



***STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI
(SPOS 2008)***

SINTEZE

Cuprins

Studiul nr. 1 Impactul generat de dinamica cotei de lapte asupra producătorilor agricoli din România în contextul reformei Politicii Agricole Comune	2
Studiul nr. 2 Orientări privind securitatea energetică a României	7
Studiul nr. 3 Regimul juridic al hotărârilor preliminare ale CJCE și impactul acestora asupra sistemului de drept național	14
Studiul 4. Perspective europene de abordare a azilului și migrației	18

Studiul nr. 1 Impactul generat de dinamica cotei de lapte asupra producătorilor agricoli din România în contextul reformei Politicii Agricole Comune

Autori: **Dr. Daniela Giurcă*** - coordonator
Dr. Marioara Rusu**
Dr. Mariana Grodea***
Valeriu Steriu****

Prezentul studiu își propune ca obiectiv principal analiza consecințelor eliminării cotei de lapte în cadrul Uniunii Europene și argumentarea unei posibile poziții pe care România trebuie să o adopte în legătură cu această propunere. O atenție deosebită se acordă prezentării caracteristicilor și tendințelor majore în producerea și procesarea laptelui în România, în scopul reliefării problemelor existente și a consecințelor lor asupra producției, precum și a măsurilor ce se impun în acest sector, cu accent pe implicațiile sistemului cotelor.

Sistemul cotelor este utilizat de către Uniunea Europeană pentru regularizarea producției de lapte și a produselor lactate. Fiecare stat membru are o cotă națională din care fiecare producător primește o *cotă individuală*. Aceasta cotă individuală cuprinde cantitatea de lapte (conform normelor de calitate reglementate prin lege) pe care fiecare producător o poate comercializa (direct pe piață sau pe care o poate livra pentru procesare).

În noiembrie 2007, Comisia Europeană a prezentat în Parlamentul European și în Consiliu documentul „controlul de sănătate” din cadrul reformei PAC. Un punct important din acest document îl constituie eliminarea cotei de lapte începând din 2015. Acest demers a fost gândit cu scopul de a asigura o tranziție lină a sectorului până în momentul expirării sistemului de cote. În același timp, se estimează că eliminarea cotelor ar duce la o concentrare a producției de lapte în zonele în care această activitate poate fi desfășurată la costuri mai mici și ar duce la dispariția acestei activități din anumite zone (zonele de munte).

* **Daniela Giurcă** este coordonator al componentei de cercetare la Unitatea de Management a Proiectului Modernizarea Sistemului de Cunoaștere și Informare Agricolă MAKIS, finanțat de Banca Mondială și implementat de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Între 1990 - 2005 a fost cercetător științific la Institutul de Economie Agrară (Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române) și secretar științific între 2001-2005 iar în 2006 a fost specialist pe politici agricole în proiectul Romanian Agribusiness Development Project – RADP finanțat de USAID. În ultimii 10 ani a fost consultant pentru politici agricole și dezvoltare rurală în diverse proiecte.

** **Marioara Rusu** este cercetător științific II, doctor în economie, în cadrul Departamentului de Economie și Sociologie Rurală al Institutului de Economie Agrară – INCE, București. Principalele teme de cercetare abordate s-au concentrat pe problematica diagnozei spațiului rural și a politicilor de dezvoltare rurală.

*** **Mariana Grodea** este cercetător științific, doctor în economie, în cadrul Institutului de Economie Agrară. Activitatea sa de cercetare în cadrul Institutului de Economie Agrară s-a concentrat asupra analizei pieței produselor lactate, dar și asupra competitivității sectorului produselor lactate privită din perspectiva integrării României în Uniunea Europeană.

**** **Valeriu Steriu** este vice-președinte Operațiuni și Dezvoltare în cadrul grupului LaDORNA și președinte al APRIL – Asociația Patronala Română din Industria Laptelui. În perioada 2001 – 2004, în calitate de Secretar de stat pentru integrare europeană și relații internaționale a coordonat **negocierile cu Uniunea Europeană pentru capitolele de agricultură, pescuit și capitolul de mediu**.

Astfel, Comisia Europeană a prezentat documentul intitulat „controlul de sănătate” al PAC menit să pregătească continuarea reformelor, în care erau menționate domeniile care necesitau să fie supuse acestui proces.

Un punct important din acest document îl constituie **propunerea eliminării cotei de lapte** începând din anul 2015 însă numai după ce sectorul va fi pregătit pentru o măsură atât de radicală. În acest sens, s-a propus ca una din măsuri să fie **creșterea graduală a cotelor până în 2015**.

În capitolul doi sunt prezentate principalele caracteristici și tendințe în producerea și procesarea laptelui în România. Caracteristica dominantă a perioadei de tranziție a fost scăderea efectivelor de bovine dar și a vacilor de lapte, proces determinat de reacția firească a sectorului zootehnic după ce politica agricolă a fost concentrată pe sporirea numerică a efectivelor, fără nici o rațiune economică. Totuși, până în anul 2006, productivitatea s-a îmbunătățit. De asemenea, producția totală a crescut ca răspuns la politicile de sprijin acordate producătorilor în această perioadă (subvenții materializate prin plăți pe cap de animal timp de trei ani, prime pentru laptele vândut unor procesatori, granturi pentru cumpărarea vacilor pentru lapte, subvenționarea unor input-uri, etc). În ceea ce privește mărimea exploatațiilor agricole în care se cresc bovine, aceasta înregistrează o medie de 1,63 capete iar 72 % din efectivele totale de vaci de lapte sunt crescute în exploatații de mărimi foarte mici (1-2 capete). Exploatațiile care au peste 100 capete și pe care le considerăm comerciale sau potențial comerciale, reprezintă doar 2,23% din total, ele deținând numai 0,02% din efectivul național de vaci de lapte.

Conform datelor statistice, din 1993 până în prezent nu s-au produs schimbări semnificative în privința ponderii autoconsumului, acesta rămânând ridicat în toată perioada, în medie 40% din totalul producției, cu oscilații între 37 și 45%. Laptele destinat pieței (livrări spre procesare și vânzări directe) a avut în medie o pondere de 45% iar în ultimii ani mai aproape de 50% din total, fapt care dă unele semnale pozitive de revigorare a sectorului de procesare și de așezare a pieței.

În perioada 1990-2000, producția de lapte procesat a înregistrat un declin constant la toate tipurile de produse, datorat în primul rând procesului de restructurare a sectorului industrial supradimensionat pentru structura producției de lapte din România. Pe măsura apropierii de anul aderării, tendința de concentrare și schimbare structurală în sectorul de procesare a laptelui a devenit din ce în ce mai evidentă. Majoritatea unităților au făcut pași rapizi pentru a se conforma standardelor Uniunii Europene astfel încât în anul 2008 conform datelor furnizate de Agenția Națională Sanitar Veterinară și Siguranța Alimentelor (ANSVSA), din totalul de 264 de unități de procesare 35 de unități sunt autorizate pentru schimburi intracomunitare, 44 corespund normelor UE și 185 de unități sunt încă în perioada de tranziție (până la 31.12.2009, când vor trebui să fie conforme cu normele UE sau să-și înceteze activitatea).

Consumul de lapte și produse lactate în echivalent lapte (exclusiv unt) a crescut cu 76% în perioada 1990-2006, trendul crescător caracterizând și consumul de lapte lichid procesat (3,8% grăsime) și cel de brânzeturi și smântână, consumul de telemea fiind constant iar cel de unt în descreștere, cu 35% mai mic față de cel înregistrat în 1995. Cu toate că piața produselor lactate prospere este în creștere (în special la iaurturi), românii rămân în urma europenilor din punct de vedere al consumului acestor produse.

În perioada 2002-2008, România a fost importator net de lapte și produse lactate iar

deficitul s-a accentuat an de an, iar după aderare a atins cel mai mare nivel (aproximativ 112000 mii euro în 2007). Doar la categoria brânzeturi, bilanțul a înregistrat valori pozitive în perioada 2002-2005.

O analiză care se încadrează în cadrul tematic al acestui studiu se poate realiza atât prin prezentarea unor repere care să definească aspectele cele mai importante, la nivel național, cât și prin surprinderea acelor detalii caracteristice în profil teritorial. Acest aspect a fost cuprins în capitolul trei, care tratează implementarea sistemului de cote atât la nivel național cât și județean.

Tipicitatea producerii și procesării laptelui în România și procesul lent de schimbare, au drept consecință un model de implementare a PAC cu totul specific față de celelalte state membre UE. Cota de lapte alocată României (3,057 milioane tone) a fost considerată de specialiști ca fiind mult sub potențialul României (50% din totalul producției în anul 2005, an care a stat la baza calculării acesteia), însă aceasta a fost o consecință a stării sectorului. Raportul între cele două componente ale cotei (44% livrări și 56% vânzări directe obținut după negocieri) este oarecum ciudat comparativ cu structura cotelor din UE, ponderea vânzărilor directe fiind cea mai mare din UE-27. Acest lucru ar trebui să dea serios de gândit decidenților, dacă nu cumva efortul financiar de gestionare a unui număr atât de mare de cote este unul perdant – având în vedere că majoritatea acestor cote este alocată pentru vânzări directe și fermierilor mici, iar la nivelul celor mai mulți dintre ei nu se obține efectul scontat.

Dinamica înregistrată în cadrul sectorului dă un prim semnal pertinent prin care se poate susține că aplicarea acestei politici în România poate reprezenta propulsorul unui proces mai accelerat de restructurare, dar care poate avea și consecințe negative pentru unele segmente în special pentru fermele de mici dimensiuni și cele subzistență.

O analiză în profil teritorial a cotei alocate și realizate poate oferi unele repere importante pentru identificarea unor măsuri de politică națională, complementare politicii europene extrem de necesare mai ales că implementarea sistemului de cote și care se aplică în România datorită inerției procesului de aderare impus de armonizarea cu politica și legislația UE și nu din rațiuni economice care să justifice neapărat necesitatea acesteia.

După prelucrarea informațiilor centralizate din declarațiile referitoare la realizarea cotelor de lapte se poate constata că procentul de realizare este ușor superior comparativ cu rezultatul înregistrat la nivel național la livrări și anume 75,2% față de cota inițială alocată, iar la vânzări directe 85,5% față de cota inițială.

Având în vedere oportunitățile și constrângerile specifice acestei zone, o serie de măsuri ar putea fi recomandate pentru susținerea sectorului în această zonă : i) tehnologii de producție moderne și eficiente; ii) înființarea unor asociații de profil; iii) stimularea producției de carne pentru producătorii care vor pierde cota de lapte; iv) intensificarea acțiunilor de pregătire profesională; v) asigurarea unor servicii corespunzătoare de consultanță; vi) sprijinirea operațiunilor de control a calității laptelui; vii) dezvoltarea agroturismului și ecoturismului în zonele cu potențial; viii) îmbunătățirea calității materialului genetic; ix) susținerea dezvoltării unor exploatații viabile și eficiente pentru asigurarea unităților de procesare dar și a pieței cu materie primă de calitate; x) dezvoltarea sectorului de creștere a bovinelor în zona montană cu respectarea măsurilor de biosecuritate cu impact asupra condițiilor de protecție a mediului.

Capitolul 5 este dedicat elaborării unor scenarii create după ipoteze de lucru cât mai

realiste. Ca parte a acestei analize, s-a încercat o simulare pentru câteva tipuri de ferme (de dimensiuni mici și medii) a efectelor implementării politicilor curente specifice sectorului și a celor propuse de Comisie în 2008 pentru a identifica unele măsuri de sprijin care ar putea conduce la menținerea activităților de creștere a vacilor de lapte din zonele montane.

Din analiza efectuată se poate afirma că impactul cel mai puternic asupra sectorului de procesare și fermierilor nu se datorează practic implementării sistemului de cote ci structurii nereformate a sectorului și lipsei de competitivitate pe piața unică. Calitatea de membru al UE și eliminarea restricțiilor comerciale au favorizat în primul rând adâncirea balanței comerciale la lapte și produse lactate.

Efectele benefice așteptate ale implementării cotelor de lapte asupra restructurării sectorului au întârziat și probabil nu vor urma ritmul altor țări deoarece aderarea a prins sectorul destul de nepregătit. În acest sens, ideea „creșterii graduale a cotelor de lapte pentru a atenua șocul eliminării acestora asupra producătorilor” este de fapt o măsură dedicată mai degrabă producătorilor din vechile state membre UE și celor competitive care au aderat în primul val. Creșterea graduală a cotelor va avea un efect benefic mai degrabă pentru competitorii noștri, care pot să proceseze mai mult lapte și să-și consolideze poziția pe piețele deja câștigate, sau să pătrundă pe piețele din țările cu un sector nestructurat. *Pentru producătorii din România, cel puțin în următorii ani, implementarea acestei politici va avea în opinia noastră un singur efect benefic pe care am putea să-l numim chiar „un rău necesar” și anume: va pune sub presiune sectorul, pentru a se restructura, iar acest lucru va aduce pe lângă beneficii și costuri semnificative.*

Producătorii români de lapte, în special cei de dimensiuni foarte mici, nu au „rodajul” necesar lucrului cu sistemul de cote. Estimăm că numărul fermierilor va scădea și vor crește fermele cu un număr mai mare de capete și treptat, cei cu una, două sau trei vaci vor renunța la cota de lapte, deoarece îndeplinirea cerințelor privind calitatea laptelui livrat devine obligatorie, iar pentru a o îndeplini este nevoie de aparatură modernă de colectare, investiție ce nu se justifică într-o exploatare cu 1-2 vaci.

De asemenea, proporția între livrări și vânzări directe, care este aproape egală, acum va suferi probabil mutări importante în timp iar fragmentarea încă excesivă va influența în următorii ani nerealizarea cotei.

Este așteptată, de asemenea, apariția unei piețe mai dinamice a cotelor de lapte, dar funcționalitatea acesteia nu va atinge parametrii optimi pe termen scurt, datorită lipsei de informare și de experiență în acest sens. Printre **posibilele măsuri care ar putea contribui la dezvoltarea și restructurarea sectorului**, putem menționa ca fiind necesare:

- dezvoltarea infrastructurii care ar putea permite și colectarea laptelui din zona montană
- stimularea asocierii producătorilor și întărirea rolului acestora în relația cu procesatorii
- stimularea procesatorilor în vederea dezvoltării activităților „integratoare” destinate fermierilor
- continuarea acordării subvențiilor pentru laptele conform livrat spre procesare și chiar ajustarea valorii subvenției.
- dezvoltarea unor programe naționale de ameliorare a materialului genetic și includerea în acest program a exploatațiilor cu potențial de dezvoltare și cu potențial de extensie și spre alte exploatații.
- sprijinirea unor măsuri menite să ofere alternative tehnice micilor producători care probabil vor pierde cota de lapte, prin stimularea producției de carne (sprijinirea costului

- însămânțării artificiale cu rase de carne sau a transferului de embrioni);
- Implementarea și dezvoltarea sistemului de informații de piață și accesul tuturor actorilor din filieră la informații
- intensificarea acțiunilor de pregătire profesională pentru pregătirea producătorilor de lapte în domeniul respectării normelor minime de igienă pentru a obține lapte conform standardelor UE. În acest sens, o atenție deosebită ar trebui să se acorde la început producătorilor care au cote mici de livrare și producătorilor care au cote mari de vânzări directe – 50000 și peste 100000 Kg, iar în etapele următoare, această acțiune trebuie să cuprindă treptat toate categoriile de producători.
- asigurarea serviciilor de consultanță producătorilor în domeniul accesării fondurilor pentru aparate de muls (în cazul celor cu mai mult de 1-2 vaci) și pentru a facilita investiții destinate în primul rând asigurării “lanțului frigului” și a unor centre mici de procesare pentru obținerea produselor tradiționale și sau ecologice; în acest sens poate că ar fi util ca în aceste zone costul certificării ecologice a fermei și produselor, precum și o parte din costul promovării acestora să fie parțial sau total sprijinit, pe bază de proiecte.
- O altă opțiune care ar da mai multă libertate producătorilor din zona montană ar fi acordarea unor plăți directe suplimentare (valoarea acestora fiind estimată funcție de diferența de cost și productivitate față de un producător de mărime similară care nu se confruntă cu dificultățile din zona montană defavorizată).
- sprijinirea operațiunilor de control a calității laptelui în cadrul centrelor de colectare a laptelui sau înființarea unor centre mobile – ar putea reprezenta o opțiune, însă putem considera că nu este fezabilă pe termen scurt deoarece această operațiune este încă costisitoare și greu de implementat în anumite zone
- intensificarea operațiilor de control al laptelui importat (intracomunitar) de către organisme neutre pentru a elimina concurența neloială a producătorilor autohtoni (de exemplu Ungaria și Polonia nu și-au realizat cotele de livrare alocate la nivel național dar exportă masiv lapte mai ales pe piața românească).
- sprijinirea înființării unor servicii care să modernizeze și să eficientizeze tradiționala vânzare directă spre clientela deja formată a producătorilor și care să permită realizarea cotelor alocate; eventual asigurarea unor servicii prin care să se faciliteze continuarea “abonamentelor” pentru livrare directă de produse transformate (brânză, smântână și chiar lapte) către vechii clienți care își vor menține preferința pentru acest tip de produse.
- Dezvoltarea agroturismului și ecoturismului în zonele cu potențial, și sprijinirea, finanțarea (eventual prin mici proiecte) de activități „agroturistice” (participarea activă la îngrijirea animalelor la preparatul produselor tradiționale, organizarea de concursuri cu astfel de tematici în sezonul turistic;
- îmbunătățirea calității materialului genetic prin aplicarea măsurilor de sprijin financiar în activitățile din domeniul ameliorării bovinelor pentru îmbunătățirea parametrilor de calitate a laptelui de vacă destinat procesării;
- îmbunătățirea nivelului pregătirii profesionale a crescătorilor de vaci de lapte; dezvoltarea și sprijinirea consultanței pro-active pentru aceste zone, eventual cooptarea ca și consultant part-time a învățătorului, preotului, deoarece este mult mai ușor pentru un consultant să fie el cel care oferă decât să aștepte ca producătorii să-l caute pentru informații.
- dezvoltarea sectorului de creștere a bovinelor în zona montană cu respectarea măsurilor de biosecuritate cu impact asupra condițiilor de protecție a mediului;

Acestea sunt doar câteva măsuri orientative bazate pe realitatea dinamicii sectorului și posibila evoluție. Probabil că după încă un an de rulare a PAC în acest sector, analizele vor putea fi făcute cu mai multă acuratețe.

Studiul nr. 2 Orientări privind securitatea energetică a României

Autori: Prof. univ. dr. Silviu Neguț* - coordonator

Prof. univ. dr. Aureliu Leca**

Cercetător științific Mariana Papatulică***

Lector univ. dr. Liviu Bogdan Vlad****

Lector univ. dr. Marius Cristian Neacșu*****

Energia a devenit un factor strategic în politica globală, o componentă vitală pentru dezvoltarea economică și progresul societății în ansamblu generând o serie de preocupări la nivel mondial încă din perioada imediat următoare Primului Război Mondial.

Componenta de petrol și gaze a energiei reprezintă actuala provocare, stârnind în același timp și îngrijorare nu doar la nivel european, ci și la nivel mondial. Această sursă de energie depinde de foarte mulți factori: de rezervele în domeniu, de țările care le gestionează, de politica acestora, de rutele de tranzit, de situația geopolitică, puterea economică și diplomatică.

În ultima vreme, termenul de „securitate energetică” este tot mai vehiculat, acesta fiind apreciat drept cheie a securității regionale. Securitate energetică mai mare înseamnă, în primul rând, o diversitate mai mare a surselor de aprovizionare. De aici decurge importanța majoră a proiectelor privind transportul resurselor energetice, în speță a petrolului și gazelor naturale.

În prezent, Europa este din ce în ce mai dependentă de resurse energetice. Prin urmare, este în căutare de furnizori pentru a-și putea satisface cererea și asigura securitatea. Proiectele actuale reflectă cu precădere interesele Europei pentru Zona Caspică și Nordul Africii concomitent cu intenția de limitare a dependenței față de Rusia. Aceasta din urmă, la rândul

* **Silviu Neguț** este geograf și geopolitician, doctor în geografie, profesor universitar la Academia de Studii Economice, decan al Facultății de Relații Economice Internaționale.

** **Aureliu Leca** este profesor dr. ing., șeful Catedrei UNESCO, Energie-Mediu, Universitatea Politehnica București; autor și coautor al 32 de cărți și manuale în domeniul energiei; Președinte - Director General al Regiei Autonome de Electricitate -RENEL (1990-1998); membru al Academiei de Științe Tehnice din România (din 1997); distins de Președintele României cu Ordinul Național "Steaua României" , în grad de Cavaler (2000).

*** **Mariana Papatulică** este cercetător științific principal II, la Institutul de Economie Mondială, specializat în politici energetice, integrare europeană (instituții, politici, guvernanta), politici industriale; piața internă a UE–cele 4 libertăți fundamentale. Autor a peste 120 de studii și a 14 cărți despre eficiența energetică și consumul de energie al sectorului economic; politicile energetice în țări cu economie de piață și configurarea unui model teoretic de strategie energetică pentru România; implicațiile creării unei piețe unice a energiei în UE; liberalizarea piețelor utilităților publice în UE și România; privatizarea industriilor petroliere și a gazului natural în țări cu economie de piață; studii de fezabilitate, analize diagnostic, analize cost/beneficiu, consultant în domeniul energiei.

**** **Liviu Bogdan Vlad** este geograf și geopolitician, doctor în geografie începând cu anul 2006, lector la Facultatea de Relații Internaționale din cadrul Academiei de Studii Economice din București. Începând din anul 2005 ocupă funcția de Director al Bibliotecii Centrale din cadrul Academiei de Studii Economice București.

***** **Marius Cristian Neacșu** este lector universitar dr. în cadrul Facultății de Relații Economice Internaționale, Academia de Studii Economice București, secretar științific al Masterului Geopolitică și Relații Economice Internaționale. A publicat numeroase articole științifice în reviste de specialitate, la care se adaugă lucrări didactice și a participat ca membru în echipele de cercetare în cadrul a 7 granturi câștigate prin concurs.

ei, în calitate de furnizor, dorește să-și limiteze dependența de spațiul ucrainean de tranzit, îndreptându-și atenția spre Turcia și inițiind totodată proiecte alternative la cele promovate de Uniunea Europeană.

Europa deține a șaptea parte din consumul mondial de energie și este dependentă de importuri pentru mai mult de jumătate din necesarul energetic. Pentru a face față cererii explozive de hidrocarburi, Comisia Europeană a preluat rolul de lider în dezvoltarea parteneriatelor energetice strategice cu furnizori tradiționali ai Uniunii Europene – Rusia, OPEC, Norvegia și Algeria – cât și cu furnizori alternativi din Bazinul Caspic, Asia Centrală, Africa de Nord și America de Sud. De altfel nu numai Uniunea Europeană, ci și cel mai important bloc militar de pe Glob, NATO, este preocupat de securitatea energetică; de exemplu, cu ocazia celui mai recent Summit, cel de la București (2-4 aprilie 2008), unul dintre principalele puncte de dezbatere a fost tocmai securitatea energetică și stabilirea unor strategii clare pentru viitor.

În ceea ce privește România, țara noastră se află pentru prima dată în situația în care poziția geografică, dar și cea geopolitică îi conferă o serie de oportunități, care ar trebui valorificate la adevărata lor valoare.

Contextul geopolitic și geoeconomic în regiunea Mării Negre s-a modificat mult în ultimii ani prin migrarea centrului de greutate al interesului principalilor poli de putere spre spațiul ponto-caspic, în proximitatea României, care are potențialul de a deveni „poartă de intrare” în blocul regional economico-politic al Uniunii Europene și spațiu de tranzit între producătorii central-asiatici și marii consumatori europeni de energie (având în vedere apropierea față de bazinele de resurse energetice, dar și infrastructura supradimensionată – rețeaua de oleoducte, cea mai mare rafinărie de la Marea Neagră – Midia Năvodari, dimensiunea industriei petrochimice etc., suprafața topografică permisivă care nu presupune dificultăți tehnice și economice deosebite – cum ar fi, stațiile de pompare cu costurile aferente, cel mai mare port din bazinul pontic – Constanța ș.a.m.d.).

Pe de altă parte maximizarea capacității centralei atomoelectrice de la Cernavodă și potențialul bioenergetic deosebit constituie alternative viabile în menținerea unui grad de dependență energetică scăzut față de sursele externe.

*

* *

Uniunea Europeană este adepta modelului de governanță multilaterală, acționând în direcția realizării unei interdependențe între statele lumii prin întărirea cooperării economice, politice, culturale, prin stabilirea unui dialog și a unor responsabilități comune legate de protecția mediului și de stoparea procesului de încălzire globală. UE consideră că securitatea energetică nu poate fi realizată în mod divizat, ci prin efortul colectiv al tuturor participanților la piața energetică: producători, furnizori, consumatori. În același timp însă, UE este motivată și de cauze obiective, fiind defavorizată de datele naturale (rezerve proprii foarte reduse de surse primare de energie), consum mare de energie, dependență accentuată de importul de hidrocarburi, ceea ce determină un grad mare de vulnerabilitate/dependența de importurile de energie, aspect pe care la ora actuală încearcă să-l corecteze printr-un nou tip de abordare și mult mai pragmatică și mai fermă a relațiilor cu furnizorii de energie.

Consiliul a subliniat necesitatea adoptării de noi măsuri în perspectiva următoarei

revizuirii strategice a politicii energetice care urmează a fi prezentată în luna noiembrie 2008 și adoptată de Consiliul European în primăvara anului 2009. Acestea vor servi drept bază pentru **un nou plan de acțiune în domeniul energiei**, care ar urma să fie adoptat de Consiliul European în primăvara anului 2010. **Această revizuire strategică a politicii energetice se va axa, în special, pe securitatea aprovizionării, inclusiv interconexiunile și pe politica energetică externă.**

În plus, concluziile Consiliului European din octombrie 2008 au reiterat ideea că „securitatea aprovizionării cu energie este o prioritate pentru Uniunea Europeană”. În acest sens, orientările definite în cadrul Consiliului sunt legate de diversificarea surselor de energie, dezvoltarea unor mecanisme de răspuns în caz de criză și întrerupere a aprovizionării, îmbunătățirea infrastructurii critice, în special a rețelelor de transport energetic trans-europene, precum și dezvoltarea relațiilor Uniunii cu țările producătoare de energie și cele de tranzit, în vederea asigurării securității aprovizionării.

Ca membră a UE, **România** trebuie să devină un furnizor de securitate energetică pentru Uniune, scop în care va trebui să contribuie la susținerea obiectivelor acesteia și prin acțiuni adecvate pe plan național.

Sectorul energetic din România va trebui să facă față principalelor provocări care se manifestă pe plan național, la scara UE și, respectiv, la nivel global: **asigurarea securității ofertei de energie, creșterea competitivității economice și reducerea impactului asupra mediului înconjurător**. Aceste provocări sunt cu atât mai importante cu cât România are de recuperat decalaje severe în ceea ce privește gradul de performanță economică față de țările dezvoltate. Atât competitivitatea economică, cât și dezvoltarea durabilă se bazează în mare măsură pe consumul eficient de resurse energetice și de energie. România înregistrează o intensitate energetică primară și finală extrem de ridicată comparativ cu media UE (aproximativ de 4 ori mai mare). Mai mult, analiza comparativă a indicatorilor de competitivitate arată că intensitatea energetică reprezintă factorul de competitivitate cu cel mai mare decalaj față de țările UE, ceea ce poate constitui un handicap important pentru competitivitatea economiei naționale, mai ales în perspectiva creșterii progresive a prețurilor la energie și a alinierii acestora la nivelurile europene.

Unul dintre cele mai importante obiective pe care trebuie să le îndeplinească strategia energetică, din perspectiva conceptului de securitate energetică, îl reprezintă **reducerea dependenței României față de importurile de resurse energetice** iar, în cazul gazului natural, reducerea dependenței de un furnizor unic și diversificarea surselor de aprovizionare – cu luarea în considerare a criteriilor de **accesibilitate**, care trebuie să aibă în vedere amplasarea geografică a furnizorilor, și de **disponibilitate**, care se referă la garantarea pe termen lung a continuității și ritmicității livrărilor.

Prețul în creștere al surselor energetice externe va contribui, în continuare, la deprecierea balanței comerciale și la accentuarea deficitelor externe. În mare măsură, creșterea deficitului comercial și a deficitului de cont curent periclitează procesul de dezinflație și stabilitate financiară a economiei românești. Reducerea importurilor energetice contribuie atât la reducerea dependenței României față de sursele externe, cât și la stabilitatea macroeconomică, în contextul integrării europene.

Din perspectiva dezvoltării durabile, prioritățile strategiei energetice a României trebuie să devină **limitarea schimbărilor climatice, a costurilor și a altor efecte negative ale acestora asupra societății și a mediului, prin utilizarea unor energii curate, în**

principal regenerabile și prin promovarea eficienței energetice.

*

* *

Studiul de față este structurat în trei secțiuni majore care vizează: **1. aspectele conceptuale legate de securitatea energetică, 2. problematica legată de energia regenerabilă și 3. considerații privind strategia energetică a României, prin prisma condițiilor geopolitice și geostrategice actuale**, atât la nivel mondial, cât și la nivel regional.

Obiectivul cercetării l-a constituit analiza balanței dintre oportunitățile și riscurile generate de noile condiții geoeconomice, geostrategice și geopolitice actuale și emiterea unor direcții de orientare a strategiei privind securitatea energetică a României în context european și mondial. Astfel, în această privință, s-au cristalizat următoarele **concluzii**:

- Se impune revizuirea strategiei politicilor energetice, care va trebui axată, în special, pe securitatea aprovizionării cu energie;
- Trebuie urmărită **reducerea dependenței României față de importurile de resurse energetice**, iar, în cazul gazului natural, **reducerea dependenței de un furnizor unic și diversificarea surselor de aprovizionare**;
- Se impune **interconectarea** sistemului electroenergetic național cu cele ale celorlalte țări europene, pentru evitarea riscului întreruperii în alimentarea cu energie;
- Trebuie acordată o atenție deosebită factorului timp, având în vedere inerția specifică în deciziile privind sistemul energetic național (intervalul de timp între decizie și realizarea practică fiind de aproximativ 4-20 de ani);
- **Stimularea investițiilor** în sectorul energetic în scopul **modernizării și eficientizării** acestuia (în toate sectoarele de consum pierderile energetice sunt deosebit de ridicate, și anume de 30-35%!!!) și, în același context, urmărirea **reducerii impactului negativ asupra mediului**;
- **crearea unui cadru instituțional propriu** pentru sectorul energetic (de exemplu, un Minister al Energiei și Resurselor) întrucât dispersarea activităților din sectorul energetic în diverse departamente sau direcții din cadrul altor ministere nu mai reprezintă o perspectivă viabilă.

În privința *energiilor regenerabile* concluziile sunt următoarele:

- România are **cea mai mare pondere de energie regenerabilă** (în balanța consumului de energie primară) **din Europa Centrală și de Est**. În același timp, România dispune de un potențial *hidroenergetic* economic amenajabil relativ important, de un potențial tehnic amenajabil, semnificativ de *resurse regenerabile, dar practic neutilizat, precum și de un potențial agricol și forestier* important.
- Cu excepția *energiei hidro și a biomasei*, obiectivele stabilite prin “Strategia națională de valorificare a surselor regenerabile” pentru valorificarea altor surse precum energia solară, eoliană, geotermală **pot fi apreciate ca fiind supraevaluate**. Energie eoliană pare însă să beneficieze atât în UE, cât și în România de o atenție sporită.
- De asemenea, cu excepția biocarburanților, în România, în general, **nu există un sistem de stimulente specifice pentru dezvoltarea surselor regenerabile de energie**.
- **România dispune de un potențial agricol important** pentru cultura materiilor prime necesare fabricării de **biocarburanți**. Culturile de rapiță, soia, sfeclă de zahăr sau sorg zaharat sunt cele mai adecvate pentru producția de biodiesel și bioetanol. Cultivarea rapiței sau a

sfecele de zahăr va reprezenta în scurt timp o afacere pentru agricultorii români. Mâna de lucru ieftină comparativ cu celelalte țări din UE, costurile de producție foarte avantajoase și, nu în ultimul rând, solul și clima, care sunt atuuri extrem de importante, vor putea face din România un jucător important pe piața biocarburanților din UE.

România își poate acoperi din resurse interne, cantitatea de biocarburanți recomandată de Directiva europeană pentru anul 2010 și, în plus, dispune de un potențial de materii prime pentru realizarea unei producții de biocarburanți, în măsură să acopere până la 8% din necesarul european. De asemenea, producția de biocarburanți oferă **oportunități de export** și reprezintă o alternativă pentru dezvoltarea agriculturii și folosirea terenurilor neutilizate.

➤ Potențialul cel mai important al României este în **biomasă agricolă**, nu în lemn, pentru care în România nu există practici organizate de colectare.

În țările dezvoltate, resturile agricole sunt utilizate în unități mici de co-generare – instalate la nivelul comunelor - cu care se acoperă necesarul energetic local. În acest fel, comunele își fac inclusiv managementul deșeurilor. Valorificarea potențialului neutilizat de producție a biomasei poate deveni o sursă importantă de biocarburanți și reprezintă o oportunitate importantă pentru România, îndeosebi pentru dezvoltarea rurală.

➤ Promovarea unor **tehnologii de producere și utilizare a biocombustibililor la nivel de fermă, în sistem descentralizat;**

➤ Biocarburantul este perceput, din ce în ce mai mult, drept un element integrat într-un sistem bine determinat **ecologic-economic-social**.

Analiza *structurii balanței energetice naționale* lasă să se întrevadă următoarele idei concludive:

➤ În termeni generali, România este **o țară bogată** (dispunând de o gamă diversificată) **în resurse sărace** (redușe cantitativ) **și scumpe** (ca și costuri de extracție) și cu o perioadă scurtă de asigurare, în condițiile consumului actual (14-15 ani pentru petrol, 15 ani pentru gazele naturale și 40-50 de ani pentru cărbune);

➤ Cărbunele **rămâne principalul combustibil disponibil pentru producerea de energie electrică în termocentrale** (cu o contribuție de cel puțin 50%, pentru o perioadă lungă de timp, restul fiind acoperit de energia hidro, nucleară și sursele regenerabile). În condițiile spectrului epuizării într-o perioadă relativ medie a rezervelor de cărbune din țara noastră și a calității scăzute a acestora, **importul de cărbune va fi obligatoriu pentru România;**

➤ **Balanța de resurse primare a României se bazează în proporție de 60-65% pe hidrocarburi**, rezervele interne fiind într-un proces avansat de epuizare, iar **dependența de importurile de resurse primare** (în mare majoritate, hidrocarburi) a crescut de la 27,1 % (în anul 2000) la circa 36 % (în anul 2005);

➤ Trebuie analizată extrem de realist viabilitatea **funcționării la capacitate maximă a atomocentralei de la Cernavodă** (considerând riscurile specifice unei centrale de acest tip, calitatea slabă și rezervele reduse de uraniu ale țării noastre, dar și avantajele obținute prin punerea în funcțiune și a celorlalte reactoare).

Concluzii privind **mediul geopolitic regional** în relație cu securitatea energetică:

➤ Zona Mării Caspice nu mai este alternativa Orientului Mijlociu în aprovizionarea cu resurse energetice; ambele regiuni sunt caracterizate prin instabilitate politică și sunt afectate de conflicte armate (S.U.A vs. Iraq în Golful Persic, Rusia vs. Georgia în spațiul caucaziano-caspic).

➤ Deși România prezintă avantaje certe din punct de vedere economic, tehnic și geopolitic în favoarea tranzitării energiei caspice prin țara noastră (infrastructura de oleoducte în mare parte construită, capacitatea excedentară de rafinare, cea mai mare rafinărie de la marea Neagră – Midia-Năvodari, cel mai mare port al Mării Negre, Constanța, suprafața topografică deosebit de permisivă care nu necesită un număr considerabil de unități de pompare, lipsa stărilor conflictuale), în drumul său către marii consumatori occidentali, convergența intereselor principalilor poli de putere în acest spațiu (S.U.A, China, principalele puteri europene și jocurile strategice ale Rusiei) duc la nevalorificarea reală a acestora.

➤ Poziția de forță a Rusiei vis-a-vis de Georgia (războiul din 2008) a condus la creșterea reticenței riveranilor Mării Caspice (Azerbaidjan, Kazahstan ș.a.) în participarea la consorții cu parteneri vestici în detrimentul partenerilor ruși.

➤ Creșterea vulnerabilității aprovizionării cu gaze naturale, considerând intenția Rusia (deja monopolistă în privința livrării de gaze către Europa) de a realiza o structură de tip „OPEC” în acest domeniu, limitând și mai mult alternativele europene (și așa puține), prin invitarea la aderare în acest cartel a Iranului și a unor țări din nordul Africii.

Unele considerații asupra obiectivelor strategice

“Strategia energetică a României” a identificat trei obiective strategice și anume:

- a) Dezvoltare durabilă (sustenabilitate);
- b) Competitivitatea;
- c) Securitatea alimentării.

Se apreciază că în cazul particular al României, trebuie adăugat un **al patrulea obiectiv strategic** și anume:

- d) Accesibilitatea/suportabilitatea.

a) **Dezvoltarea durabilă** este un proces în continuă evoluție care urmărește perfecționarea economiei, a societății și a condițiilor de mediu pentru beneficiul generației actuale și al celor viitoare. Ca atare, dezvoltarea energetică durabilă este un proces complex care necesită autosuștinere și o durată mare, practic nelimitată de desfășurare.

Ca obstacole principale se pot menționa, pe de o parte, actuala structură a resurselor și a consumului de energie, iar, pe de altă parte, impactul energiei asupra mediului, în special al gazelor cu efect de seră. O provocare suplimentară, greu de îndeplinit de România, o constituie recentul pachet al UE energie-mediu. Actualele instrumente de piață, combinate cu țintele, pot transforma România într-un importator net de credite de carbon.

Soluțiile de sustenabilitate energetică există, dar unele sunt controversate. Astfel, **cercetarea tehnologică** este desigur una dintre soluții, dar la costurile ridicate actuale, nu sunt semnale suficient de puternice pentru alocarea de fonduri adecvate.

Utilizarea **surselor regenerabile de energie** are argumente pro și contra; de exemplu,

actuala discuție asupra folosirii biomasei, față de reducerea terenurilor agricole pentru hrană.

Energia nucleară este respinsă astăzi în jumătate din țările UE. În fine, **eficiența energetică** constituie cu siguranță o soluție parțială, dar importantă, pentru dezvoltarea energetică durabilă, dar, este suficient să constatăm, că aceasta este mai ales privilegiul țărilor dezvoltate, bogate. În cazul României, țară cu economie în tranziție, deși potențialul de economisire a energiei este deosebit de mare, din diferite motive reducerea pierderilor energetice este foarte redusă.

b) Competitivitatea are drept scop obținerea de performanțe maxime cu costuri minime. Ca soluții se menționează o **nouă revoluție industrială** (tehnologii și materiale), reglementări severe (emisii minime și consumuri energetice minime) și, din nou, promovarea eficienței energetice.

Din nefericire, România a întârziat penetrarea tehnologiilor performante și a celor alternative, decalajul față de țările dezvoltate ale UE fiind încă considerabil. Se pare că singura soluție viabilă o constituie un program național de **investiții inteligente**.

c) Securitatea alimentării cu energie este o combinație între conceptul economic și factorul psihologic, reprezentând de fapt, un nivel de risc acceptabil la un cost acceptabil.

Securitatea absolută este o iluzie, ca și independența energetică a României.

Securitatea alimentării cu energie primară este dependentă de structura actuală a piețelor mondiale și regionale, cu implicarea directă a factorului politic între țări. Astăzi, când circa 75% din resursele mondiale sunt în mâna guvernelor, rezultă responsabilitatea factorului politic, care prezintă o gamă largă de abordări sub aspect fizic și comercial.

Securitatea alimentării are în principal trei soluții, și anume:

- diversificarea surselor de energie (din punct de vedere fizic și comercial), care să conducă la un mix echilibrat de resurse primare;
- folosirea optimă a poziției țării pe lanțul de alimentare: sursă – tranzit – stocare;
- promovarea eficienței energetice.

d) Accesibilitatea reprezintă furnizarea de servicii energetice fiabile plătite și pe care fiecare consumator să și le poată permite (**suportabilitatea**).

Energia este un serviciu de interes general, astfel încât accesul la energie trebuie deschis tuturor consumatorilor, iar consumul are loc după posibilități. Aceasta depinde de existența unor politici sociale special orientate pentru a corespunde nevoilor săracilor. Protecția socială capătă o importanță aparte în cazul României, unde sărăcia reprezintă 18,5 % din populație, iar “sărăcia energetică” este sensibil mai ridicată. În plus, trebuie menționat pericolul folosirii sectorului energetic ca instrument pentru rezolvarea problemelor sociale.

Soluțiile sunt reprezentate de existența unei piețe concurențiale sănătoase a energiei, promovarea eficienței energetice (întrucât consumatorii plătesc și pierderile energetice), folosirea unor sisteme tarifare adecvate, existența unui sistem de protecție socială decuplat de piața de energie.

Studiul nr. 3 Regimul juridic al hotărârilor preliminare ale CJCE și impactul acestora asupra sistemului de drept național

**Autori: Dr. Cristina Diana Radu Presură* - coordonator
Lector univ. drd. Roxana-Mariana Popescu****

Din perspectiva dreptului comunitar, principala problemă cu care se confruntă sistemul judiciar din România după aderarea la Uniunea Europeană (UE) este capacitatea de a aplica normele dreptului comunitar într-un mod eficient, rapid și consecvent cu modul în care este acesta aplicat în celelalte state membre ale UE. Acestea sunt aspecte esențiale în legătură cu care performanța sistemului judiciar român a fost criticată în trecut, inclusiv în rapoartele anuale ale Comisiei Europene, iar îmbunătățirea performanței în aceste privințe este de natură să confere încredere în sistemul judiciar român atât din punctul de vedere al justițiabilului, care este beneficiarul acestui serviciu public fundamental, cât și din punctul de vedere al sistemelor judiciare din celelalte state membre ale UE, știut fiind că spațiul de libertate, securitate și justiție al UE este construit pe principiul încrederii reciproce între autoritățile naționale judiciare și polițienești.

Rapiditatea procedurilor judiciare din România nu este o problemă legată doar de aplicarea dreptului comunitar, ci privește - mai larg - procedurile civilă și penală. La fel ca și rapiditatea, consecvența și corectitudinea aplicării dreptului comunitar sunt esențiale pentru fiabilitatea sistemului judiciar. În cazul unei aplicări incorecte a acestuia, apare riscul ca statul român să răspundă în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) pentru neîndeplinirea obligațiilor de stat membru.

Din această perspectivă, este vitală punerea la dispoziția practicienilor dreptului din sistemul judiciar român de informații care să îi sprijine în activitatea de aplicare rapidă, eficientă și consecventă a normelor dreptului comunitar. În mod firesc, cea mai simplă, dar și cea mai volatilă modalitate de comunicare este organizarea de seminarii și alte activități de pregătire profesională. Acestea cad în primul rând în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii, prin intermediul Institutului Național al Magistraturii. Un complement indispensabil al acestor activități de formare este însă punerea la dispoziția acestora de instrumente scrise care să le ofere un sprijin constant în activitatea cotidiană și care să expună în detaliu și cu exemple practice implicațiile pe care caracteristicile ordinii juridice comunitare le au pentru activitatea lor judiciară.

Crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție reprezintă un proiect grandios de edificare a unei Europe fără frontiere în interiorul căreia cetățenii să se poată bucura de aceleași drepturi, aplicate în mod unitar de către instanțele de judecată naționale, ca urmare a interpretării uniforme a acestora.

Coeziunea în interpretarea dreptului comunitar este asigurată de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene prin mecanismul procedurii preliminare, care instituie o colaborare între instanțele de judecată naționale – instanțe comunitare “de drept comun” – și

* **Cristina Diana Radu Presură** este doctor în drept procesual penal, cadru didactic asociat la ASE, Programele de Master “European Public Administration” BRIE Giurgiu și “Administrație Publică și Integrare Europeană”

** **Roxana-Mariana Popescu** este lector universitar doctorand, Facultatea de Științe Juridice și Administrative, Universitatea “Dimitrie Cantemir”, București

instanța comunitară “supremă”. Competența Curții de Justiție în interpretarea dreptului comunitar este prevăzută în art. 234 TCE, care reglementează procedura preliminară de colaborare între instanțele naționale și Curtea de Justiție, conform căreia *orice* instanță poate adresa Curții de Justiție o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare privind interpretarea dreptului comunitar

Procedura preliminară îndeplinește două funcții esențiale. În primul rând, acest mecanism asigură interpretarea unitară a dreptului comunitar, ceea ce are ca efect aplicarea uniformă a acestuia de către instanțele de judecată naționale ale statelor membre. A lăsa la latitudinea instanțelor naționale misiunea interpretării dreptului comunitar ar crea riscul apariției unei practici judiciare neunitare. Prin urmare, interpretarea oferită de către Curtea de Justiție garantează faptul că dispozițiile comunitare produc același efect juridic în toate statele Comunității. În al doilea rând, procedura preliminară permite protejarea drepturilor particularilor, prin crearea cadrului de soluționare a contradicțiilor care ar putea exista între legislația internă a statelor membre și dreptul comunitar.

Obiectul acestui studiu este prezentarea regimului juridic al hotărârilor preliminare ale Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) și impactul acestora asupra sistemului de drept național, astfel cum apar acestea în teoria dreptului comunitar și în jurisprudența Curții de Justiție. Sub aspect teoretic, acest studiu prezintă succint regimul juridic al procedurii preliminare, ce include condițiile de solicitare a unei hotărâri preliminare de către instanțele naționale, normele dreptului comunitar care pot face obiectul interpretării, procedurile Curții de Justiție în materie preliminară, precum și efectele hotărârilor preliminare în dreptul intern (Partea I). Din punct de vedere practic, studiul pune în evidență impactul jurisprudenței comunitare asupra dreptului intern, în general, și al dreptului românesc, în special (Partea a II-a), prin expunerea unor cauze soluționate de către instanțele de judecată din România în situații diverse (de exemplu, cazuri în care instanțele au soluționat cauzele fără a solicita Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri preliminare, prin aplicarea teoriei „actului clar”, cazuri în care instanțele au aplicat normele de drept comunitar astfel cum au fost deja interpretate de către Curtea de Justiție, precum și cazul, singular până în prezent, în care a fost solicitată de către o instanță de judecată din România pronunțarea unei hotărâri preliminare prin investirea Curții de Justiție).

De asemenea, este prezentat Departamentul pentru Afaceri Europene, structură a Guvernului României ce coordonează procesul de formare a poziției naționale în problematica afacerilor europene și asigură reprezentarea României în fața Curții de Justiție în cadrul procedurii privind o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

Prezentul studiu aduce nou în domeniu o succintă prezentare a modificărilor preconizate ale textelor aplicabile în materie, conținute în proiectul codului de procedură civilă, aflat în dezbateri publice, menite a contribui la îmbunătățirea contextului procesual al colaborării dintre instanțele de judecată din România și Curtea de Justiție în cadrul mecanismului procedurii preliminare.

Concluziile studiului evidențiază constatarea unor progrese în domeniul perfecționării cadrului juridic din România în contextul instituirii unui acces cât mai larg al instanțelor de judecată la mecanismul procedurii prealabile în toate domeniile din sfera spațiului de libertate, securitate și justiție.

Instanțele de judecată naționale au, în principiu, posibilitatea de a aplica și interpreta ele însele dreptul comunitar în cauzele cu care sunt investite. Însă, dacă le este necesară o

interpretare a dreptului comunitar, pot exercita dreptul de a formula întrebări adresate Curții de Justiție. Orice instanță națională are libertatea de decizie privind necesitatea interpretării dreptului comunitar și exercitării dreptului de cooperare cu instanța comunitară oferit de mecanismul procedurii prealabile. Decizia de a solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare aparține în exclusivitate instanței naționale, având în vedere responsabilitatea hotărârii judecătorești ce urmează să fie pronunțată de către aceasta. O hotărâre preliminară produce efecte atât în cauza în care a fost solicitată cât și alte cauze, întrucât interpretarea face corp comun cu dispozițiile interpretate, pe care le completează.

Interpretarea dată de către Curte obligă instanțele naționale investite cu litigiul în cadrul căruia a fost solicitată interpretarea, dar autoritatea acestor hotărâri depășește aceste limite, având în vedere că și alte instanțe naționale sunt obligate să respecte autoritatea hotărârilor privind interpretarea pronunțate de către Curte și nu pot da o altă interpretare din proprie inițiativă textelor deja interpretate de către Curte. Însă instanțele de judecată dispun de o alternativă: fie se conformează interpretării oferite de către Curte, fie solicită Curții pronunțarea unei noi hotărâri preliminare în interpretare.

În cadrul procedurii reglementate de art. 234 TCE, dificultatea pentru instanțele naționale este aceea de a decide dacă pot răspunde singure unei probleme privind interpretare dreptului comunitar sau dacă investesc Curtea de Justiție. De aceea, investirea Curții de Justiție - în special de către instanțele care pronunță hotărâri definitive, obligate să asigure uniformitatea aplicării dreptului – trebuie apreciată drept o cale de a expune argumente în favoarea interpretării spre care tinde instanța națională respectivă. În cazul în care o atare instanță nu ar investi Curtea, aplicând eventual *teoria actului clar*, o altă instanță de judecată o va face, iar argumentele acesteia pot fi contrare acelei instanțe naționale care ales să nu investească Curtea de Justiție. Din această perspectivă, instanțele naționale, cunoscând jurisprudența Curții de Justiție, pot influența, prin opiniile lor, orientarea viitoare a jurisprudenței acesteia.

Integrarea dreptului comunitar în ordinea de drept a statelor membre ale Uniunii europene a fost posibilă prin contribuția esențială a Curții de Justiție care, prin intermediul unei jurisprudențe creatoare de drept, a consacrat principiile fondatoare ale dreptului comunitar. Integrarea acestor principii și, prin intermediul lor, a normelor comunitare în dreptul intern al statelor membre revine competenței instanțelor judecătorești din statelor membre ale Uniunii Europene. În literatura de specialitate s-a subliniat că au existat cazuri în care instanțele naționale s-au pronunțat asupra interpretării unor probleme de drept comunitar cuprinse în dispoziții comunitare care se numărau printre cele reputeate a fi cele mai dificile din Tratat sau care au făcut deja obiectul interpretării de către Curte, interpretare de care instanțele respective au înțeles să se distanțeze¹. De aceea, preocuparea aplicării unei interpretări avizate, prin suspendarea de drept a cauzei, este evident justificată. Este evident însă că instanțele de judecată vor putea face aplicarea jurisprudenței *Cilfit* ori de câte ori apreciază necesar.

Deși armonizarea procedurală pe cale jurisprudențială pare o misiune dificil de atins, Curtea a fixat în sarcina instanțelor naționale puncte de reper care urmăresc în esență asigurarea uniformă a unor reguli minimale care asigură efectivitatea controlului jurisdicțional². Printre acestea se impun a fi subliniate dreptul justițiabililor la un recurs efectiv, protecția provizorie a drepturilor invocate de particulari și invocarea din oficiu a aplicării dreptului comunitar. Impactul hotărârilor preliminare pronunțate de către Curtea de

¹ Sean van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Ed. Larcier, 2005, p. 435.

² Camelia Toader, Rolul judecătorului în integrarea europeană, http://www.scj.ro/toader_art1.asp

Justiția a Comunităților Europene în contextul activității instanțelor de judecată din România poate fi structurat astfel: 1) cazuri în care instanțele soluționează cauzele fără a solicita o hotărâre preliminară și fără aplicarea jurisprudenței comunitare anterioare (teoria actului clar); 2) cazuri în care instanța aplică normele de drept comunitar astfel cum au fost deja interpretate de către Curte (precedentului judiciar consacrat prin jurisprudența Curții) și 3) solicitarea unei hotărâri preliminare prin investirea Curții de Justiție.

Jurisprudența Curții de Justiție evidențiază preocuparea acesteia de a menține un echilibru între autonomia procedurală, pe de o parte, și obligația instanțelor de a asigura justițiabililor o protecție directă, imediată și efectivă a drepturilor conferite acestora prin dreptul comunitar. În concluzie, invocarea din oficiu a dreptului comunitar deși nu este o obligație absolută, în practică reprezintă o soluție prudentă, având în vedere principiul răspunderii statului în caz de necunoaștere manifestă a dreptului comunitar de către o instanță de judecată ce pronunță hotărâri definitive.

Activitatea de reprezentare a României în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță precum și a celorlalte instituții comunitare este asigurată de Departamentul pentru Afaceri Europene (DAE), structură care coordonează procesul de formare a poziției naționale în problematica afacerilor europene și garantează îndeplinirea obligațiilor României ce izvorăsc din statutul de stat membru al Uniunii Europene.

Adresarea unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare către Curtea de Justiție atrage suspendarea cauzei până la pronunțarea de către Curte a hotărârii preliminare în temeiul articolului 23 din Statutul Curții de Justiție și jurisprudenței Curții. În dreptul procesual român, solicitarea pronunțării unei hotărâri preliminare de către o instanță de judecată poate fi dispusă în temeiul art. 244 alin. 1 pct. 1 C.pr.civ. În proiectul noului Cod de procedură civilă este introdusă cu caracter de noutate dispoziția potrivit căreia “judecarea cauzelor se suspendă în cazul în care s-a formulat o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresată Curții de Justiție (pentru cauzele aflate în ultimă instanță suspendarea operează de drept, iar pentru celelalte, suspendarea este facultativă). În temeiul principiului autonomiei procedurale, Curtea de Justiție a apreciat că dreptul comunitar nu exclude exercitarea unor căi de atac împotriva actelor procesuale ale instanțelor naționale prin care acestea solicită Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri prealabile³. Proiectul codului de procedură civilă nu conține modificări în materia exercitării căii de atac a recursului împotriva încheierii privind suspendarea cauzei, menținând reglementarea actuală într-o formulare nouă: “Asupra suspendării judecării procesului instanța se va pronunța prin încheiere care poate fi atacată în mod separat, la instanța ierarhic superioară.” Opțiunea legiuitorului în menținerea acelorși prevederi ca și cele actualmente în vigoare poate fi explicată prin faptul că recursul nu este suspensiv de executare, astfel încât Curtea de Justiție continuă procedura de soluționare a hotărârii preliminare independent de recursul promovat în dreptul intern. În fine, proiectul Codului de procedură civilă conține o dispoziție privind reluarea judecării de către instanță după pronunțarea hotărârii de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene.

Spațiul juridic european reprezintă un vechi proiect a cărui realizare necesită dezvoltarea continuă a unei cooperări interstatale în cadrul Uniunii europene. Tinzând către acest obiectiv, mecanismul procedurii prealabile contribuie la armonizarea legislațiilor statelor membre, prin aplicarea unitară a dreptului comunitar în spațiul Comunității.

³ CJCE, 12 febr. 1974, Rheinmulhen, C-146/73, Rec., p.147.

Studiul 4. Perspective europene de abordare a azilului și migrației

Autori: Profesor univ. dr. Daniela-Luminița Constantin * - coordonator

Profesor univ. dr. Luminița Nicolescu **

Profesor univ. dr. Zizi Goschin ***

Urmând seria studiilor dedicate migrației de către Institutul European din România, studiul *“Perspective europene de abordare a azilului și migrației* abordează problematica migrației externe a României din perspectivă europeană, însoțită de cea a azilului, ce înregistrează un interes aparte în prezent, mai ales după ce România a devenit frontiera estică a Uniunii Europene.

Având ca **obiectiv** specific prefigurarea unor perspective probabile de adresare a chestiunilor azilului și migrației într-o Uniune Europeană lărgită, particularizând unele posibile contribuții ale României, ca stat membru, *studiul* include scenarii și prognoze legate de migrația temporară pentru muncă și impactul acesteia asupra forței de muncă din România.

În concordanță cu termenii de referință stabiliți, studiul este structurat pe *trei componente principale*: o *primă componentă* ce abordează legislația, politicile și instituțiile în domeniul migrației în Uniunea Europeană și în România, în care sunt analizate legislația existentă, propunerile și perspectivele legislative actuale cu privire la migrație și azil în UE și în România, însoțite de măsurile rezultate din strategiile și planurile de măsuri elaborate în această direcție; o *a doua componentă* ce are în vedere o analiză statistică (cantitativă) a fluxurilor de emigrație și imigrație ale României cu accent pe migrația pentru muncă și reliefarea ultimelor dezvoltări în acest domeniu, separat fiind prezentată problematica azilului pe plan internațional și în România, în condițiile creșterii presiunii privind intrarea în România, ca frontieră estică a UE și o *a treia componentă* ce vizează evoluțiile previzibile ale fenomenului migraționist, rezultate pe baza determinărilor cantitative și analizelor calitative întreprinse, identificându-se totodată posibilitățile de adaptare la tendințele previzibile în scopul gestionării cât mai eficiente a acestui fenomen, în special în legătură cu principala sa formă de manifestare, migrația pentru muncă.

Printre **concluziile și recomandările** studiului, se înscriu cele expuse în secvența de mai jos:

Dacă până în 2007 preocupările prioritare s-au axat pe armonizarea legislativă și instituțională în vederea îndeplinirii acquis-ului comunitar, după aderarea la UE, României îi revin obligații

* **Daniela-Luminița Constantin** este doctor în economie, profesor universitar la Academia de Studii Economice București, conducător de doctorat. Director al Centrului de Cercetări pentru Prognoza Macroeconomică și Regională al ASE. Președinte al Asociației Române de Științe Regionale și membru al consiliului de conducere al European Regional Science Association (ERSA). Director al Romanian Journal of Regional Science. Domenii specifice de interes: economie și previziune regională, convergență și competitivitate regională, asistență structurală UE, piețe regionale ale muncii, migrație, IMM-uri, rețele teritoriale, strategii și modele ale dezvoltării regionale durabile.

** **Luminița Nicolescu** este Profesor Dr. la Academia de Studii Economice, București. Doctorat în Management la Universitatea Kent din Marea Britanie. Preocupări și realizări în cercetare la nivel intern și internațional în domenii precum marketing internațional, învățământ superior, migrație, activitățile IMM-urilor.

*** **Zizi Goschin** este profesor universitar de statistică, econometrie și statistici regionale la Academia de Studii Economice și cercetător științific principal la Institutul de Economie Națională. Domeniile sale de interes include statistica economică, statistica regională, analiza și previziunea macroeconomică, piețele regionale de muncă, inovația și competitivitatea și economia bazată pe cunoaștere.

noi, ce derivă din statutul de țară membră a U.E. Din această perspectivă, împărțăm pe deplin perspectiva exprimată de Strategia Națională privind Imigrația în perioada 2007-2010 potrivit căreia “migrația este un proces care trebuie gestionat și nu o problemă care trebuie rezolvată”. Ea se raportează obiectiv la fenomenul migraționist la începutul secolului XXI, marcat în mod decisiv de implicațiile globalizării.

România are în prezent un sistem de strategii, politici, planuri de măsuri pentru administrarea fenomenului migraționist, însă o reală provocare este legată de transpunerea acestora în practică. În această direcție trebuie asigurat un management modern, performant, care să asigure cea mai bună utilizare a resurselor umane și materiale alocate acestui proces. În acest sens, în continuare sunt prezentate o serie de **recomandări și propuneri ce vizează **îmbunătățirea politicii și practicii în domeniul migrației în România**, pornind de la starea de fapt existentă .**

Din punct de vedere *legislativ*, România a transpus în întregime acquis-ul comunitar în domeniul migrației. Trebuie avut însă în vedere că au loc în prezent schimbări de politici migraționiste la nivel european cu tendința către o mai mare deschidere de atragere de forță de muncă din țările terțe. Aceste *schimbări de politici atrag noi directive* ale căror cerințe trebuie transpuse la nivel național. România va trebui să continue alinierea permanentă la politicile și legislația europeană în domeniul migrației, care în prezent cunoaște o dinamică mai puternică.

În România există un *cadru instituțional* foarte complex, dar și foarte fragmentat, care a condus la deficiențe în comunicarea între instituțiile responsabile cu migrația, și chiar între departamentele din cadrul aceleiași instituții, care au competențe diferite în domeniul migrației. Apare astfel necesitatea unei mai bune cooperări, coordonări și informări intra și inter-instituționale în gestionarea procesului migraționist. De o mare utilitate ar fi un sistem informațional integrat la care să participe cu informații fiecare instituție și care să fie accesibil de toate instituțiile și departamentele implicate.

Frecvența schimbărilor instituționale, prin reorganizări, înființări și desființări de instituții și direcții în cadrul instituțiilor, a condus la o importantă fluctuație a *personalului angajat*, astfel încât în numeroase cazuri se pierde continuitatea ocupării anumitor poziții cu consecințe asupra continuității activității respective. Foarte multe persoane sunt recent angajate sau au vechime mică în instituțiile noi înființate sau reorganizate, iar în condițiile unei dinamici puternice a sistemelor și cadrelor instituționale de funcționare, se reia practic activitatea de la zero în direcții noi cu persoane noi, pierzându-se de multe ori o experiență anterioară foarte utilă în domeniu. Este astfel necesară încercarea de a stabili personalul implicat în activități legate de procesul migraționist, odată ce acesta s-a specializat în această activitate.

Fluctuația personalului, alături de insuficienta coordonare și informare între departamente și instituții pot constitui explicații pentru un alt punct slab, respectiv lipsa unei *viziuni de ansamblu* și a unei imagini generale a angajaților diferitelor instituții, implicați în diferite activități în domeniu. Este necesară o mult mai bună coordonare între instituții de departamente și o mai bună informare și cunoaștere reciprocă “unii despre alții” în privința a ce activități, sarcini, obiective urmăresc angajații din diferite departamente/instituții și cum pot fi acestea legate și coordonate între ele. Toți lucrătorii acestor departamente ar trebui să aibă viziunea de ansamblu a tuturor organizațiilor implicate în gestionarea fenomenului migrației, ceea ce se poate realiza prin training de informare cât și prin organizarea de întâlniri periodice de schimb de experiență între departamente și instituții, cât și prin gestionarea sistemului informațional integrat propus spre dezvoltare la un punct anterior.

Majoritatea instituțiilor cu competențe în domeniul migrației au semnalat problema inexistenței unor *date, studii, analize* relevante. Dar colectarea de date și realizarea de analize și studii pe baza acestor date ar trebui realizată în cadrul fiecărui departament pentru aspectul migrației care este gestionat de departamentul respectiv. Există instituții și departamente care au servicii performante de colectare a datelor (spre exemplu MIRA), dar astfel de sisteme trebuie create în toate instituțiile cu competențe în domeniul migrației astfel încât să se asigure o colectare permanentă și nu sporadică de date care să permită realizarea de analize complexe (inclusiv studii longitudinale cu evoluții în timp) ale diferitelor aspecte ale migrației. Ulterior astfel de studii ar trebui integrate pentru crearea imaginii de ansamblu asupra fenomenului migraționist, pe baza căreia se pot stabili strategii și politici ulterioare.

Există un număr ridicat de *organizații non-guvernamentale* care se implică în aspecte legate de migrație (în special în ceea ce privește azilul). O mai bună *cooperare* a instituțiilor statului cu astfel de organizații ar contribui la o mai bună gestionare a fenomenului migrației. Spre deosebire de instituțiile statului, aceste organizații au un grad mai mare de continuitate a activităților lor, a structurilor de organizare, multe dintre ele beneficiind de sprijin și experiență la nivel internațional. Dacă nu altfel, cel puțin în termeni de valorificare a experienței acestor instituții, se poate realiza o colaborare mai intensă între instituțiile guvernamentale și cele non-guvernamentale. Un exemplu de bună practică în sensul menționat îl reprezintă colaborarea între Guvernul României (ORI) și OIM pentru derularea unui program de repatriere voluntară adresat străinilor cu ședere ilegală.

Din *perspectivă financiară*, este necesară administrarea eficientă, rațională a fondurilor alocate pentru gestionare migrației - din surse interne și externe, în primul rând din fondurile europene. Într-o serie de cazuri se impune, pe lângă creșterea capacității de absorbție a fondurilor alocate pentru solidaritatea și managementul fluxurilor migratorii, regândirea alocărilor, mai precis pentru solicitanții de azil, refugiați, pentru returnare, securizarea frontierelor, integrare (de exemplu, suma zilnică oferită unui solicitant de azil într-un centru de primire este de 3 lei, total insuficientă pentru satisfacerea unor nevoi de bază). Aceste măsuri trebuie însoțite în plan administrativ de preocupările pentru pregătirea personalului, capacitatea de a identifica nevoile reale, de a elabora proiecte viabile.

În actualul context european legat de migrație și problemele pe care le întâmpină lucrătorii români, România ar trebui să-și facă cunoscută cât mai viguros poziția și să militeze pentru schimbarea viziunii privind mobilitatea și migrația forței de muncă: ele reprezintă două concepte interdependente, care nu ar trebui să descrie realități distincte, și anume mobilitatea cetățenilor din vechile state membre versus migrația cetățenilor din noile state membre, ceea ce ar conduce la un tratament egal aplicat tuturor cetățenilor europeni (Cramarencu-Cucuruzan, 2008).

Din analiza cantitativă a fluxurilor migratorii au rezultat, în principal, următoarele **evoluții și tendințe** :

- după anul 1991 emigrația legală definitivă scade, dar emigrația temporară crește, în timp ce imigrația se mărește constant (cu excepția unui declin provizoriu în 2004-2005), cele două fluxuri de migrație tinzând să se egalizeze în 2007;
- structura emigrației definitive era dominată în anul 2007 de femei (65,03%), de persoanele cu vârste cuprinse între 26 și 40 de ani (peste 57%) și de persoanele cu studii liceale și postliceale (53,77% în 2005);
- destinațiile prioritare ale emigrației legale definitive au fost după anul 2000 Italia, Germania, Canada și SUA;

- structura imigranților era dominată de bărbați (61,73%), persoanele cu vârste cuprinse între 26 și 40 de ani (42,33%), cu studii liceale sau postliceale (43,93%) și cetățeni din Republica Moldova (56,38%);
- străinii care și-au stabilit reședința temporară sau permanentă în România au preferat județele dezvoltate din punct de vedere economic, precum și centrele universitare: municipiul București, județele Timiș, Cluj și Iași;
- principalele surse de emigrație în perioada 2005-2007 au fost regiunile Centru, Nord-Est și București-Ilfov;
- modele de variație a emigrației și imigrației pe care le-am construit au ca variabilă dependentă numărul de emigranți/imigranți și PIB, productivitatea muncii, populația ocupată, numărul de șomeri, rata șomajului și salariul ca factori de influență (variabile independente); în toate variantele modelului PIB și productivitatea muncii au cea mai mare influență asupra variabilei dependente;
- recesiunea economică, deficitul de forță de muncă din țară și recente creșteri salariale reprezintă argumente în favoarea reducerii în viitor a migrației temporare pentru muncă;
- prognoza de creștere economică pentru anii următori și deficitul deja existent pe piața forței de muncă din România vor favoriza și în viitor imigrația pentru muncă.

In planul scenariilor, prognozelor au fost identificate o serie de *argumente pentru continuarea diminuării emigrației definitive în viitor, reducerea emigrației temporare pentru muncă și reîntoarcerea unei părți a românilor plecați la muncă în străinătate.*

- Un prim argument se referă la *recesiunea economică* care se conturează tot mai clar și în Europa, prognozele de creștere economică fiind din ce în ce mai pesimiste în țările care concentrează majoritatea emigranților români. Construcțiile, care au atras până în prezent foarte mulți lucrători români emigranți, sunt printre primele ramuri afectate de reducerea activității economice, cu consecințe negative asupra locurilor de muncă resimțite deja de emigranți.

Italia și Spania, două dintre destinațiile prioritare pentru emigranții români, nu mai sunt atractive în prezent. Recesiunea economică începe să-și facă simțită prezența și în Spania unde sectorul construcțiilor, mult timp motorul economiei spaniole, a intrat în declin, generând o creștere semnificativă a numărului de șomeri, dintre care numeroși români. La aceasta se adaugă campania declanșată în Italia împotriva imigranților, care a determinat mulți români să-și reconsidere decizia de a emigra/rămâne în Italia.

- Un alt argument îl reprezintă *deficitul de forță de muncă* din țară, mai ales în construcții și creșterea continuă a salariilor, corelată în mare măsură cu acest deficit. Creșterea economică susținută din ultimii ani și emigrarea unei părți importante din forța de muncă au creat o lipsă de forță de muncă în multe sectoare de activitate din România (construcții, confecții textile și încălțăminte, industria alimentară, comerț, sănătate etc.). Conform agențiilor teritoriale pentru ocuparea locurilor de muncă există un deficit estimat de forță de muncă de aproximativ 83.000 de persoane.

Presiunile salariale care au rezultat (și care au generat uneori creșteri salariale peste dinamica productivității muncii) pot influența negativ investițiile străine directe, mai ales că perspectiva recesiunii economice determină o prudență sporită a investitorilor. Pe de altă parte, salariile mai mari și creșterea continuă a valorii transferurilor bănești către țară din partea românilor plecați la lucru în străinătate (acestea au ajuns la 5,3 mld. euro în 2006 –conform Băncii Naționale- și sunt estimate la 7,4 mld. euro în 2007) mențin

cererea de consum la un nivel ridicat, favorizând creșterea economică.

Menținerea prognozei de creștere economică și pentru anii următori (deși revizuită recent la ritmuri mai reduse de creștere) *ridică problema compensării deficitului de pe piața forței de muncă din România cu personal calificat din alte state* (lucrători migranți) pentru a susține în continuare dezvoltarea economică; scăderea și îmbătrânirea populației, combinate cu emigrația masivă a românilor, vor favoriza în viitor *imigrația pentru muncă*, ridicând concomitent probleme legate de gestionarea unui fenomen relativ nou pentru România. În această direcție ar putea fi luate în considerare soluții practicate deja de țări vest-europene, vizând deschiderea temporară a pieței muncii pentru forța de muncă ieftină (de exemplu, cazul Marii Britanii, care a aplicat această măsură în cazul imigranților vietnamezi).

Impactul negativ pe care îl are migrația asupra mărimii și calității forței de muncă angajate în România se manifestă în mai multe direcții: plecarea în străinătate a unei părți semnificative din forța de muncă înalt calificată (*brain-drain*), raportul *brain-loss – brain-win* este dezavantajos pentru România sub aspect calitativ, având în vedere faptul că nivelul de calificare a persoanelor care vin în România este mai scăzut decât a celor care părăsesc țara, procesele de *brain circulation* și *brain regain*, îmbătrânirea forței de muncă din unele sectoare de activitate (de exemplu cercetare-dezvoltare), care este parțial influențată de migrație etc.

În privința **solicitanților de azil și refugiaților**, cerința de bază, de pornire pentru un **management rațional** este recunoașterea diferenței dintre cele două categorii și tratarea lor corelată : din punct de vedere numeric, solicitanții de azil sunt mult mai puțini decât refugiații ; în fapt, solicitarea de azil este o stare tranzitorie către obținerea statutului de refugiat sau a altei forme de protecție, ceea ce necesită soluționarea cererilor în termenele și cu procedurile stabilite de lege, găsirea celui mai adecvat răspuns fiecărei cereri în parte, urmat de transpunerea, prin politici și un management diferențiat, a măsurilor corespunzătoare soluției alese : acceptare/integrare – respingere – repatriere.

Deși în trecut **România** nu s-a aflat în topul țărilor asaltate de cereri de azil, fiind considerată o țară de tranzit pe ruta către alte țări europene, după aderarea la UE se așteaptă ca, în scurt timp, **să devină o țară –țintă**, cu toate implicațiile ce derivă în planul strategiilor, politicilor și managementului în domeniu.

În conformitate cu practicile susținute pe plan internațional de UNHCR, *răspunsurile posibile în planul gestionării azilului se caută pe trei direcții* : repatrierea voluntară în țara de origine, transferul către altă țară și găsirea unor mecanisme adecvate de integrare permanentă în țara de azil, în urma dobândirii statutului de refugiat.

Integrarea în societatea țării-gazdă se adresează însă nu numai străinilor care au obținut o formă de protecție ci *tuturor străinilor* cu ședere legală pe teritoriul României.

În termeni generali, pentru imigrant *integrarea* implică cunoașterea limbii țării – gazdă (citit, scris), accesul la sistemul de educație și piața muncii din țara respectivă, posibilitățile de creștere a mobilității profesionale prin ridicarea nivelului de educație și a calificării profesionale, egalitatea în fața legii, libertatea culturală și religioasă, respectul față de legile și tradițiile țării în care trăiesc.

În același timp, *pentru societatea – gazdă* integrarea migranților presupune toleranță și deschidere, acordul de a primi imigranți, înțelegerea avantajelor și provocărilor societăților multiculturale, oferirea unui acces neîngrădit la informațiile privind avantajele integrării,

toleranței și dialogului intercultural, respectarea și înțelegerea condiției, tradițiilor și culturii imigranților, respectul față de drepturile imigranților (IOM, World Migration, 2003).

Până în prezent principalii beneficiari ai programelor de integrare aplicate în România au fost refugiații, acestea axându-se pe aspecte precum accesul pe piața muncii, accesul la educație, accesul la sistemul național de asistență medicală, accesul la o locuință, accesul la sistemul de asistență socială și servicii de pregătire. Din motive expuse pe larg în studiu, acestea nu și-au atins însă în totalitate obiectivele.

Intr-un cadru mai larg, integrarea în societatea țării-gazdă presupune și o *atitudine tolerantă din partea populației majoritare*, atitudine opusă discriminării, xenofobiei și altor forme de respingere a migranților.

Organizațiile preocupate de drepturile refugiaților sesizează de multe ori o respingere subtilă a străinilor nu numai de către oamenii obișnuiți dar și de funcționarii ce se ocupă de problemele solicitanților de azil și ale refugiaților. Aceștia nu fac întotdeauna distincția între un refugiat, imigrant sau traficant, între migranții din motive economice și cei obligați să emigreze ca urmare a unor evenimente dramatice sau persecuții în propria țară (Lăzăroiu, 2003).

La rândul său, *mass-media* trebuie să se orienteze mai mult către analiza sistematică, în întreaga sa complexitate, a migrației, contribuind la *orientarea* migranților într-un univers cu numeroase componente de risc și incertitudine, la *prevenirea și combaterea* delincvenței, clandestinității, corupției. În multe cazuri *mass-media* s-a dovedit preocupată într-o măsură mai mică de elaborarea unor rapoarte obiective despre migrație, orientându-se mai degrabă către preluarea unor articole din media internațională și stereotipuri din societatea românească.

Se impune de asemenea *sprijinirea cercetării științifice* în domeniul migrației și introducerea în curricula universitară a unor discipline specializate pe studiul acestui fenomen (în economie, medicină, drept, științele educației etc.), cristalizându-se totodată propuneri privind crearea unui centru național de cercetare a migrației (care să fie înființat de Guvernul României în parteneriat cu IOM, UNCHR și alte organizații internaționale) (vezi, de exemplu, IOM, 2004 ; Lăzăroiu, 2008). Crearea unor facultăți sau secții de studii interdisciplinare pentru migrație, astfel încât să se construiască expertiza necesară în politicile publice, asistența socială și managementul migrației, reprezintă de asemenea un punct de interes (în acest sens trebuie remarcată înființarea, în cadrul Facultății de Științe Politice și ale Comunicării a Universității din Oradea, a Research Centre on Identity and Migration Issues).

Controlul permanent al legalității în ceea ce privește *șederea străinilor pe teritoriul României* conduce, în mod inevitabil, și la aplicarea de măsuri de îndepărtare a străinilor care nu își mai justifică șederea în țară. După caz, aceste măsuri constau în dispoziții de părăsire a teritoriului, decizii de returnare forțată, luarea în custodie publică și repatrierea voluntară.

Deși în prezent, pe plan mondial, cel mai mare rezervor pentru migrația ilegală îl reprezintă Asia și Orientul Mijlociu, în cazul României presiunea cea mai mare este încă exercitată de străinii din state de pe continentul european care nu aparțin UE. Este de așteptat ca statutul de țară membră a UE să conducă la creșterea acestei categorii, impunându-se atât măsuri specifice pe teritoriul României cât și colaborarea cu instituțiile abilitate din țările de origine.

În cadrul migrației ilegale o atenție specială trebuie acordată *traficului de persoane*, un fenomen din ce în ce mai îngrijorător, cu dimensiuni multiple : el reprezintă o încălcare gravă

a drepturilor omului, un fenomen economic și social cu consecințe negative pentru întreaga societate, un aspect al sănătății publice și unul de ordin penal, în care infractori sunt traficanții (și nu victimele).

O schimbare ale cărei implicații ar trebui tratate cu toată atenția este *depășirea*, recent, a ponderii persoanelor exploatate sexual de ponderea celor *exploatate pentru muncă*. Ea este însoțită și de scăderea, în raport cu perioadele anterioare, a ponderii victimelor femei în totalul victimelor traficului de persoane.

După părerea noastră eforturile în plan instituțional și tehnico-operațional pentru combaterea traficului de persoane trebuie să se îmbine în continuare cu cele de sensibilizare a societății românești în privința acestui fenomen. Continuarea și extinderea campaniilor de informare trebuie să contribuie la conștientizarea populației în privința diferenței între traficul de persoane și diverse acte antisociale precum prostituția, furtul etc. Se impune de asemenea întărirea capacității inter-instituționale în special după returnarea persoanelor care au fost victimele traficului de persoane, pentru reintegrarea lor și tratarea consecințelor șocului post-traumatic.

În final, reiterăm concluzia fundamentală exprimată în studiul PAIS 2004 potrivit căreia « **printr-o gândire atentă și un management corect, politica națională în domeniul migrației poate deveni un catalizator major, capabil să aducă o nouă prosperitate economică în România** » (IOM, National Migration and Development Policy, 2004).