Court of Justice of the European Union, this provision satisfies the conditions for direct effect.

The third chapter examines the legal bases for the employment and residence of BiH nationals in Slovenia. The subsequent analysis focuses on workers employed under the Bilateral Agreement on the Employment of BiH Nationals in Slovenia. It first outlines the employment procedure and then analyses the link between work and residence permits and the employment relationship. Particular concern arises from the requirement that a worker must remain employed by their initial employer for the first year before gaining free access to the Slovenian labour market. Although certain exceptions exist, such as eligibility for unemployment

* Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Doctoral Researcher at the Max-Planck Institute for Social Law and Social Policy, Germany.
kogej@mpisoc.mpg.de

benefits, these do not substantially improve the worker's position. To be able to receive unemployment benefits, workers need to meet certain conditions, such as fulfilling a minimum insurance period of ten months within the previous 24 months and the termination of employment not occurring through the worker's fault or at their own initiative. This significantly restricts workers' ability to change employers in cases of unfair treatment and discourages them from reporting such practices, as doing so may jeopardise their right to reside in the country. The Recast Single Permit Directive No 2024/1233 strengthens worker protection by granting the right to change employers (which may be deferred for up to six months) and by providing that periods of unemployment not exceeding three months in total do not, in themselves, constitute grounds for withdrawing a single permit. Under the Bilateral Agreement, however, a worker who is not entitled to unemployment benefits has only 30 days to secure new employment, even after more than one year of work in Slovenia. Slovenian legislation will need to be aligned with the Recast Directive by 21 May 2026. At the time of writing, such alignment had not yet been achieved.

Chapter 5 addresses the right to equal treatment in employment, while Chapter 6 analyses the social security position of BiH workers employed under the Bilateral Agreement in Slovenia. EU law does not establish social security co-ordination rules for the case of third-country nationals first moving to an EU country. Regulation (EC) No 883/2004, even when extended by Regulation (EU) No 1231/2010, applies only to third-country nationals moving between EU Member States. The Single Permit Directive provides for equal treatment with regard to traditional social risks but excludes social and medical assistance from its scope.

The material scope of the Bilateral Agreement on Social Insurance between Slovenia and BiH is limited to social insurance schemes and with regard to family benefits applies only to child allowance. Social assistance is not covered. From the perspective of migrant workers, it is important that, under national law, employment constitutes the primary basis for insurance across all branches of social security, while entitlement to family benefits depends on permanent or temporary residence and actual residence in Slovenia (for both parent and child), but not on nationality. Although social insurance schemes do not discriminate in terms of formal inclusion, foreign and domestic workers are not in fully comparable positions when accessing benefits if the bilateral agreement lacks provisions on the protection of rights in the course of acquisition (such as aggregation of

insurance periods), the export of benefits, and similar mechanisms. For this reason, extending the material scope of the bilateral agreement to include long-term care legislation would be particularly important for workers from BiH.

Overall, the paper demonstrates how the interaction between migration, labour, and social security law contributes to the structural vulnerability of third-country nationals temporarily employed in Slovenia. This vulnerability is further compounded by practical factors such as language barriers and limited familiarity with legal and social systems. Understanding the position of migrant workers is essential if we are to improve it and ensure effective protection of their rights.