



## ТЕНДЕНЦИИ В ПРАВНАТА УРЕДБА НА ЗАКОННАТА ТРУДОВА МИГРАЦИЯ НА ГРАЖДАНИ ОТ ТРЕТИ СТРАНИ В БЪЛГАРИЯ

Ирена ИЛИЕВА<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Институт за държавата и правото – БАН, София, България. E-mail: irena\_ilieva@lawyer.bg

JEL L 84, K 310, K37

Резюме

### Ключови думи:

трудова миграция, достъп до пазара на труда, предварително проучване на пазара на труда, решение за достъп до пазара на труда.

Статията има за цел да представи основните тенденции в законодателството, уреждащо законната трудова миграция на граждани от трети страни в България. Тя представя засилените сътрудничество и консултации с националните работодателски организации и национално представените организации на работниците и служителите; изискването за предварително проучване на пазара на труда от работодателя; засиленото службено начало, както и облекчените хипотези на трудова миграция.

© 2018 Икономически университет – Варна

**Цитиране:** ИЛИЕВА, И. (2018) Тенденции в правната уредба на законната трудова миграция на граждани от трети страни в България. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 62 (3). с. 258 - 276.

### Въведение

Въпросът за законната трудова миграция на граждани от трети страни в Република България се поставя особено остро в последните години поради липсата на работна сила (както висококвалифицирана, така и със специална професионална квалификация или без квалификация). Бизнесът изпитва силна нужда от всички видове работна ръка поради множество и комплексни причини: голямата емиграция на български граждани в чужбина след 1989 г., демографския срив, проблеми в професионалното обучение и квалификация, регионални диспропорции и др. Любомир Иванов (1) справедливо поставя въпроса: защо свързваме демографията с инвестициите? Отговорът му е пределно ясен и логичен: „Защото като причина № 1 за въздържането си от инвестиции в България бизнеспът вече ясно и категорично посочва недостига на работна ръка – всякаква, как-

то квалифицирана, така и неквалифицирана. Тази година преките чужди инвестиции отново спадат наполовина спрямо миналата, даже и българският бизнес пренасочва инвестициите си в чужбина“ (Иванов, 2017, с. 18).

Проблемът не е типично български, а общеевропейски и е предмет на регламентация във вторичното право на ЕС. Поради това българският законодател следва да хармонизира вътрешното ни право с източниците на производното право на ЕС в тази материя и, от друга страна, да търси решения на специфичните аспекти, които се отнасят до достъпа на граждани на трети страни на трудовия ни пазар.

Статията си поставя за цел да представи тенденциите в развитието на тази правна уредба в последните две години. Проблемът като че ли не е бил в центъра на вниманието на специалистите по трудово и осигурително право, с известни изключения като статиите на Красимира Средкова „Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание“ (Средкова, 2006) и „Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система“ (Средкова, 2009). Въпросът за трудовата миграция преди присъединяването на България към ЕС, в периода след демократичните промени от 1989 г. до 2003 г., е изследван от Цветана Каменова в колективна монография (Circo, I., Vilics G., Pieva, I., Kamenova T. and Tsankov, V., 2003, p.123-138). Проблематиката на транспонирането на разпоредбите на правото на ЕС относно висококвалифицираната трудова миграция е извън предмета на тази статия. Авторът е изследвал миграцията за висококвалифицирана заетост (т.нар. разрешение за пребиваване и работа тип „синя карта“) в студията си „Трансгранична миграция“, публикувана тази година на български и на румънски език (Илиева, 2018, стр. 398-403). Извън обхвата на тази статия е достъпът до пазара на труда на самонаети лица и вътрешнокорпоративния трансфер. Проблематиката на условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави, с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „au pair“ също е извън предмета на тази статия. Транспонирането на тази уредба е разгледано от Надежда Йонкова в нейно изследване (Йонкова, 2018, с. 136-139).

В това общо въведение следва да се дефинира използваната терминология, за да се постави изследването на ясни научни основи.

Понятието за „миграция“ е преселване, движение на групи от хора в пределите на една държава или от една държава в друга, което е временно или трайно. Съгласно дефиницията на термина от Международната организация по миграцията, това е „движение на лица или групи от хора през държавните граници

или вътре в отделна държава. Това е движение на население от всякакъв вид, независимо от неговата продължителност, състав и причини. То включва миграция на бежанци, разселени лица, икономически мигранти и лица, които се придвижват за други цели, включително за събиране на семейства“ (2).

Миграцията е смяна на общността и социалното обкръжение на отделните индивиди или групи от хора поради природни, икономически, политически и други подобни проблеми и представлява, следователно, включването в ново обкръжение и нова общност от хора.

Миграцията е обусловена от „дадено неравновесие под формата на пренаселеност на определено място, съпътствано от непълно оползотворяване на ресурси или на липсата на население на друго място“ (Hawley, 1950, p. 332).

Основната разлика, разграничаваща миграцията от останалите движения на населението е промяната на старите социални и икономически отношения и установяването на нови такива от преселващите се или принудените да се преселят. Поради това краткотрайните или сезонни движения не може да бъдат окачествени като миграция. За да бъде определено като миграция едно движение е необходимо времето на престой да бъде поне една година.

„Международната миграция на работна сила“ представлява „процесът на движение на човешкия капитал от една страна към друга, с цел започване на работа при по-добри условия, отколкото в държавата на произход, генерирайки доходи в чужбина и използвайки ги в държавата на произход“ (Luca, 2016, p. 6).

Съгласно признака влизане и пребиваване, съобразено с върховенството на закона, разграничаваме законна и незаконна/нередовна миграция.

- Законната миграция се осъществява съобразно националната правна уредба, международното право и правото на ЕС.

- Нередовна/незаконна миграция са движения, които се осъществяват извън правната регулацията на изпращащата, транзитната или приемащата държава. Няма общоприета дефиниция за „нередовната миграция“. От гледна точка на приемащата държава, това е влизане, престой или работа без необходимото разрешение или изискваните съгласно имигрантските разпоредби, документи. От гледна точка на изпращащата държава нередовността е когато мигрантът преминава международна граница без валиден паспорт или пътен документ или не изпълнява административните изисквания за напускане на страната. Несъмнено се очертава тенденция да се използва терминът „нередовна миграция“ вместо „незаконна миграция“. В този смисъл Пламенка Маркова, анализирайки правата на работниците мигранти, уредени в Конвенцията на ООН за правата на работниците мигранти и членовете на техните семейства обосновава използва-

нето на термина „нередовна миграция“ (Маркова, 2009, с. 38, с. 93-103). Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 – 2020 г. в България използва, обаче, термина „незаконна миграция“, като обявява за обща цел превенцията и ефективното противодействие на незаконната миграция и трафика на хора (3).

В статията е използвана класическата методология при правни изследвания: историко-правен, сравнителен и телеологически подход, както и формално-логическият и дедуктивен методи.

## **Изложение**

### **I. Общи положения**

Достъпът на чужденци до трудовия пазар в Р България се урежда от Закона за чужденците в Република България (4), Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани и членовете на техните семейства (5), Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (6) и Правилника за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (7).

Законът за трудовата миграция и трудовата мобилност урежда:

1. регулирането на достъпа до пазара на труда на работници-граждани на трети държави, включително извършването на дейност на свободна практика;

2. осъществяването на правото на свободно движение в Република България на работници-граждани на друга държава-членка на Европейския съюз, на държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария;

3. заетостта на български граждани в чужбина, включително при свободното им движение в рамките на Европейския съюз и Европейското икономическо пространство (чл. 1, ал. 1, т. 3 ЗТМТП – доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.);

4. двустранното регулиране на заетостта с трети държави – както на български граждани на тяхна територия, така и на техни граждани в Република България (чл. 1, ал. 1 ЗТМТП).

Условията и редът, при които работниците, граждани на трети държави, и членовете на техните семейства, както и граждани на трети държави, членове на семейство на български граждани, може да влизат, да пребивават и да напускат Република България, се определят със Закона за чужденците в Република България (чл. 1, ал. 2 ЗТМТМ).

Условията и редът, при които гражданите на други държави-членки на Европейския съюз, и членовете на техните семейства, както и гражданите на държави-страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария и членовете на техните семейства влизат, пребивават и напускат Република България, се определят със Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани и членовете на техните семейства и не са предмет на тази статия.

Право на достъп до пазара на труда нямат работници-граждани на трети държави, които:

1. имат виза за краткосрочно пребиваване в Република България, освен в случаите на сезонна работа по чл. 24, ал. 3 (чл. 8, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ – доп. ДВ, бр. 97 от 2017 г.);

2. имат разрешение за продължително пребиваване в Република България на основание чл. 24, ал. 1, т. 2 (8), 6-8 (9), 10 (10), 14 (11), 16 (12), 19 и 20 от Закона за чужденците в Република България (чл. 8, ал. 1, т. 2 ЗТМТМ – изм. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.).

Основните принципи на българското законодателство в материята на достъпа до пазара на труда са: принципът на недискриминация и принципът на консултации с националните работодателските организации и национално представените организации на работниците и служителите, както и с юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по реда на Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел.

Съгласно чл. 2 на ЗТМТМ, при осъществяване на правата и задълженията по него не се допускат пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, етническа принадлежност, лично положение, пол, сексуална ориентация, раса, възраст, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, семейно, обществено и материално положение и наличие на психически и физически увреждания.

Друга основна принципна разпоредба на ЗТМТМ е, че е забранено наемането на работа на незаконно пребиваващи на територията на България чужденци (чл. 13, ал. 1 ЗТМТМ).

Промените в Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ), обнародвани в бр. 24/16.03.2018 г. на Държавен вестник, бяха приети от Народното събрание на 1 март 2018 г. по настояване на национално представителните работодателски организации.

На 8 март 2018 г. Администрацията на Президента на Р България се обърна към Асоциацията на организациите на българските работодатели (АОБР) (13) със запитване във връзка с формулирането на мотивите за решението на Президента дали да издаде указ за обнародване на промените в ЗТМТМ, или да върне закона за повторно разглеждане от Народното събрание.

Във връзка с това, АОБР върна аргументирано становище, чрез което се настояваше за обнародване на промените, като се обръща внимание, че са необходими промени и в други нормативни актове, които да гарантират подобряването на състоянието на пазара на труда в България. „На дневен ред е назрялата необходимост от изготвянето и внасянето на промени в Закона за професионалното образование и обучение, Закона за признаване на професионални квалификации и съответните подзаконовни нормативни актове, включително чрез ангажиране на компетентните държавни органи – МОН, МТСП, НАПОО, ДАТМН и др. По такъв начин ще бъдат преодолени пречки пред наемането на търсени специалисти от трети държави, ще се подобри ефективността на пазара на труда, което би било от огромна полза за цялото общество“, се казва в становището на АОБР (14).

## **II. Първата нова тенденция в разглежданата материя е представена от засилените разпоредби относно сътрудничеството и консултациите**

Според последните изменения на ЗТМТМ (15), политиката в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията на чужденци се осъществява в сътрудничество и след широки консултации с националните работодателски организации, организациите на работниците и служителите и юридическите лица с нестопанска цел (чл. 3, ал. 1).

Министърът на труда и социалната политика, след консултации в Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност, може да наложи ограничения на достъпа на работници-граждани на трети държави, до пазара на труда, включително на висококвалифицираните и на лицата, извършващи дейност на свободна практика, съобразно състоянието, развитието и обществените интереси на пазара на труда (чл. 3, ал. 2).

Сътрудничеството и консултациите се осъществяват от Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ), създаден към министъра на труда и социалната политика.

Съветът се състои от равен брой членове на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от представители на министерства, агенции, комисии, както и на органите за местно самоуправление (чл. 4, ал. 2 ЗТМТМ). В състава на съвета могат да бъдат

канени за участие и представители на международни организации и юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейности в областта на трудовата миграция, трудовата мобилност и интеграцията на чужденци (чл. 4, ал. 3 ЗТМТМ).

Председател на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност е министърът на труда и социалната политика (чл. 4, ал. 4).

Съставът, организацията и дейността на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност е уреден в Глава трета на Правилника за прилагане на ЗТМТМ.

Съгласно чл. 37 ППЗТМТМ, Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ) е консултативен орган към министъра на труда и социалната политика при разработване и осъществяване на държавната политика в областта на свободното движение на работници и трудовата миграция и интеграцията на граждани на трети държави.

Членове на НСТМТМ на паритетен принцип са: представители – заместник-министри/заместник-председатели или главни секретари/административни секретари, на: Министерството на външните работи; Министерството на вътрешните работи; Министерството на образованието и науката; Министерството на земеделието, храните и горите; Министерството на икономиката; Министерството на здравеопазването; Министерството на туризма; Държавната агенция „Национална сигурност“; Държавната агенция за българите в чужбина;

- десет представители на национално представителните организации на работниците и служителите;

- десет представители на национално представителните организации на работодателите (чл. 38, ал. 1-5 ППЗТМТМ).

Тенденцията за разширените консултации се проявява и в измененията от м. март 2018 г. В работата на НСТМТМ с право на съвещателен глас може да бъдат привлечени и ръководители на юридически лица с нестопанска цел, вписани в Търговския регистър и в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, които имат предмет на дейност, свързан с трудовата миграция и свободното движение на работници (чл. 38, ал. 6; изм. ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 25.05.2018 г.).

Министърът на труда и социалната политика може да привлича като консултанти в работата на НСТМТМ и на работните групи към него представители на академичните среди и на международни организации (чл. 38, ал. 8 ППЗТМТМ).

Функциите на НСТМТМ са подробно уредени в чл. 44 от ППЗТМТМ. Сред тях ще отбележим само новите, въведени с измененията от март 2018 г. Те са следните:

- обсъждане приема на работници от трети държави, включително в рамките на двустранните спогодби, при реален недостиг на заявените специалисти на пазара на труда в Република България;
- преглед на законодателството и на административната практика по прием на граждани от трети държави, с цел работа, и при необходимост да се предлагат съответни изменения (16).

Министърът на труда и социалната политика може, при доказана целесъобразност, включително за насърчаване на инвестициите в Република България, да разрешава достъп до пазара на труда в отделни случаи извън ограниченията по чл. 7, ал. 1, т. 2 ЗТМТМ.

За това разрешение министърът на труда и социалната политика изисква становища от съответните държавни органи, както и от представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от творческите съюзи, спортните федерации и националните спортни организации, от органите на местното самоуправление (чл. 14, ал. 1 и 2 ЗТМТМ).

### **III. Условия за трудова миграция на граждани от трети страни**

На гражданин на трета държава се разрешава достъп до пазара на труда, когато:

1. има трудов договор с местен работодател;
2. е командирован или е изпратен в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България;
3. е преместен по вътрешнокорпоративен трансфер;
4. извършва дейност на свободна практика (чл. 5, ал. 1 ЗТМТМ).

При кандидатстването за първоначален достъп до пазара на труда, както и за достъп след срока по чл. 7, ал. 5, **чужденецът пребивава извън територията на Република България**, освен в предвидените от ЗТМТМ случаи (чл. 5, ал. 2 - доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.).

Основният принцип в изследваната материя е, че трудовите и осигурителните отношения на работниците-граждани на трети държави, наемани от местни работодатели, както и на извършващите дейност на свободна практика, се уреждат при условията и по реда на българското трудово и осигурително законодателство (чл. 6 ЗТМТМ.)

Условията и редът за упражняване на **регулирана професия** в Република България от граждани на трети държави по трудово правоотношение или като самостоятелно заети лица, се определят съгласно Закона за признаване на професионални квалификации (чл. 7, ал. 9 ЗТМТМ) (17).



Друга важна принципна разпоредба на българското законодателство за достъпа до пазара на труда за работници-граждани на трети държави е, че той е разрешен за заемането на длъжности, за които не се изисква българско гражданство (чл. 7, ал. 1 ЗТМТМ).

Другите нормативно уредени условия са следните:

- достъпът се разрешава съобразно състоянието, развитието и обществените интереси на българския пазар на труда след проведено от работодателя предварително проучване на пазара на труда (чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗТМТМ);

- при условие, че в предходните 12 месеца общият брой на гражданите на трети държави, работещи за местния работодател, не надвишава 20 на сто от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани, граждани на други държави-членки на Европейския съюз, на държави-страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария и лицата по чл. 9, ал. 1, т. 2-6, а за малки и средни предприятия по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за малките и средните предприятия – 35 на сто (чл. 7, ал. 1, т. 2, изм. и доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.);

- когато предлаганите условия на труд и заплащане не са по-неблагоприятни от условията за българските граждани за съответната категория труд (чл. 7, ал. 1, т. 3 ЗТМТМ);

- когато гражданинът на трета държава притежава специализирани знания, умения и професионален опит, необходими за съответната длъжност (чл. 7, ал. 1, т. 4).

**IV. Втората тенденция в разглежданата материя е предварителното проучване на пазара на труда,** подробно уредено в ППЗТМТМ – чл. 4. То се извършва от работодателя в национални и местни средства за масово осведомяване, включително в дирекция „Бюро по труда“ по месторабота на работника-гражданин на трета държава (чл.4, ал. 1). С последните изменения на ППЗТМТМ от м. март 2018 г. проучването обхваща периода от 15 дни до 3 месеца непосредствено преди подаването на заявление за достъп до пазара на труда (чл. 4, ал. 2, изм. ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 25.05.2018 г.).

При обявяване на свободно работно място работодателят представя информация относно: изискванията за заемане на длъжността; възнаграждението и другите социални придобивки (чл. 4, ал. 3 ППЗТМТМ).

Резултатите от проведеното предварително проучване на пазара на труда се използват от Агенцията по заетостта за установяване на обективната невъзможност на работодателя да наеме на свободното работно място по трудово

правоотношение български гражданин, гражданин на друга държава-членка на Европейския съюз, на държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, или лице по чл. 9, ал. 1, т. 2-6 ЗТМТМ(18) (чл. 4, ал. 4 ППЗТМТМ).

**Друга важна разпоредба, отразяваща тенденция, съгласно последните изменения на ЗТМТМ от 2018 г., е, че работниците-граждани на трета държава, с разрешен достъп до пазара на труда, могат да работят по трудово правоотношение или като командировани или изпратени в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България – само за конкретното юридическо или физическо лице, и за посочените в разрешението, издадено от компетентните органи, място, длъжност и срок на работа (чл. 7, ал. 2 ЗТЗТМ, доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.).**

#### **V. Решение за достъп до пазара на труда**

Оправомощен да издаде решение за достъп до пазара на труда е изпълнителният директор на Агенцията по заетостта. Той предоставя писмено решение в 30-дневен срок от подаване на заявлението за разрешаване на достъп до пазара на труда на работници-граждани на трети държави (чл. 7, ал. 3 ЗТМТМ).

Продължителността на разрешения достъп до пазара на труда за работниците-граждани на трети страни е за срока на договора с местния работодател, но за не повече от 12 месеца, освен в случаите, изрично посочени в ЗТМТМ (чл. 7, ал. 4, доп. ДВ, бр. 97 от 2017 г.).

С последните изменения на ЗТМТМ (чл. 7, ал. 5, изм. и доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) се даде възможност този срок да бъде до 3 години тогава, когато условията за първоначалното му предоставяне не са променени освен в случаите по чл. 33 к, ал. 2 от Закона за чужденците в Република България (19).

Компетентният орган е Агенцията по заетостта. Тя осигурява информация относно всички документи, необходими за регистрация на заетостта и за подаването на заявление за предоставяне на решението за достъп до пазара на труда, включително за произтичащите от него права и задължения за работника-гражданин на трета държава (чл. 7, ал. 6, доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.ЗТМТМ).

Документите, необходими за предоставяне на решението се подават от работодателя в Агенцията по заетостта (чл. 7, ал. 7 ЗТМТМ).

През 2017 г. беше намалена и таксата, която работодателят внася за предоставяне или продължаване на срока на решението. Сега тя е в размер на 100 лв. (чл.7, ал. 8, изм. ДВ, бр. 97 от 2017 г.).

## **VI. Служебно събиране на информация от Агенцията по заетостта**

**Следващата тенденция след последните изменения на ППЗТМТМ от м. март 2018 г. представлява увеличените задължения за служебно събиране на информация за работодателя от Агенцията по заетостта. За всяко подадено заявление Агенцията по заетостта събира по служебен път информация относно:**

1. (доп. ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 25.05.2018 г.) данните за работодателя, вписани в Регистър БУЛСТАТ, или за единния идентификационен код (ЕИК) на работодателя, съгласно чл. 23 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел;

2. регистрацията в Българската търговско-промишлена палата, когато има такава;

3. актуалното състояние – в случаите на фирми без ЕИК;

4. (нова ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 25.05.2018 г.) категорията на предприятието по чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за малките и средните предприятия. (чл. 2, ал. 5 ППЗТМТМ, нова ДВ, бр. 79 от 2017 г., в сила от 03.10.2017 г.).

За регистрация на заетостта по чл. 8, ал. 3 (20), чл. 9, ал. 3 и 4 (21) и чл. 24, ал. 3 (22) от ЗТМТМ, Агенцията по заетостта служебно изисква информация от Министерство на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Националната агенция за приходите и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (чл. 3, ал. 2, нова ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г. ППЗТМТМ).

Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет предоставя на Агенцията по заетостта информация за заетостта на лицата по чл. 9, ал. 1, т. 10 от ЗТМТМ ежегодно в срок до 31 януари (чл. 3, ал. 3, нова ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г. ППЗТМТМ).

## **VII. Облекчени хипотези на достъп до пазара на труда**

**Следващата тенденция в българското законодателство, уреждащо достъпа до пазара на труда е представена от облекчените хипотези, предвидени за работници-граждани на трети държави, които законно пребивават на територията на Република България, когато са:**

1. лица от български произход – до получаване на разрешение за постоянно пребиваване (чл. 8, ал. 2, т. 1 ЗТМТМ);

2. лица, работили в предходен период, преди подаване на заявлението за достъп до пазара на труда, при условията на международен договор, по който

Република България е страна (чл. 8, ал. 2, т. 2, изм. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.);

3. лица, работили без разрешение за работа при условията на чл. 9, ал. 3 – при продължаване на заетостта над три месеца (чл. 8, ал. 2, т. 3 – това е работник-гражданин на трета държава, командирован или изпратен в Република България от чуждестранния му работодател за срок до три месеца в рамките на 12 месеца);

4. членове на семейство на продължително пребиваващ в Република България чужденец-гражданин на трета държава (чл. 8, ал. 2, т. 4 ЗТМТМ).

**Особено важно е насърчаването на достъпа до пазара на труда на лица от български произход.** То беше съществено облекчено с последните изменения на ЗТМТМ. Съгласно чл. 8, ал. 3 (нова ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.), лицата от български произход могат да упражняват заетост без разрешение по чл. 7, ал. 3, след регистрация от работодателя в Агенцията по заетостта при условия и по ред, определени в правилника за прилагане на закона.

Хипотезите, в които не се изисква разрешение за работа, са уредени в чл. 9, ал. 1 ЗТМТМ и са следните:

Не се изисква разрешение по чл. 7, ал. 3 за работници-граждани на трети държави тогава, когато:

1. са посочени в чл. 88 от Кодекса на търговското корабоплаване (23);
2. са с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България и членовете на техните семейства;
3. (доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) са с предоставено право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България по реда на Закона за убежището и на бежанците и членовете на техните семейства;
4. това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна;
5. са членове на семейство на български граждани;
6. са членове на семейство на гражданин на държава-членка на Европейския съюз, на държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, които по силата на сключени международни договори с Европейския съюз имат право на свободно движение;
7. са акредитирани като членове на чуждестранни дипломатически, консулски и търговски представителства, както и на представителства на международни организации в Република България;
8. официално са акредитирани в Република България кореспонденти на чуждестранни средства за масово осведомяване;

9. се ползват с правата по чл. 29, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците (24);

10. са търсеци убежище или международна закрила - за трудова дейност, организирана в центровете на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет;

11. се ползват с правата по чл. 44а, ал. 4 от Закона за чужденците в Република България - до осъществяване на експулсирането (25);

12. (нова ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) ползват правата по чл. 25 от Закона за борба с трафика на хора (чл. 9, ал. 1)(26).

### **VIII. Облекчени условия за командировани**

Работник, гражданин на трета държава, командирован или изпратен в Република България от чуждестранния му работодател за срок до три месеца в рамките на една година, може да изпълнява определени задачи без разрешение за работа въз основа на еднократна регистрация в Агенцията по заетостта (чл. 9, ал. 3, доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г. ЗТМТМ).

Работни, гражданин на трета държава, командирован или изпратен в Република България от чуждестранния му работодател за срок до 6 месеца в рамките на 12 месеца, може да изпълнява определени задачи, свързани с контрола и координацията по изпълнението на договор за туристически услуги между чуждестранен туроператор и български туроператор или хотелиер, без разрешение за работа, въз основа на еднократна регистрация в Агенцията по заетостта (чл. 9, ал. 4, доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.).

### **Заклучение**

Представените няколко тенденции в правната уредба на достъпа до пазара на труда в България за граждани на трети страни, имат за цел да го облекчат и да намалят бюрократичните спънки. Измененията на законодателството се стремят да балансират запазването на правата на българските граждани и гражданите на ЕС (както и приравнените на тях) и същевременно да удовлетворят нуждите на българския бизнес от работна сила.

В тази насока засилените консултации с националните работодателски организации, а също и с лица с нестопанска цел, ангажирани с пазара на труда, е важна крачка за разумно и рационално регулиране на пазара на труда. Уреденото правомощие на министъра на труда и социалната политика да реагира при изменения на ситуацията като ограничава или разрешава достъпа на чужденци (граждани на трети държави) до пазара на труда е гъвкаво разрешение на българския законодател.

Запазването на интереса на българските граждани и на гражданите на ЕС (и приравнените) е ясно уредено в изискването за предварително проучване на пазара. Тази процедура изглежда силно бюрократична и, по наше мнение, в много случаи би отблъснала работодателите да я спазват, дори при риск да не си осигурят необходимата работна ръка.

Тенденцията за увеличените задължения за служебно събиране на информация за работодателя от Агенцията по заетостта има за цел да намали бюрократичната тежест за работодателите и е положителна.

Следва да се приветстват разпоредбите, облекчаващи достъпа до пазара на труда на граждани на трети страни с български произход. Все пак трябва да се отбележи, че въпреки дългогодишните усилия за привличане на тези хора в България, досега никоя от мерките не е дала значим резултат.

#### **Бележки**

1. Д-р Любомир Иванов е съветник на заместник министър-председателя по икономическата и демографската политика.
2. <https://www.iom.int/key-migration-terms> (accessed 29 January 2018).
3. Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 – 2020, приета с решение № 437 на Министерския съвет от 12.06.2015 г., с. 6, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963> (accessed 3 February 2018).
4. Обн. ДВ, бр.153 от 23.12.1998 г., изм., бр.70 от 6.08.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., кн.1/99, стр.464, т.1, 3, №250, посл. изм. изм. и доп. ДВ., бр.101 от 20 декември 2016 г., доп. ДВ., бр.103 от 27 декември 2016 г. доп. ДВ. бр.14 от 13 февруари 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.24 от 16 март 2018г., изм. ДВ. бр.56 от 6 юли 2018г.
5. Загл. доп. – ДВ, бр. 97 от 2016 г. Обн. ДВ, бр. 80 от 3 октомври 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 97 от 5 декември 2017 г.
6. В сила от 21.05.2016 г. Обн. ДВ. бр. 33 от 26 април 2016г., доп. ДВ. бр. 97 от 6 декември 2016г., изм. и доп. ДВ. бр. 97 от 5 декември 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.24 от 16 март 2018г.
7. В сила от 30.09.2016 г. Приет с ПМС № 255 от 29.09.2016 г. Обн. ДВ. бр.79 от 7 октомври 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр.48 от 16 юни 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.79 от 3 октомври 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 25 май 2018 г.
8. Engage in commercial activities in Bulgaria according to the statutory procedure and at least ten full-time employment jobs for Bulgarian citizens have been created as a result of the said activities and maintained during the period of stay, unless other-

- wise agreed in an international treaty which has been ratified, promulgated and entered into force for the Republic of Bulgaria, whereas the requirement shall be valid for each one partner separately; the same conditions shall apply to each manager separately (Art. 24, para. 1, item 2 - amended, SG No. 42/2001, supplemented, SG No. 37/2003, SG No. 9/2011, amended, SG No. 97/2016);
9. are representatives of foreign companies registered in the Bulgarian Chamber of Commerce and Industry, after verification and assessment of the submitted documents regarding the activity and tax compliance of the company, and regarding the planned activities of the representation (Art. 24, para 1, item 6 - amended, SG No. 42/2001, SG No. 97/2016); are financially secure parents of Bulgarian citizens or of a foreigner holder of a permanent residence permit where the documents certifying family relations that are issued abroad have been recognised or admitted for execution and have been registered pursuant to the Bulgarian law (Art. 24, para 1, item 7 - supplemented, SG No. 37/2003, amended, SG No. 97/2016); have been admitted for long-term medical treatment at a medical establishment, have available sufficient finances for treatment and support, so that they are not an encumbrance on the social security systems, and their health condition requires continuous care for them by qualified medical staff (Art. 24, para 1, item 8 - amended, SG No. 70/2004, SG No. 97/2016);
  10. have received the right to pension in accordance with the legislation of the Republic of Bulgaria, their country of origin or another country and possess sufficient means to subsist in Bulgaria (Art. 24, para 1, item 10 - amended, SG No. 23/2013)
  11. are other members of the household of a foreigners who a members of the staff of a diplomatic mission or consular post, or of a representation of an international organisation accredited in the Republic of Bulgaria and to members of their families, or his/her private domestic helpers.
  12. wish to perform non-profit activities after obtaining a permission from the Ministry of Justice or have received an endorsement from the Religious Affairs Directorate of the Council of Ministers in accordance with the Religious Denominations Act, in their capacity as foreign religious officials invited by the central leaderships of the registered religious denominations.
  13. Членове на АОБР са: Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ), Българската стопанска камара – Съюз на българския бизнес (БСК), Българската търговско-промишлена палата (БТПП) и Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (КРИБ). Members of АОВЕ are the Association of Industrial Capital in Bulgaria, Bulgarian Industrial

- Association – Union of the Bulgarian Business, Bulgarian Chamber of Commerce and the Confederation of Employers and Industrialist in Bulgaria, <https://aobe.bg/>, [accessed 15.08.2018].
14. <https://aobe.bg/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0/>, последно посетен на 11 август 2018 г.
  15. Обнародвани в ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.
  16. Изм. - ДВ, бр. 43 от 2018 г., в сила от 25.05.2018 г.
  17. В сила от 08.02.2008 г. Обн. ДВ. бр.13 от 8 февруари 2008 г., изм. ДВ. бр.41 от 2 юни 2009 г., изм. ДВ. бр.74 от 15 септември 2009г., изм. ДВ. бр.98 от 14 декември 2010 г., изм. ДВ. бр.8 от 25 януари 2011 г., изм. ДВ. бр.9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ. бр.43 от 7 юни 2011 г., изм. ДВ. бр.61 от 9 август 2011 г., изм. ДВ. бр.68 от 2 август 2013 г., изм. и доп. ДВ. бр.21 от 8 март 2014 г., доп. ДВ. бр.80 от 16 октомври 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 5 април 2016 г., изм. ДВ. бр.59 от 29 юли 2016 г., изм. ДВ. бр.85 от 24 октомври 2017 г.
  18. Това са лица, за които не се изисква разрешение за достъп до трудовия пазар: чл. 9, ал. 1, т. 2. с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България и членовете на техните семейства; 3. (доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) с предоставено право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България по реда на Закона за убежището и бежанците и членовете на техните семейства; 4. за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна; 5. които са членове на семейство на български граждани; 6. които са членове на семейство на гражданин на държава - членка на Европейския съюз, на държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, които по силата на сключени международни договори с Европейския съюз имат право на свободно движение
  19. Article 33k (New, SG No. 9/2011), para. 1 (Supplemented, SG No. 43/2011, effective 15.06.2011, amended, SG No. 33/2016, effective 21.05.2016, SG No. 97/2017) Foreigners who are highly qualified workers within the meaning of the Labour Migration and Labour Mobility Act and hold a visa pursuant to Article 15, Paragraph 1 or a prolonged-stay permit for the Republic of Bulgaria on other grounds may obtain a residence and work permit of the "EU Blue Card" type.



Para. 2 (Amended and supplemented, SG No. 43/2011, effective 15.06.2011, amended, SG No. 70/2013, SG No. 97/2017) The permit referred to in Paragraph 1 shall be issued pursuant to a decision by the bodies of the Ministry of Labour and Social Policy for a period of up to 4 years. In case the term of the relevant employment contract is shorter, the permit shall be issued for a period equal to the contract term plus three months, and may be extended where there are grounds for reissuance thereof.

20. Чл. 8, ал. 3 (Нова ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) Лицата по ал. 2, т. 1 (лица от български произход – до получаване на разрешение за постоянно пребиваване) може да упражняват заетост без разрешение по чл. 7, ал. 3 след регистрация от работодателя в Агенцията по заетостта при условия и по ред, определени в правилника за прилагане на закона.
21. Чл. 9, ал. 3 (Доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) Работник-гражданин на трета държава, командирован или изпратен в Република България от чуждестранния му работодател за срок до три месеца в рамките на 12 месеца, може да изпълнява определени задачи без разрешение за работа въз основа на еднократна регистрация в Агенцията по заетостта.  
Чл. 9, ал. 4 (Доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) Работник-гражданин на трета държава, командирован или изпратен в Република България от чуждестранния му работодател за срок до 6 месеца в рамките на 12 месеца, може да изпълнява определени задачи, свързани с контрола и координацията по изпълнението на договор за туристически услуги между чуждестранен туроператор и български туроператор или хотелиер, без разрешение за работа, въз основа на еднократна регистрация в Агенцията по заетостта.
22. Чл. 24, ал. 3 (Доп. ДВ, бр. 97 от 2017 г., доп. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) Сезонна работа до 90 дни без прекъсване в рамките на календарната година съгласно чл. 24л от Закона за чужденците в Република България се регистрира от Агенцията по заетостта въз основа на подадена от работодателя декларация и при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на закона.
23. Чл. 88 КТМ (Изм. ДВ, бр. 41 от 2001 г., изм. ДВ, бр. 113 от 2002 г., изм. ДВ, бр. 85 от 2010 г.) (1) Корабният екипаж на търговски кораби се комплектува от квалифицирани морски лица. Не по-малко от 25 на сто от длъжностите на управленско и оперативно ниво и не по-малко от 25 на сто от длъжностите на изпълнителско ниво са български граждани

24. Чл. 29, ал. 3ЗУБ (Изм. ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г., изм. ДВ, бр. 33 от 2016 г., в сила от 21.05.2016 г., изм. ДВ, бр. 97 от 2016 г.) Чужденецът има право на достъп до пазара на труда, включително да участва по програми и проекти, финансирани от държавния бюджет или по линия на международно или европейско финансиране, ако производството не приключи до три месеца от подаването на молбата му за международна закрила поради независещи от него причини.
25. Article 44a Foreigners in the Republic of Bulgaria Act (New, SG No. 42/2001) (1) (Previous text of Article 44a, SG No. 23/2013) No foreigner under a coercive administrative measure of expulsion shall be expelled to a country where the life and freedom thereof are jeopardised and the said foreigner is endangered by persecution, torture, or inhuman or degrading treatment. (4) (New, SG No. 23/2013, effective 1.05.2013, amended, SG No. 33/2016, effective 21.05.2016) If one year has elapsed since the issue of the order referred to in Paragraph 2 and the foreigner could not be expelled in a safe third country, he/she should be granted temporary access to the labour market in accordance with the terms and procedure referred to in the Labour Migration and Labour Mobility Act, until the time of expulsion.
26. The opportunity created by Article 25 from the LCTHB presents a key provision (amended – SG No. 24/2018, effective since 23.05.2018). In the hypothesis, when a person-victim of trafficking in human beings is not a Bulgarian citizen (a third-country national), he/she shall be granted a special protection status for the duration of the criminal proceedings if this person agrees to cooperate with the authorities in detecting traffickers. The special protection includes, first and foremost, the granting of a permit for long-term residence in the territory of the Republic of Bulgaria for third-country nationals – complying with the Foreigners in the Republic of Bulgaria Law.

### **Литература**

1. HAWLEY H. Amos (1950) Human Ecology: a Theory of Community Structure, New York, The Ronal Press, XVI
2. LUCA, Ala (2016) Reglamentarea migratiei fortei de munca la nivel international si national, (teza de doctorat) Chisinau, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, Departamentul Drept International si European.
3. KAMENOVA, T. Labor migration: the new Bulgarian regulation, the EU perspective, in CIRCO, I., VILICS, G., ILIEVA, I., KAMENOVA, T. and TSANKOV, V. (2003) Migration. Ausrian, Bulgarian, EU Legislation. Ed. By Dr. T. Kamenova: Ausrian Science and Research Liaison Office Sofia, Bulgarian Academy of Sciences.

4. СРЕДКОВА, Кр. (2006) Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание, *Съвременно право*, № 2, 7-20
5. СРЕДКОВА, Кр. (2009) Трудовото право на Европейския съюз и българската правна система, *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*, т. 3, С., УИ „Св. Кл. Охридски“.
6. ИВАНОВ, Любомир, (2017) Мерки за решаване на демографските проблеми. *Business Club*. 11, стр. 17-20.
7. ИЛИЕВА, Ирена. (2018) Трансгранична миграция. Cross-border migration regulation. Juridical training courses at the level of the Cross-Border Juridical Centers. Editura SITECH, p. 311-403.
8. МАРКОВА, Пламенка. (2009) Правата на работниците мигранти,
9. ЙОНКОВА, Надежда. (2018) Отражение на политиките на ЕС по интеграцията на имигранти върху националното законодателство на Република България. *Принудителната миграция: регионални и национални измерения на глобалния проблем*, Авангард Прима.

## TENDENCIES IN THE LEGISLATION ON LEGAL LABOUR MIGRATION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS IN BULGARIA

Irena Ilieva

### Abstract

The article is aimed at presenting the main tendencies in the legislation on legal labour migration of third-country nationals in Bulgaria. The focus is on the enhanced cooperation and consultations with the national employers' organizations and the the nationally represented organizations of the workers and employees; the requirement of preliminary survey of the labour market by the employer; the enhanced official collection of information, as well the facilitated labour market access hypotheses.

***Key words:*** labour migration, access to the labour market, preliminary survey of the labour market, permission for access to the labour market.