

РЕЦЕНЗИЯ

за дисертационен труд
на г-жа Силвия Божидарова Тодорова
на тема “ Нови административни механизми за координация на
имиграционния контрол” за даване на образователна и научна степен
“Доктор” по професионално направление „Администрация и управление”,
докторска програма „Организация и управление извън сферата на
материалното производство”.

Научни ръководители: проф. д-р Любомир Тимчев
доц. д-р Драгомир Кръстев
Рецензент: проф. д-р Тилчо Иванов

1. Общо описание и анализ на дисертационния труд.

Представеният за защита дисертационен труд е с обем 324 стр., вкл. списък на съкращения, увод, три глави, заключение, библиографска справка, вкл. нормативни документи на ЕС (37 бр.) и Р. България (33 бр.), книги (116, вкл. 63 на латиница), статии (79, вкл. 57 на латиница), 23 електронни адреси, общо цитирани 255 източника и 3 приложения.

Разглежда особено актуален и недостатъчно изследван въпрос на теорията, методологията и практиката на имиграционния контрол, включващ базови административни аспекти на прилаганата национална имиграционна политика. Основен мотив за предприемане на изследването са реално възникнали проблеми на новата имиграционна ситуация в страната и бъдещото и включване в Шенгенската зона на ЕС. Авторът насочва своето внимание към контрола като основна компенсаторна мярка срещу дефицита на сигурност след премахване на вътрешния граничен контрол и свободното движение на хора в европейското пространство. Тази позиция аргументира избора на **„...механизмите за координация на имиграционния контрол в европейски и национален план”** като обект на изследване от дисертационния труд. Предмет на изследване са **„... възможностите за усъвършенстване на административните механизми за координация между институциите с компетенции в имиграционния контрол на национално равнище, с помощта на инструментариума на проектното управление”**.

Основният изследователски проблем произтича от пропуски в координация на контрола. Предизвикан е от това, че дългосрочното пребиваване на имигранти е национална компетенция, а краткосрочното пребиваване е европейско регулирано, от което при липса на вътрешна „входно-изходна система” за контрол произтича невъзможност на Шенгенската информационна и визова система да осъществят ефикасен контрол на краткосрочното пребиваване на имигранти в ЕС. Липсата на адекватен контрол изисква засилено национално междуведомствено и вътрешно взаимодействие и координация.

Изследването е поставено в рамката на пет ограничения, вкл.: изключване на условията за предоставяне на убежище; не се фокусира към кризисната ситуация от 2013 г.; не разглежда противодействието на трафика на хора, както и вътрешно общностната имиграция и въпросите за интегриране на нелегални имигранти в приемащите общности.

Основна теза на изследването, е че **„...механизмите за координация между институциите с компетенции в имиграционния контрол на европейско, национално и вътрешноведомствено отношение е комплексен проблем. Неговото успешно решаване на национално ниво е възможно, чрез прилагане на нови административни механизми за координация, което може да се постигне с помощта на инструментариума на проектното управление”**. Тази теза логично се вписва към другите изследователски елементи. Подчертава изследователския характер на работата, насочена към проучване, оценка и предлагане на решение за подобряване на визовия режим като основен инструмент на контрола и прилагане на съвременни административни мерки за неговото прилагане.

Докторантът си поставя за цел **“...да се анализира и проучи дейността на органите за контрол на имиграцията в Р. България...и на тази база да се предложат научно обосновани предложения...за усъвършенстване на контролните функции на държавата в областта на имиграцията”**.

Тази цел се преследва с решаването на четири задачи: проучване и синтез на теоретичните аспекти на имиграционния контрол; на административните механизми за координация при контрола на имиграцията в ЕС; на институционалните аспекти на имиграционния контрол в страната и предлагане на нови механизми за координация, както и анализиране на вътрешноведомствената координация за противодействие на нелегалната имиграция.

Дисертантът използва широк набор от общометодически средства и конкретни методи за изследване, вкл. изучаване на публикации и нормативни документи за миграционната политика и контрол, интервюта на служители на Дирекция „Миграция” и ГД „Гранична полиция”, анкетно изследване на взаимодействието и координацията на приложението на политиката. Тези инструменти са съобразени със сложността и комплексността на изследвания предмет.

Адресира изследването към администрацията и политическите анализатори, работещи по имиграционната проблематика.

При преследване на поставената цел изпълнява основните изследователски задачи в три глави.

Първа глава (112 стр.), анализираща теоретико-приложните аспекти на административните механизми за координация на имиграционния контрол. Представя основните теоретични постановки. Очертава имиграционните проблеми на ЕС в началото на века и характеризира визата и визовия режим като основен инструмент на имиграционния контрол.

При изясняване на теоретичните аспекти докторантът задълбочено изяснява актуалните тенденции в международната миграция. Многогранно изяснява същността и характеристиките на многобройните видове и форми на миграция. Проучва причините и особеностите на нелегалната имиграция. Отбелязва отсъствието на изследвания за въздействие на визовите ограничения върху миграцията. Достатъчно обхватно изяснява приемливата терминология за идентификация на незаконната имиграция. Систематизира начините за легално и нелегално влизане в определена територия. Подчертава динамиката на тази идентификация. Отделя особено внимание на негативните ефекти от този трафик. Изяснява значението на имиграционния контрол и на мотивите за неговото засилване. От друга страна аргументира ограничаване на капацитета на държавата за контрол на имиграцията. Предлага концептуална рамка на контрола, включваща засилващи и отслабващи фактори на влияние. Дава предпочитание за постепенната регулативна трансформация на контрола.

При анализа на имиграционните проблеми на ЕС докторантът синтетично и ясно представя имиграционната вълна след Втората световна война и възникващите проблеми на контрола. Изяснява конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение при изграждане на „пространството за свободно движение” и разграничаването на вътрешни и външни граници на общността. Представя пакета от компенсиращи мерки и механизми срещу злоупотреби при свободата на движение, както и рамката за наднационално и междуправителствено сътрудничество в този процес. Особено позитивен момент в тази част е изясняването на компонентите и процесите на координация, като теоретична основа на успешното управление на процесите на контрол.

При анализа на визата като административен инструмент на имиграционния контрол докторантът изяснява същността, значението и функциите на визата и паспортния, и визовия режим. Не пренебрегва и скептицизма за ефективността на визовата политика и нейната връзка с проблематиката на сигурността. Представя визовите изисквания при контрола и характеристиките на визовия режим и неговата европейска хармонизация. Анализира практическото приложение и организация на визовата политика, в условията на хармонизация в рамката на ЕС. Този раздел на работата завършва с обобщени изводи, които подчертават комплексността, основните тенденции и механизми на визовата политика и контрол на имиграцията.

Втората глава на изследването (83 стр.) анализира институционалните аспекти на имиграционния контрол в страната, вкл.: актуалното състояние; координацията на контрола в страната и възникващите проблеми и предизвикателства при преход от функционално към програмно управление на имиграционната политика. Изяснява условията за пребиваване на чужденци в страната и процедурата за отказ. Представя спецификата на координацията на имиграционния контрол в страната. Анализира националната политика и нейната нормативна и институционална рамка, както и нейните основни стратегически документи. Представя множество нормативни актове и убедително показва

сложността и динамиката на правната рамка за контрола. Към това добавя анализ на не по-малко сложната институционална структура, провеждаща политиката. Отбелязва трудностите за постигане на взаимодействие и координация на дейността и контрола и реалността на стратегическото насочване на политиката. Не пропуска и международния координационен аспект на националната политика. Задълбочено проучва и анализира дейността, ролята и компетенциите на консултативните съвети за политиката и контрола. Прави аргументиран извод за дефицит на координация при провеждане на политиката. Последният раздел на тази глава се фокусира върху проблемите и предизвикателствата за развитие на имиграционната политика. Ясно очертава дефицитите на функционалното управление и оперативен контрол на имиграцията. Изяснява предпоставките за преход към програмно управление. Убедително аргументира този преход при осъществяване на миграционната политика и контрол, както и ефектите за подобряване на координацията на свързаните дейности. Приносен момент е предлагането на авторски модел за програмно управление на миграционния процес и контрол. Достойнство на този раздел е и процесната систематизация и интерпретация на етапите за програмно управление на миграционната политика и оперативния контрол на миграцията. С това докторантът успешно аргументира възможността за постигане на приемлива програмна координация на включените в политиката дейности.

Трета глава (85 стр.) разглежда спецификата на вътрешноведомственото взаимодействие и координация на миграционната политика и противодействието на нелегалната имиграция. Разглежда компетенциите на основните вътрешноведомствени органи. Емпирично изследва тяхната координация и прави изводи и предложения за нейното подобряване. При анализа на компетенциите разглежда тези на ГД „Гранична полиция” и на включената в нея Дирекция „Миграция”, техните съвместни действия и институционалните мерки на други вътрешноведомствени и над-ведомствени държавни органи. Изяснява техните компетенции в контекста на четири етапната система за управление на външния граничен контрол, прилагана в държавите членки на ЕС. Прави аргументирани предложения за корекции на съществуващите компетенции. Отбелязва ключовата роля на новите фондове „Убежище и миграция” и „Вътрешна сигурност” на финансовата рамка за програмен период 2014-2020 г. Необходимо е да се отбележи стойността и на проучването и уместната интерпретация на въпроса за „реадмисия” на нелегални имигранти и реалните ефекти до настоящия момент за страната, както и експертната оценка за постигнатата степен на координация.

Подкрепя направените изводи с анализ и интерпретация на резултатите от проведеното в рамката на изследването емпирично изследване на координацията при депортиране и експулсиране на нелегални имигранти. Прилага използваната при проучването анкетна карта, насочена за търсене на нови идеи за подобряване на дейността, взаимодействието и координацията на проучваните дирекции на МВР. Позитивен момент е представителността на проучването, постигната със

съдействие на ръководствата и служителите в дирекциите. Вниманието е насочено към: ефективността на противодействието; имиграционния натиск; причините за търсене на визи; ефикасността на механизмите за взаимодействие и координация; необходимостта от структурно обединяване; насоките за подобряване; ключовият проблем при работата с нелегални имигранти; връщането на пребиваващи; приоритетите на контрола на имиграцията и познаването и обучението за прилагане на добри практики. В последната част на този раздел е представен и най-съществен принос на работата, а именно – синтеза на обобщени изводи и предложения за подобряване на механизмите за координацията при противодействие на нелегалната имиграция. Тези изводи са адресирани към взаимодействието с ЕС и на национално междуведомствено и вътрешноведомствено равнище. В европейски аспект те са насочени основно към подобряване на хармонизирания визов режим, по-диференцирано разграничаване на категориите имигранти, имиграционния контрол и проблематиката за узаконяване на нелегалния статут, която е извън правото на ЕС. На междуведомствено равнище вниманието е насочено към институционалната структура на имиграционната политика и необходимостта и възможността за прилагане на програмно и проектно насочване на политиката. Дипломантът предлага модел за програмно функциониране на Националния съвет по имиграционна политика. Във вътрешноведомствен план фокусът е насочен към подобряване на взаимодействието и координацията между ГД „Гранична полиция” и Дирекция „Миграция”. Направените изводи и предложения засягат правната основа на политиката, нарастващия натиск, визовия режим и механизмите и програмни инструменти за подобрена координация за ограничаване на имиграцията.

Заключението на работата (3 стр.) резюмира основните изводи и аргументи за защита на тезата за ключовата роля на административните механизми за координацията и тяхната програмна реализация при прилагане на имиграционната политика и контрол в страната.

Анализът показва, че като цяло в съдържателно и структурно отношение дисертационния труд свързва в добро логическо единство теоретичните, методологичните и емпирични въпроси на проблематиката на миграционната политика и контрол и приложимите механизми и средства за тяхното подобряване.

Изследването показва, че авторът на дисертационния труд демонстрира задълбочено познаване на административно-правните и организационни аспекти и проблеми на миграционната политика и контрол. Той успешно концептуализира тези аспекти и предлага по-прецизна настройка на параметрите на политиката и контрола, чрез прилагане на съвременни средства за тяхното подобряване.

Кандидатът познава добре основните международни и национални източници в областта на миграционния контрол. Разширява традиционните схващания за обхвата, същността и съдържанието на миграционната политика в

международен и национален аспект. Аргументира прилагането на програмен подход за развитие на развитие на взаимодействието и координацията на тази политика и свързания с нея контрол.

2. Научни постижения и приноси на кандидата.

Като цяло научният труд е посветен на актуален и недостатъчно изследван въпрос, засягащ административно-правните аспекти на имиграционната политика и нейното прилагане и развитие. Има балансиран теоретически, методически и емпиричен характер. Демонстрира широта на възгледите, задълбоченост и добросъвестност на изследването. Използва разбираем, леко усложнен стил на изложение. За основни приноси на работата приемам:

- Идентифицирани са основните проблеми и предизвикателства на прилагането на миграционната политика и контрола на нелегалната имиграция.
- Аргументирана е ролята на визовия режим като основен механизъм за прецизна настройка на параметрите на миграционния контрол.
- Идентифицирани са основните алтернативи за настройка на администрацията на миграционния контрол и противодействие на нелегалната миграция.
- Аргументирана е необходимостта и възможността за програмно насочване на имиграционната политика, като основно средство за подобряване на взаимодействието и координацията на действията на въвлечените административни структури.
- Предложен е програмен модел за функциониране на Националния съвет по миграционна политика.
- Емпирично потвърдени са основни изводи и предложения за подобряване на миграционната политика и контрол.

Тези приноси отразяват реални постижения на труда. Те не противоречат на претенциите на кандидата. От тях на-високо оценявам идеите за развитие на имиграционната политика, конкретното емпирично изследване на проблемите на контрола и рационалните предложения за тяхното подобряване.

3. Отражение на научните публикации в литературата.

По дисертационния труд са направени пет публикации. Четири от тях представят конкретни проблеми на нелегалната имиграция. Един от трудовете разглежда въпросите за развитието на имигрантския контрол. Публикувани са в трудове на научни конференции на ВСУ „Черноризец Храбър” и сборник от изследвания на млади изследователи. Дават достатъчна публичност на постигнатите резултати от изследването.

Авторефератът отразява адекватно съдържанието и резултатите от изследването.

4. Критични бележки по дисертационния труд.

Към труда могат да се направят следните бележки и препоръки:

- Дисертацията има по-голям от очаквания за подобен труд обем. Това може да се обясни с комплексността на анализиранията политика, връзката с

визовия режим, административния контрол, институционалната структура, международния, междуведомствен и вътрешноведомствен аспект на координацията при контрола на миграционните процеси. Този недостатък би могъл да се превърне в предимство при бъдещо развитие на изследването.

- Добре е също да бъде направено по-детайлно разграничаване на програмните и проектни инструменти за координация на политиките и контрола.

- Препоръчвам резултатите от изследването да бъдат използвани за подготовка на учебно пособие за студенти в магистърска степен по проучената проблематика.

Направените забележки не променят изцяло положителната оценка за съдържателния характер, обхвата, завършеността и наличието на приноси на докторския труд. Те имат смисъл на предложение за тяхното уточняване в бъдещите изследвания на кандидата.

Заклучение.

Представеният за защита докторски труд има характер на завършено научно изследване. С него авторът демонстрира способност да анализира и предлага собствени решения на сложни обществени проблемни въпроси. Демонстрира това с предложените инструменти и мерки за подобряване на координацията на миграционната политика и контрол. Получените приносни резултати от дисертационния труд ми дават основание да приема, че същият отговаря напълно на изискванията на Закона и Правилника за развитие на академичния състав в Република България. С висока степен на убеденост предлагам на Уважаемото научно жури на „Черноризец Храбър“ да даде образователна и научна степен „Доктор“ по „Организация и управление извън сферата на материалното производство“ в професионално направление „Администрация и управление“ на Силвия Божидарова Тодорова.

София, 7 октомври 2014 г.

Рецензент:

/ проф. д-р Т. Иванов/