



Munich Personal RePEc Archive

**Administrative-legal aspects in the
labour migration and labour mobility in
the Bulgarian national legislation**

Andreeva, Andriyana and Dimitrova, Darina

2019

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/97006/>
MPRA Paper No. 97006, posted 16 Nov 2019 15:20 UTC

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА ТРУДОВАТА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВАТА МОБИЛНОСТ В НАЦИОНАЛНОТО НИ ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

доц. д-р Андрияна Андреева¹, гл. ас д-р Дарина Димитрова²
Икономически университет – Варна

ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS IN THE LABOUR MIGRATION AND LABOUR MOBILITY IN THE BULGARIAN NATIONAL LEGISLATION

Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD, Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD
University of Economics – Varna

Abstract: *The report examines some of the main administrative-legal aspects of the labour migration and labour mobility in the Bulgarian national legislation. The accent is on the analysis of the administrative control performed by the administrative bodies with view of securing the labour activity of foreigners. Based on the analysis are made conclusions with practical direction and are marked out problems and tendencies of the labour migration and labour mobility.*

Key words: *labour migration, labour mobility, administrative control over the labour mobility, administrative bodies*

Въведение

Съвременното проявление на миграцията я свързва, както със социално-икономически категории, така и с правна регулация, която надхвърля националните граници на една конкретна държава и обхващат обединените усилия на международната общност. Като социален процес трудовата миграция е пряко свързана с икономическото развитие на съответната държава, респективно развитието в отделните региони. Правната регламентация е призвана да регулира процесите и да осигури тяхното законосъобразно протичане, следвайки потребността на обществото в конкретния период. Във връзка с нормативната рамка на процеса на трудовата миграция и трудовата мобилност с важно значение е нормативното уреждане на трудовата дейност от една страна на граждани от трети страни в България, както и на български граждани в чужбина, така и да осигури адекватен контрол на тези процеси.

Съвременният етап от развитието на миграционните процеси е неразривно обвързан, както с глобализацията, така и с интеграцията. През различните периоди от общественото развитие миграцията има различни проявления и предназначение. В икономическата литература до скоро съществуваше спор относно цялостното фискално влияние на миграцията върху местните икономики и социалноосигурителните

¹ Доц. д-р Андрияна Андреева е доктор по право, ръководител на Катедра „Правни науки“, при ИУ – Варна, a.andreeva@ue-varna.bg

² Гл. ас. д-р Дарина Димитрова е доктор по право, преподавател в Катедра „Правни науки“, при ИУ – Варна, darina@ue-varna.bg

им системи [1]. В новите условия тя може да се разглежда, като основен компонент от пазарните отношения [2], свързва се със свободно движение на хора, както и със свободна стопанска инициатива и движение на финансови потоци.

Трудовата миграция оказва пряко влияние върху пазара на труда. В тази връзка нормативната регулация на процесите и административния контрол върху тях е от определящо значение.

Научната цел на настоящия доклад е да се направи теоретично изследване на един от аспектите в нормативната уредба, а именно административния контрол върху трудовата мобилност и трудовата миграция. Анализът на националното законодателство в областта на контрола върху трудовата мобилност и трудовата миграция ще послужи за предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството.

За реализиране на поставената цел авторите си поставят следните конкретни **задачи**: **1)** Да се извърши анализ на актуалната нормативна уредба в областта на трудовата мобилност и трудовата миграция, касаеща административния контрол; **2)** Да се очертае спецификата на административния контрол в контекста на трудовата мобилност и трудовата миграция; **3)** На база на извършения анализ да е изведат обобщения, препоръки и предложения за усъвършенстване на националната уредба.

Обект на изследването е нормативна уредба, регламентираща трудовата мобилност и трудовата миграция в Република България. **Предмет на изследването** е спецификата на административния контрол върху процеса на трудова миграция и трудова мобилност. За осъществяване на целта и научните задачи в доклада авторите използват традиционните методи за извършване на юридическо изследване.

Настоящата разработка не си поставя за цел да обхване и изясни в детайли всички форми на административния контрол върху трудовата дейност на чужденци в България, както и на български граждани в чужбина. Идеята на авторите е да очертаят основните характеристики и по този начин да постави на научно разглеждане някои проблеми в тази област.

1. Трудова миграция и трудова мобилност – терминология и източници

За правилното изясняване на административния контрол и неговите конкретни специфики е необходимо да се изведат основните понятия, касаещи трудовата миграция и трудовата мобилност, предвид тяхното разглеждане в настоящия доклад, като обект на контрола. С оглед на това се проследява развитието на нормативните източници в съвременното национално право, касаещи труда на чужденци с акцент на актуалните вътрешни актове.

В периода на демократичното си развитие, свързан с отваряне на пазара на труда в България са предприети нормативни мерки за регулиране на настъпващите процеси, за осигуряване на заетост и закрила при безработица³. Именно в тези източници се съдържаха и регламентацията на условията за полагане на труд по трудово правоотношение от чужденци (чл.70 и сл. от Закона за насърчаване на заетостта).

Националното регулиране на обществените отношения, свързани с трудовата миграция и трудовата мобилност не е процес, който е затворен само в рамките на територията на България. Проблемът надхвърля националните граници и се свързва с движението на хора, както в стария континент, така и извън неговите предели. В тази връзка миграцията се явява предмет на регламентация във вторичното право на Европейския съюз и предвид членството на страната в него и ангажиране на вътрешното ни право с източниците на производното право на ЕС [3].

³ Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (обн., ДВ, бр. 120 от 1997 г. и Закон за насърчаване на заетостта (Обн., ДВ, бр. 112 от 29.12.2001 г.)

Актуалният период в нормативната уредба в България се свързва с приемането през 2016 г. на Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност⁴ (ЗТМТМ).

С този нормативен акт българският законодател прави опит да обедини материята свързана с трудовата миграция в единен нормативен акт съответстващ, както на съвременните национални условия така и на наднационалното право. В закона отчитайки националните специфики са заложили, както норми за регулиране на процесите, така и механизми на контрол за спазване на върховенството му.

Националната уредба освен с акт на законово ниво е детайлизирана в подзаконов източник – Правилника за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност.

В своята съвкупност вътрешното ни право създава единство от норми, регламентиращи процесите, но същевременно не съдържа законова дефиниция на понятията. Тяхното изясняване следва да се търси, както в международни източници, така и на доктринално ниво. Тематиката в различни нейни аспекти е била обект на научните интереси на редица автори, авторитети в съответната правна област. Тя е изследвана както от юристи, така и от икономисти и социолози, но в настоящото изследване интерес представлява правната теория. А именно от гледна точка на трудово и осигурително правна страна [4] [5] и от гл.г. на международните процеси [6] [7] авторите дават отговори на въпроси, касаещи изясняване на миграцията.

Международната организация по миграция дефинира понятието по следния начин „движение на лица или групи от хора през държавните граници или вътре в отделна държава“. Това определение насочва към две разновидности на миграционните процеси. От една страна е международната миграция, преминаваща държавните граници на конкретна страна и навлизаща в друга юрисдикция. На второ място е вътрешна миграция, която се развива в страната и респективно се регулира от законодателството и се контролира от вътрешните органи на държавата.

През различните исторически периоди са били наблюдавани множество различни по вида си движения на население. 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 [3].

Обект на настоящото изследване се явява само законната миграция, предвид поставяне на акцента върху контрола на административните органи. Но с цел по-правилното разбиране на тяхната дейност е наложително класифициране на видовете на: законна и незаконна миграция. Те са две разновидности на миграцията, разграничавани по признак **съобразяване с разпоредбите на закона и следване на процедурите по влизане и пребиваване**. Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г. в България използва термина „незаконна миграция“, като обявява за обща цел превенцията и ефективното противодействие на незаконната миграция и трафика на хора⁵.

С тези терминологични бележки и набелязване на източниците в уредбата авторите се стремят да поставят на ясна основа същността в изследвания въпрос, а именно административния контрол осъществяван на вътрешнонационално ниво.

⁴ Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност Обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г.

⁵ 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).

2. Специфики на административния контрол в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност

С оглед предмета, целите и задачите на настоящия доклад, спецификите на административния контрол в областта на трудовата мобилност и трудовата миграция са разгледани в два основни аспекта – по отношение правния режим на осъществявания контрол и по отношение ролята му за регулиране на достъпа до пазара на труда, както на работници – граждани на трети държави, така и на работници – граждани на друга държава-членка на ЕС, а също и за двустранното регулиране на заетостта с трети държави.

Органите, упражняващи контрол по спазване на законодателството в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност са Министерът на труда и социалната политика и действащата към него Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Министерът упражнява цялостен контрол по спазването на ЗТМТМ, а Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ осъществява специализирана контролна дейност (чл.67, ал. 1 и 2 ЗТМТМ). Същевременно по спазването на законодателството в областта на трудовата дейност на чужденците, правомощия имат и други органи – Агенцията по заетостта и Национален съвет за насърчаване на заетостта.

Контролът, който компетентните държавни органи упражняват по спазване на законодателството в областта на трудовата дейност на чужденците в България, е административен по характер [8] [9] [10]. Предвид факта, че контролираните субекти⁶ не се намират в служебно йерархично подчинение с контролните органи, тази дейност може да се определи като административен контрол, упражняван на специално основание, т.е. специализиран външноведомствен контрол [11]. За него е характерно, че обхваща само отделни направления от дейността на контролираните. Тази дейност включва, от една страна, провеждането на контрол по спазване на правилата за трудова заетост на чужди граждани в България, а от друга – административнонаказателната отговорност, която се носи при нарушаване на законоустановените правила.

Компетентните органи, съблюдаващи спазването на законодателството в областта на трудовата миграция и мобилност, осъществяват този специализиран административен контрол, както регулярно по своя инициатива, така и след сезиране. От една страна, те имат право да посещават по всяко време местата, където се извършва работа или се упражнява професия и да изискват от проверяваните лица писмени обяснения и сведения, както и предоставяне на заверени копия от всички необходими документи и справки (чл.68, ал.1 ЗТМТМ). От друга страна, контролните органи имат задължение да проверяват получените сигнали за нарушения съгласно правилата и условията, предвидени в българското законодателство (чл.68, ал.2 ЗТМТМ).

За нарушаване на правилата за трудова заетост на чужди граждани ЗТМТМ предвижда два вида административна принуда – прилагане на принудителни административни мерки и налагане на административни наказания. Съгласно чл.72, ал.1 ЗТМТМ, контролните органи могат да прилагат принудителни административни мерки, които са от вида на преустановителните, а именно: а) даване на задължителни предписания на работодателите/длъжностните лица за преустановяване на нарушенията по този закон; и б) спиране на изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодател/длъжностно лице в областта на трудовата заетост по този закон. За принудителните административни мерки е характерно, че се прилагат не само

⁶ Контролирани субекти по ЗТМТМ са работодателите, длъжностните лица и местните лица, приели на работа командировани или изпратени работници и служители от държавите-членки на ЕС, или от трети държави (арг. чл.72, ал.1, т.1 ЗТМТМ).

при извършено административно нарушение, а и при непосредствена опасност от извършване на такова. При вече извършено административно нарушение на правилата за трудова заетост на чужди граждани, административните наказания са глоби за физическите лица, съответно имуществени санкции за юридическите лица (чл. 75-78 ЗТМТМ).

Административният контрол в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност е гаранция за спазване на трудовото законодателство и защита правата на наетите граждани на друга държава-членка на ЕС и особено на тези, които са граждани на трети държави. Т.к. разглежданият контрол е специализиран, той е само за законосъобразност, но не и за целесъобразност. Т.е. контролните органи проверяват спазени ли са всички законови изисквания при наемане на работа на чужденци. Въпреки това извършваният контрол по ЗТМТМ не бива да е самоцелен. Правната уредба на административния контрол във всяка една сфера, особено в стопанската, трябва да се предопределя от ролята, която изпълнява този контрол, от управленските цели и задачи, които той преследва и да бъде ограничен до обществено оправдани граници.

Основната роля на административния контрол в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност е да регулира достъпа на чужденци до българския пазар на труда. Целта на упражняваният контрол е от една страна предотвратяването на наемане на работа на незаконно пребиваващи на територията на България граждани на трети държави (арг. чл.13 ЗТМТМ). От друга страна, е необходимостта да се гарантират и запазят правата на българските граждани като работници и служители. Т.е. ролята на административния контрол в областта на трудовата миграция и мобилност е да се постигне баланс между различните интереси на пазара на труда – между липсата на работна сила в някои икономически отрасли и националния интерес, с оглед подобряване на състоянието на пазара на труда в страната.

В тази връзка е и задължението на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ да поддържа на интернет страницата си актуален списък на работодателите, на които е наложено административно наказание за наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци през последните 5 г. (чл.74 ЗТМТМ). Това задължение произтича от установения в административното право принцип за превенция на административните нарушения – да се въздейства възпитателно и предупредително върху всички граждани, а не само върху конкретния нарушител (арг. чл.12 ЗАНН).

Както вече беше посочено, наред с Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, в областта на трудовата дейност на чужденците правомощия имат и други органи. Съгласно Закона за насърчаване на заетостта (ЗНС), са създадени Агенция по заетостта и Национален съвет за насърчаване на заетостта, като и двете структури имат характер на специализирани административни органи към министъра на труда и социалната политика. Техните основни функции са сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетостта (чл.8, ал.1 ЗНС), както и пряко наблюдение и контрол върху провежданата политика по заетостта (чл.12, ал.1 ЗНС). А изпълнителният директор на Агенцията по заетостта предоставя писмено решение за разрешаване на достъп до пазара на труда на работници – граждани на трети държави (чл.7, ал.3 от ЗТМТМ).

Във връзка с правомощието на изпълнителният директор да издава посочените разрешения, е задължението на Агенцията по заетостта да предоставя на Националния статистически институт всички необходими изходни данни за осигуряване на статистическите данни, които България трябва да предоставя на Европейската коми-

сия относно броя на работниците – граждани на трети държави, на които е разрешен достъп до българския пазар на труда (чл. 65, ал. 1 и 4 ЗТМТМ).

Правната уредба на административния контрол в националното ни законодателство в областта на трудовата мобилност и миграция има роля и на обратна връзка с Европейската комисия. Република България трябва да представя при поискване доклади на Комисията за прилагането на регламентите и директивите в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност. Информацията, включена в тези доклади трябва да съдържа подробна оценка на правилното функциониране на схемата за мобилност в рамките на ЕС, на възможните злоупотреби с тази схема, както и на взаимодействието ѝ с достиженията на правото от Шенген (чл. 66 ЗТМТМ).

В обобщение спецификите на административния контрол в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност са в следните аспекти. От една страна правната уредба на този контрол го характеризира като специализиран административен контрол, осъществяван от съответните административни органи. На второ място, този контрол има важна обществена роля като регулатор на пазара на труда. Трето, той способства както за разработване на националната политика по заетостта, така и за регламентацията на трудовата миграция и мобилност във целия ЕС.

Наред с тези положителни аспекти трябва да се посочат и някои недостатъци на националната правна уредба в областта на трудовата миграция и мобилност. Посочената материя е уредена в различни нормативни актове. От една страна това е общият закон – КТ, а от друга са специалните ЗТМТМ, ЗНЗ. Проблем е и разделянето на компетентността между различни административни органи – Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“, Агенцията по заетостта и Националният съвет за насърчаване на заетостта. Това води до риск от противоречие в правната уредба, която дават различните нормативни актове и до риск от некоординираност в дейността на отделните органи и от там до неефективност на упражнявания контрол.

Заклучение

Представеният нормативен анализ в настоящият доклад не съдържа в цялост всички аспекти в административния контрол на трудовата мобилност и трудовата миграция, според националното ни законодателство. Той обаче спомага да бъдат изведени някои изводи, тенденции, както и критики.

На първо място се наблюдава тенденция за разделяне на компетентностите между административните органи, ангажирани в процеса. Това е извършено от законодателя с идеята да се разпределят функциите, свързани с обезпечаване на законосъобразното упражняване на трудовата дейност от чужденци в България, **но същевременно от гледна точка на ефективност на административния контрол това се явява затрудняващо.**

На второ място уредбата на административния контрол, както и като цяло текстовете на ЗТМТМ страдат от несъвършенства на законодателната техника при формулирането на нормите. Това е особено опасно при разглежданата материя на контрола, предвид възможността от заобикаляне на нормите от недобросъвестни адресати.

Въпреки отправените критики не може да не бъде отчетена и положителната страна в уредбата на административния контрол, изразяваща се в създаване на относително подробна регламентация на национално ниво. От процедурна гл.т. нормите са насочени към облекчаване на процеса на законна трудова миграция, но в тази посока националният законодател би следвало да направи още корекции.

Литература:

1. Благойчева, Х. (2010). Влияние на миграцията за финансовата устойчивост на социалноосигурителната система в дългосрочен аспект. Известия на Икономически университет – Варна, кн. 1, с. 70-77.
2. Кисиков, Д. (2017). Икономическо-правни аспекти на миграцията в Европейския съюз. Автореферат, Варна.
3. Илиева, И. (2018). Тенденции в правната уредба на законната трудова миграция на граждани от трети страни в България. Известия (3), pp. 258-276.
4. Средкова, К. (2006). Поредни недоразумения в трудовото законодателство с европейско оправдание, Съвременно право, № 2, 7-20.
5. Средкова, К. (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. Илиева, И. (2018) Трансгранична миграция. Cross-border migration regulation. Juridical training courses at the level of the Cross-Border Juridical Centers. Editura Sitech, p. 311-403.
7. Йонкова, Н. (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.
8. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. (2006). Основи на публичното право. Наука и икономика, ИУ-Варна.
9. Андреева, А., Йолова, Г. (2016). Основи на публичното право. - Варна: Унив. изд. Наука и икономика, с. 187-222.
10. Андреева, А., Димитрова, Д. (2017). Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. Известия на Съюза на учените - Варна. Сер. Хуманитарни науки, 1, с. 14 - 19.
11. Дерменджиев, И.; Костов, Д.; Хрусанов, Д. (2010). Административно право на Република България, обща част, Сиби, с. 265.