

# NEVOIA DE INOVAȚIE ÎN POLITICILE DE MIGRAȚIE ROMÂNEȘTI

MONICA ȘERBAN

*Articolul abordează problematica politicilor românești de migrație, din perspectiva inovației sociale. Încerc să argumentez că, în momentul începerii negocierilor de aderare la UE, România se afla într-o situație de contradicție dată de presiunea internă pentru emigrație și atitudinea restrictivă a statelor membre ale Uniunii față de imigrație. Între presiunea internă și externă, România implementează un set de măsuri cu caracter inovativ prin care încearcă să controleze, între limitele restrânse de acțiune ale unui stat democratic de emigrație, deplasările care ar fi putut duce la sejururi clandestine în străinătate.*

*Cuvinte-cheie: politică de migrație, România, UE, inovație socială.*

Unul dintre materialele despre politicile românești de migrație, publicat în 2005, se intitulează sugestiv: *Migration policies for Romania within the European Union: Navigating between Scylla and Charybdis* (Baldwin-Edwards, 2005). Titlul articolului lui Baldwin-Edwards punctează foarte clar o situație de contradicție: după începerea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, în 2000, România era, din punctul de vedere al migrației internaționale, una dintre cele mai importante arii de origine europeană pentru migrație economică necontrolată. Efectele migrației internaționale erau, intern, în bună măsură interpretate în sens pozitiv: plecările reduceau presiunile de pe piața forței de muncă, cu toate consecințele asociate acestui fapt și generau un flux consistent de bani, de care economia avea nevoie. România își dorea însă integrarea într-o „mare familie” cu un grad de toleranță redus la intruziunile din afară: migrația necontrolată era, și continuă să fie, în bună măsură, în virtutea experienței din a doua jumătate a secolului trecut, interpretată în sens negativ, în context european. Situația contradictorie a României venea din opoziția între ceea ce era și ce trebuia să fie: era un stat-sursă de emigrație clandestină și trebuia să fie unul de emigrație controlată. Antagonismul între ceea ce era „bine” în interior și ceea ce era „bine” în exterior obligau statul român la acțiune: era nevoie de instituirea unor măsuri de

---

**Adresa de contact a autorului: Monica Șerban**, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: monas@iccv.ro; monica\_serbanus@yahoo.com.

control, din perspectiva integrării în Uniunea Europeană, într-un mod care să nu afecteze câștigurile din migrație.

În construirea politicilor românești de migrație se poate face distincția între două tipuri de măsuri: cele adoptate ca urmare a obligativității de implementare a *aquis*-ului comunitar (măsuri care vizează, în mod particular, controlul granițelor, procedurile legate de azil și drepturile minorităților) și cele adoptate în vederea controlului emigrației. Acest al doilea set, implementat în mare parte în perioada de început a anilor 2000, reprezintă subiectul meu de interes. Prin conținut, poate fi considerat o probă de inovație în materie de politici de migrație: între limitele de acțiune ale unui stat democratic de origine, România a reușit să găsească, pe termen scurt, soluția care i-a facilitat accesul la poziția de membru UE.

Articolul este structurat în patru părți: prima încearcă să fixeze termenii contextului în care începe oficial procesul de negociere din punct de vedere intern (definind situația României, din perspectiva migrației internaționale), cea de-a doua definește contextul european de politici de migrație. A treia parte analizează măsurile de politică de migrație pe care statul român le implementează în direcția controlului emigrației, în perioada 2000–2007, pentru ca secțiunea finală să discute relevanța setului de măsuri, din punctul de vedere al inovației în politicile de migrație.

#### **CONTEXT INTERN: PRESIUNE PENTRU EMIGRAȚIE, EFECTE POZITIVE PE TERMEN SCURT**

Secțiunea își propune să prezinte, succint, evoluția emigrației românești din 1989 până la începutul anului 2000, când România începe oficial negocierile de aderare la Uniunea Europeană. Încerc să evidențiez faptul că, deja la sfârșitul anilor '90, începutul anilor 2000, emigrația românească era consistentă și cunoștea o dezvoltare care sugera un trend ascendent, în special pe tipul migrației pentru muncă, necontrolate (clandestine), cu o concentrare pe destinații europene. Din perspectivă internă, România începea să beneficieze de avantajele pe termen scurt ale migrației internaționale. Cel puțin două argumente pot fi aduse în discuție: sumele de bani intrate în țară sub forma remitențelor creșteau, iar presiunea asupra pieței forței de muncă interne se reducea, prin re-orientarea externă a surplusului.

Situația actuală a României, din punctul de vedere al migrației internaționale – un stat cu peste două milioane de emigranți (UNFPA, 2007) –, este rezultatul unei istorii complexe de emigrație. În analiza migrației postdecembriste a românilor se lucrează, deja, cu periodizări care evidențiază schimbări de tipuri, destinații și intensitate a fenomenului. Literatura dedicată migrației românești oferă mai multe variante de periodizare (Diminescu, 2003; Sandu et al., 2004; Baldwin-Edwards, 2005; Sandu, 2006). Dacă ne raportăm la perioada de până în 2000/2002, variațiile

între periodizări sunt minore: toți autorii citați utilizează două mari etape<sup>1</sup>, definite, în primul rând, de dominanța diferitelor tipuri de migrație.

*Perioada 1990–1995* este considerată, astăzi, una a explorărilor: cu o mare diversitate a tipurilor de deplasări; cu destinații care își pierd puterea de atracție și cu schimbări relativ rapide de dominanță a tipurilor.

Începutul anilor '90 este marcat de emigrația etnică. Cel puțin două dintre fluxurile de acest tip, către Germania și Israel, își consumă, probabil definitiv<sup>2</sup>, istoria în România. Plecărilor legale s-au derulat în cadrul unor politici active de încurajare a migrației din partea statelor de destinație (în special în cazul Germaniei și Israelului) și au marcat stadiul final al unor mișcări inițiate în perioada comunistă, sau chiar anterior.

*Deplasările repetate, pe perioade scurte, pentru comerț în țările apropiate* (fosta Iugoslavie, Polonia, Turcia, Ungaria, Republica Moldova) au cunoscut, în aceeași perioadă, o dezvoltare accentuată. Redusă astăzi la forme specifice mai degrabă zonelor din vecinătatea granițelor (Sandu et al., 2004), „migrația cu valiza” a antrenat, la începutul anilor '90, sute de mii de români. Ca și în cazul migrației etnice, importanța sa este astăzi mai mult legată de consecințele asupra structurării sistemului migrației externe din România (Diminescu, 2003).

Sintagma „*migrație forțată a românilor*” poate fi, mai degrabă, utilizată pentru a desemna o secvență de explorare a spațiului internațional prin recursul la procedurile de acordare a azilului. Practica solicitării de azil a reprezentat una dintre puținele strategii de mobilitate externe din repertoriul românesc anterior anului 1989, care a fost utilizată intens, în special în cazul Europei, după 1990 (Diminescu, 2003). Schimbările legislațiilor statelor de destinație (Freeman, 1992) și eforturile de sincronizare din cadrul UE au pus capăt relativ rapid fenomenului. Migrația bazată pe specularea dreptului de azil a fost însă una consistentă și a facilitat, probabil, inserția primilor migranți români în spațiul european.

Aceeași perioadă este una a explorărilor în emigrația pentru muncă. *Turcia, Israelul* reprezintă destinații majore (Sandu, 2006). Pentru Turcia, „comerțul cu valiza” a reprezentat, probabil, strategia de explorare care a deschis calea pentru muncă. Israelul găsisese, la începutul anilor '90, în forța de muncă românească un înlocuitor pentru nevoile sale blocate de conflictele din vecinătate (Diminescu și Berthomière, 2003). *Germania, Ungaria și Italia* sunt destinații de rang secund, în aceeași perioadă (Sandu, 2006).

Către *jumătatea anilor '90*, tendințele încep să se schimbe în migrația românilor. Principalele modificări sunt legate de (re)orientarea către spațiul sudic al Europei Occidentale și ascensiunea migrației pentru muncă, în mare parte

---

<sup>1</sup> Excepția o constituie periodizarea lui Baldwin-Edwards, care separă perioada de dominanță a migrației etnice.

<sup>2</sup> Recensământul populației și locuințelor din 2002 înregistra o populație de 1 431 807 etnici maghiari, 59 764 etnici germani, 5 785 etnici evrei. Numărul redus de persoane de etnie germană și evreiască; structura îmbătrânită sunt argumente în acest sens.

clandestine, ca principal tip de migrație. *Italia* devine liderul de atracție, urmată de *Israel*. *Spania* începe să urce și ea între destinațiile favorite ale românilor. Ungaria continuă, pe fondul lipsei oportunităților de circulație legală, să păstreze un loc important ca destinație a migrației pentru muncă (Sandu, 2006).

La sfârșitul anilor '90, emigrația românească era caracterizată de concentrarea deplasărilor în segmentul pentru muncă și două rute majore: una în afara continentului european (*Israel*), cealaltă către Europa sudică (*Italia*, *Spania*). Deplasările europene erau, în bună măsură, marcate de clandestinitate, cu ieșiri/eventual intrări legale, și încadrări într-un circuit al muncii în sectorul informal, la destinație.

Chiar făcând apel la informația existentă astăzi, evaluările asupra volumului emigrației românilor pentru perioada de început a anilor 2000 sunt extrem de greu de realizat. Sursele de date oficiale românești (prin înregistrarea schimbărilor definitive de domiciliu) reușesc să surprindă puțin din dezvoltarea emigrației. Cel mult, informațiile furnizate anual de Institutul Național de Statistică pot fi utilizate în descrierea emigrației definitive (vezi modul de utilizare, Sandu et al. 2004; Voicu, 2005).

În jurul anului 2000 încep să apară primele estimări ale emigrației românilor. Estimările pe bază de sondaj vor deveni, din acest moment, relativ frecvente (pentru o prezentare vezi Voicu, 2005), sugerând dimensiuni considerabile ale fenomenului. Pe baza BOP, la începutul anului 2001, Voicu avansează o estimare de aproximativ 580 000 migranți pentru muncă și o experiență de migrație pentru muncă pentru aproximativ 10% dintre gospodăriile României (ibid).

Deși până la începutul noului mileniu migrația internațională nu a reprezentat un subiect de interes public major, efectele pozitive pe termen scurt ale migrației începeau să devină vizibile. Dacă fenomenul migrației internaționale se dezvoltă, sumele de bani venite din străinătate cunoșteau, la rândul lor, o evoluție ascendentă. În anul 2000, remitențele se pare că depășeau pragul unui milion de dolari, reprezentând pentru perioada respectivă, în opinia economiștilor, „...după creditele externe, cea mai importantă sursă de finanțare a deficitului bugetar” (Dăianu, 2002: 17).

Din altă perspectivă, migrația internațională avea capacitatea de a reduce presiunea șomajului și a direcționa surplusul către piețe externe. La nivel individual, strategia muncii în străinătate părea să fie puternic valorizată de populație. În octombrie 2001, 17% din populație declara intenția de a merge în străinătate pentru a lucra (Voicu, 2005).

## CONTEXT EUROPEAN: PRESIUNE PENTRU CONTROLUL MIGRAȚIEI

Secțiunea încearcă să prezinte câteva repere de interpretare a contextului european, din punctul de vedere al politicilor de migrație. Ceea ce îmi propun să argumentez este că procesul de negociere a aderării României la UE începe într-o

perioadă în care politica de migrație a statelor europene este, prin excelență, una de restricții.

Privită ca istorie, migrația europeană încorporează câteva mari etape. Ardittis (1990) discuta de cinci mari etape în migrația europeană (având ca punct de pornire începutul de secol al XX-lea). *Prima etapă*, a cărei limită superioară autorul citat o plasează la începutul anilor '50, este una dominată de emigrare. Importanța etapei în configurația actuală a sistemului este mai degrabă una minoră (Fassmann și Munz, 1992), legată numai prin întoarcerile către statele de origine de migrația europeană actuală.

Începând cu deceniul șase, până la așa-numita „criza a petrolului” (*a doua etapă*, în clasificarea Ardittis) se derulează, probabil, secvența cu cel mai important rol în structurarea sistemului european (Freeman, 1995): programele de recrutare implementate de statele din centrul și nordul Europei și relativa deschidere la întoarcerea/ migrația dinspre fostele colonii aveau să schimbe, prin consecințele neanticipate, definitiv migrația europeană.

Germania, Elveția, Franța, Belgia, Olanda, Marea Britanie, Suedia au reprezentat pentru perioada 1950–1975 principalii recrutatori de forță de muncă ai continentului (Castles, 2006, 742), într-o perioadă despre care Arango nota: „Datorită unei combinații excepționale între lipsa forței de muncă – datorată pierderilor umane ale războiului și fertilității scăzute din perioada interbelică – și creșterea economică accentuată, alimentată, în primă instanță, de un „recovery bonus” și apoi de un context sociopolitic irepetabil, economiile în creștere ale nord-vestului european aveau nevoie, în aparență, de rezerve nelimitate de muncitori străini” (Arango, 1998, 3). Sudul mai puțin dezvoltat (Italia, Spania, Portugalia, Grecia, ulterior Iugoslavia) a constituit, într-o primă fază, principala sursă de imigrație. Pe măsură ce „rezervele” intraeuropene de forță de muncă s-au epuizat, a avut loc o extindere a programelor de recrutare către state extra-europene (bazinul mediteraneeen și nordul Africii) (Fassmann și Munz, 1992, 461). Același interval este marcat de reveniri/ veniri din spațiul fostelor colonii.

În perioada ulterioară crizei din 1973, în plină recesiune economică, programele de recrutare europene sunt stopate și politica de „aducere” este înlocuită, treptat, cu una de restricții legate de imigrație (incluzând în parte și migrația dinspre spațiile fostelor colonii) (Baldwin-Edwards și Schain, 1994). Migrația, în special cea din spațiul extraeuropean, continuă însă, consfințind, probabil, primul eșec major al politicilor europene de migrație, care va marca pentru o perioadă îndelungată atitudinea statelor europene față de imigrație. Discutând despre politica de migrație a foștilor mari recrutatori europeni la sfârșit de secol XX, Freeman nota: „Astăzi, politicile de imigrație din aceste state sunt marcate de greșelile, eșecurile și consecințele neprevăzute ale erei *guest worker* și de conflictele asociate cu noile minorități etnice create în acea perioadă” (Freeman, 1995, 890). Până spre mijlocul anilor '80 (cea de-a treia etapă în clasificarea lui Ardittis), au loc două schimbări majore: pe de o parte statele sudului european (mai

ales Italia și Spania) își primesc acasă o parte dintre muncitorii participanți în programele *guest worker* și încep să devină ele însele spații de destinație, în special pentru migrație noneuropeană. Pe de altă parte, statele recrutatoare sunt nevoite să-și schimbe strategiile de abordare/ gestionare a fluxurilor migratorii: migrația pentru muncă, inițiată ca temporară, se transformă într-una pe termen lung/ definitivă, noi venituri sunt posibile, în special în cadrul procedurilor de reîntregire a familiei. Este perioada în care aceste state trec de la controlul intrărilor în spațiul național la gestionarea integrării celei de-a doua generații de migranți.

O a patra etapă ar începe, în perspectiva lui Ardittis, undeva către mijlocul anilor '80 și este caracterizată de consacrarea Europei ca spațiu de destinație pentru migrația extra-europeană și, în același timp, de tranziția majorității statelor vestului european la statutul „deplin” de țări de imigrație (cu problemele implicite de gestionare a migrației, legate nu numai de intrare, ci și de integrare).

Către sfârșitul anilor '80, semnele dezvoltării unei noi etape încep să apară: blocul european comunist începe să se deschidă, iar diferențele împing esticii către vest. Cererile de azil cresc în perioada anilor '80, în toate statele de destinație europene, ajungându-se de la 66 900, în 1983 la 694 000, în 1992 (considerat un vârf pentru evoluția procesului), conform estimărilor ONU (Zlotnik, 1998, 442).

„Atitudinea” statelor europene față de imigrație este marcată de „ruptura” între nord și sud: regimuri restrictive de politică (cele mai restrictive, la nivelul statelor democratice), în centru și nord și începuturi „ezitante”, orientate de presiunile externe pentru restricții, în sud (Freeman, 1995).

Începutul anilor '90 este marcat de teama unei invazii prin migrație, de data aceasta „neprovocată” de țările de destinație. Freeman accentua că „greșelile” asociate programului *guest worker* aveau să marcheze politica de migrație în statele din centru și nord, menționând printre moștenirile perioadei respective: convingerea că migrația temporară pentru muncă sfârșește inevitabil într-un proces de migrație permanentă și că orice migrație semnificativă va fi, în primul rând, una noneuropeană și scepticismul legat de capacitatea statului de a controla imigrația (1995, 890).

#### **RĂSPUNSURI ROMÂNEȘTI DE POLITICĂ DE MIGRAȚIE: ÎNTRE PRESIUNEA EXTERNĂ ȘI INTERESELE INTERNE**

Până la începutul anilor 2000, atitudinea statului român față de emigrație poate fi considerată mai degrabă drept una de tip *laissez-faire*. În domeniul emigrației pentru muncă, cele mai importante măsuri adoptate sunt cele legate de intervenția limitată pe fluxul către Israel (începând cu 1996) și semnarea câtorva tratate bilaterale.

Începând cu 2000, eforturile de reglementare în domeniul migrației se accelerează. Pe de o parte, are loc un proces de implementare a *aquis*-ului comunitar. În domeniul migrației, măsurile legate de legislația comună europeană

erau definite de interesele și problemele țărilor membre, în acel moment exclusiv state de destinație. Setul de măsuri este, tocmai din acest motiv, unul puțin interesant pentru analiza de față.

Pe de altă parte, pentru a-și asigura șanse sporite de succes în procesul de aderare, România trebuia să facă față unei provocări mult mai complexe: să încerce să controleze plecările, în special partea consistentă a acestora: ieșirile pentru muncă. Se poate face distincția între două tipuri de reglementări care au vizat controlul emigrației pentru muncă: pe de o parte, cele care au vizat atragerea migrației pe canale legale, în principiu prin trei categorii de măsuri: prin intervenția pe piața firmelor de mediere a plecărilor pentru muncă în străinătate, prin intervenția ca mediator al plecărilor și prin încheierea de acorduri bilaterale (măsuri cu caracter specific de control al emigrației pentru muncă), pe de altă parte, măsuri nespecifice, prin care s-a încercat controlul plecărilor, respectiv revenirilor în/ din țară. Dacă primul set de reglementări face parte din arsenalul obișnuit de intervenție în migrație, cel de-al doilea definește o situație de noutate, mai ales prin context: România era un stat democratic care garanta prin constituție libertatea de mișcare cetățenilor săi, dar înlocuia controlul la distanță promovat de statele de destinație în forma vizelor cu restricții legate de îndeplinirea unor condiții la ieșirea din țară și încerca să pedepsească încălcarea regulilor legate de circulația externă a cetățenilor săi. Acest al doilea set de măsuri face obiectul analizei detaliate din această secțiune. Măsurile pot fi considerate, în contextul unui stat democratic, o probă de inovație în materie de politici de migrație (se pare că nici unul dintre statele europene în situație similară nu au adoptat astfel de măsuri (Lăzăroiu și Alexandru, 2005: 6)). Următoarele trei secțiuni ale materialului încearcă să prezinte reglementările pe care le-am subsumat categoriei *măsuri nespecifice de control al emigrației*.

### **Condiții la ieșirea din țară**

Începând cu 1 decembrie 2001, cetățenii români care doreau să călătorească în străinătate în „scopuri particulare” trebuie să îndeplinească o serie de condiții, care, așa cum remarcă Lăzăroiu și Alexandru, „...par mai degrabă criterii de intrare într-o țară” (2005, 6). Măsura implementată este în evidentă conexiune cu posibila renunțare la obligativitatea vizelor de intrare în spațiul Schengen (1 ianuarie 2002).

În 2001, printr-o ordonanță de urgență (OUG 144/2001), Guvernul impune o serie de condiții considerate obligatorii pentru ieșirea din țară: fiecare cetățean care dorea/ sau avea nevoie să călătorească în străinătate trebuia să fie posesorul: unei asigurări medicale pe perioada șederii în străinătate, unui bilet de călătorie dus-întors și unei sume de bani minime în valută. Elementul esențial care va influența migrația este prevăzut în articolul 2 al Ordonanței 144: dacă o persoană nu îndeplinea condițiile de ieșire din țară, șeful punctului de frontieră putea dispune întreruperea călătoriei. Excepție de la prevederile legale făceau: persoanele care se deplasau pentru a urma un tratament medical, participau la manifestări științifice și

cultural-sportive, care se deplasau în situația îmbolnăvirii sau decesului unei rude stabilite în străinătate, sau pentru alte scopuri temeinic justificate. Pentru fiecare dintre aceste cazuri, cetățenii români trebuiau să prezinte: „... documente doveditoare din care să rezulte scopul călătoriei și asigurarea financiară a acesteia” (art. 2, lit. a). Erau exceptate, de asemenea, de la condițiile legate de ieșirea din țară, minorii sub 14 ani, minorii sub 18 ani care se deplasau la părinți sau rude, persoanele care plecau legal pentru muncă, cetățenii români care călătoreau în țările vecine, în virtutea unui permis de mic trafic sau trecere simplificată. Prezentarea anterioară detaliată a prevederilor actului normativ intenționează să reflecte încercarea autorităților de la București de a controla, printr-o măsură nespecifică, migrația privată pentru muncă, prin impunerea de „filtre de control”, de care era de așteptat ca numai „adevărații călători” în scopuri particulare să poată trece. Ordonanța aprobată în oarecare grabă, va fi rectificată prin Legea 177/2002, în luna aprilie, când autoritățile române realizează că solicitarea unei asigurări medicale nu are nici o justificare legată de protecția cetățenilor, în țările cu care România a încheiat „...acorduri, înțelegeri, convenții sau protocoale pentru acordarea asistenței medicale pe bază de reciprocitate în domeniul sănătății” (L 177/2002, punctul 2). Controlul pe care statul încerca să-l realizeze asupra plecărilor pentru muncă era dificil de pus în practică și ridica probleme pentru celelalte tipuri de deplasări. În octombrie 2002 apare o nouă modificare la OUG 144/2001: Legea 580/2002 modifică articolul referitor la categoriile de persoane care sunt exceptate de la condițiile stabilite prin Ordonanța 144.

După aproape trei ani în care restricțiile funcționează în forma definitivă de L 580/2002, în 2005, Ordonanța de Guvern 28/2005 introduce o nouă condiție: cetățenii români trebuiau să prezinte, pe lângă asigurarea medicală, biletul de călătorie dus-întors, suma de bani calculată conform reglementărilor în vigoare (sau documente doveditoare) și „documente care justifică scopul și condițiile șederii planificate”. Interesant este că la numai câteva zile de la apariția Ordonanței 28/2005 apare Legea 248/2005, care urma să intre în vigoare 6 luni mai târziu decât data la care era publicată (iulie 2005) și care anunță abrogarea reglementărilor legate de impunerea unor restricții la ieșirea din țară, la data aderării României la UE. Semnalul vizavi de ce urma să se întâmple era clar: înăsprire pentru o perioadă scurtă. Dificultatea implementării unor condiții la ieșirea din țară, în condițiile dezvoltării accentuate a emigrației pentru muncă, este reflectată de rezeziunea cu care în intervalul 2005–2006 actele normative referitoare la acest subiect sunt elaborate și modificate. Finalul „condițiilor la ieșirea din țară” ar fi corect să spunem că este integrarea în Uniunea Europeană. Înainte de integrare, o nouă Ordonanță (OUG 29/2006) reduce duritatea condițiilor impuse. Preambulul actului normativ oferă, după patru ani, o explicație „oficială” a procesului, legând impunerea restricțiilor de presiunile UE: „...ținând seama că în prezent migrația ilegală a cetățenilor români nu mai constituie, cum se întâmpla în anii anteriori, unul dintre principalele reproșuri adresate României de statele membre ale Uniunii Europene...” (Preambul OUG 29/2006).



### **Control la distanță**

În luna august a anului 2001, când România se pregătea pentru o eventuală eliberare a „poverii vizelor”, este implementat un act normativ cu o semnificație aparte. Ordonanța de Urgență 112/2001, aprobată prin Legea 252/2002 este o măsură prin care statul român își asumă faptele cetățenilor săi, chiar și atunci când sunt săvârșite în afara spațiului său geografic de exercitare a autorității. Textul scurt al actului legislativ instituie măsuri severe pentru cei care intră sau ies dintr-un stat prin trecerea ilegală a frontierei acestora. Măsura este una cu un vădit caracter transnațional: statul român acordă cetățeniei rolul fundamental în raport cu spațiul, în exercitarea autorității, încercând un control nu numai pe segmentul ieșirilor din țară sau pe cel al intrărilor, ci și pe cel al perioadei petrecute în străinătate. În mod evident, aplicarea ordonanței nu este posibilă decât la întoarcerea în România.

### **Restrângerea dreptului la liberă circulație**

Dreptul la liberă circulație este, în cazul statelor democratice, unul fundamental. În cazul României, importanța sa este confirmată prin înscrierea în Constituție. Libera circulație este un însă un drept de care cetățenii beneficiază sub asumptia satisfacerii anumitor condiții. Aceste „condiții” au devenit, prin redefinire continuă, un alt mijloc de intervenție în vederea controlului ieșirilor din țară. Din 1998, în categoria persoanelor cărora le puteau fi aplicate pedepse prin restrângerea dreptului la liberă circulație sunt incluse și cele care se întorc în țară în urma acordurilor de readmisie. Era o primă modalitate de întrerupere a unor trasee individuale de migrație, inclusiv a celor pentru muncă, în special în cazul statelor care practicau expulzarea inclusiv pentru ședere/ muncă ilegală.

Problemele legate de controlul emigrației și activitățile desfășurate de români în afara granițelor aveau să se reflecte printr-o nouă lărgire, în 2002, a categoriei faptelor supuse restricțiilor de circulație (prin includerea cerșetoriei în străinătate în această categorie). „Succesul” obținut prin liberalizarea accesului cetățenilor români în Spațiul Schengen, în ianuarie 2002, este reflectat printr-o nouă modificare de legislație: cetățenii români care se întorceau în urma returnării din străinătate, indiferent dacă România semnase sau nu un acord de readmisie cu statul care îi expulza, ca și cetățenii care „...au depășit termenele de ședere în statele în care au călătorit, stabilite prin acordurile sau convențiile încheiate cu acestea” (OUG 84/2003) erau pasibili de restrângerea dreptului la liberă circulație. Măsura afecta, de această dată, orice fel de depășire a duratei de ședere de trei luni (pentru statele Schengen) sau orice depășire a perioadei pentru care era eliberată o viză, în cazul celorlalte state de destinație.

În perioada ulterioară deschiderii negocierilor de aderare, perioadele pe parcursul cărora se pot aplica restricții de circulație cresc, ajungând în 2003 până la durate între 1 și 5 ani. Începând în mod particular cu 2003, amenințarea „stampilei” pe pașaport va afecta stragiile de migrație, în special pe cele dezvoltate în sfera

migrației clandestine pentru muncă. Abia în 2005, prin Legea 248/2005, sunt introduse noi specificări care relaxează, definitiv am spune, regimul de control al ieșirilor din țară. Actul normativ introduce distincția între *suspendarea* exercitării dreptului de liberă circulație – interdicție temporară de părăsire a teritoriului României și *restrângerea* exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate – interdicție temporară de a călători în anumite state. Sunt modificate, de asemenea, și perioadele de aplicare a restricțiilor.

## DISCUȚII

La începutul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, România era un stat de emigrație. Fenomenul era în creștere, cu o accentuare a migrației pentru muncă. Migrația către destinațiile europene (în mod particular Italia și Spania) intrase, deja, în faza dezvoltării. În plan intern, efectele deplasărilor cetățenilor români în străinătate începeau să se facă simțite mai ales din punct de vedere economic: sumele de bani pe care România le primea în forma remitețelor se multiplicau vertiginos, atingând pragul primului milion de dolari. Emigrația permitea eliberarea presiunilor de pe piața forței de muncă, cu consecințe previzibile asupra tensiunilor sociale. La nivel individual, migrația externă părea să ocupe, la începutul anilor 2000, un loc important între planurile de viitor ale românilor: numai intenția de migrație pentru muncă depășea 10 procente.

România începea negocierile pentru a se alătura unei Europe puțin tolerante la intruziunile din exterior. Experiențele perioadei *guest worker* din anii '70, valul solicitărilor de azil de sfârșitul anilor '80 și începutul anilor '90 accentuasera politicile bazate pe ideea de control al imigrației. *Aquis*-ul comunitar pe care statul român urma să-l implementeze conținea, în mare măsură, prevederi legate de imigrație. Ca și în cazul altor state (Spania, Grecia, Portugalia), legislația în domeniul imigrării urma să fie adoptată în absența fenomenului. Problema României venea însă din statutul său de țară de emigrație, mai mult, cu un potențial ridicat de emigrație, în momentul respectiv, și având presiuni pentru controlul plecărilor.

Eforturile de a controla emigrația se accentuează, în România, în perioada de început a anilor 2000. Analiza măsurilor implementate conduce la concluzia că, în fapt, se poate discuta despre două categorii mari: reglementările orientate ținând către migrația pentru muncă și reglementări cu caracter nespecific, care vizează ieșirile-revenirile din/ în țară în/ din străinătate. Ridicarea restricțiilor legate de circulația cetățenilor români în Spațiul Schengen, începând cu 1 ianuarie 2002 accelerează ritmul de elaborare și implementare a măsurilor cu caracter de control.

Prima categorie menționată de măsuri, cea vizând emigrația pentru muncă, se înscrie în repertoriul internațional, larg utilizat, de gestionare a emigrației de acest tip. Cea de-a doua categorie reprezintă o veritabilă probă de inovație: statul român, un stat democratic care garantează cetățenilor dreptul la liberă circulație, încercă să

controleze emigrația, prin controlul ieșirilor, respectiv al revenirilor. Controlul ieșirilor nu reprezintă, ca tip, o acțiune cu caracter de noutate în migrație. Politica de restricție a circulației persoanelor, promovată de statele foste comuniste este, din păcate, un exemplu familiar românilor. Noutatea măsurilor promovate de România în perioada 2000–2007 constă în găsirea formulei prin care asemenea măsuri să poată fi implementate într-un context democratic.

Analiza reglementărilor permite identificarea a trei categorii de acțiuni: o serie îndreptate spre instituirea unor condiții la ieșirea din țară, o alta îndreptată spre pedepsirea încălcării reglementărilor legate de circulația în străinătate, prin restrângerea dreptului la liberă circulație pe perioade variabile și o măsură bazată pe afirmarea transnațională a autorității statului român. Implementarea fiecărui tip, reflectând caracterul de contradicție cu realitatea emigrației românești, se realizează cu dificultăți, cu reveniri și redefiniri frecvente în legislație.

Pachetul de măsuri discutat reprezintă o situație interesantă, din punctul de vedere al modalității în care inovația apare la nivelul politicilor de migrație. Reglementările introduse de statul român sunt rezultatul conjugat al presiunii externe și interne divergente. Statutul de țară în curs de aderare la UE și „atitudinea” europeană față de imigrația necontrolată obligau statul român la acțiune, în direcția controlului circulației externe a propriilor cetățeni. Situația internă, caracterizată de o creștere a presiunii pentru migrație externă și asocierea migrației internaționale cu efecte pozitive (de tipul *remitențe* și reducerea presiunii asupra pieței forței de muncă) presau pentru eforturi în direcția opusă: a facilitării emigrației internaționale. Statul român a încercat să dezvolte canalul emigrației legale pentru muncă, concomitent cu măsuri de control pe segmentul ieșirilor/revenirilor private.

Măsurile prezentate nu pot fi discutate din perspectiva duratei și nici a capacității lor de difuziune. Reglementările reprezintă rezultatul unui context specific, existent pentru un interval de timp limitat. Un astfel de model nu ar putea fi preluat decât de un stat aflat într-un context similar, situație destul de greu de imaginat. Caracterul dinamic al migrației internaționale impune, de altfel, politicilor de migrație un ritm alert de schimbare, în raport cu alte domenii de politică publică. Reacția rapidă la nivelul strategiilor de migrație reprezintă un factor suplimentar, care presează spre înnoirea continuă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Arango, J., *Migrants in Europe: Between Integration and Exclusion*, lucrare prezentată la conferința *International Migration: Challenges for European Population*, Bari, 1998.
2. Ardittis, S., *Labour migration and the single European market: a synthetic and prospective note*, „International Sociology”, 5, 461–74, 1990.
3. Baldwin-Edwards, M., *Migration policies for a Romania within the European Union: navigating between Scylla and Charybdis*, „Mediterranean Migration Observatory”, UEHR Working Papers, 2005.

4. Baldwin-Edwards, M., Schain, M. A., *The Politics of Immigration: Introduction*, în Baldwin-Edwards, M., Schain, M. A., *The Politics of Immigration in Western Europe*, Essex, Frank Cass & Co. LTD, 1994.
5. Castles, S., *The Guest-Worker in Western Europe – An Obituary*, „International Migration Review”, 20, 4, 1986, pp. 761–778.
6. Castles, S., *Guest workers in Europe: A resurrection?*, „International Migration Review”, 40, 4, 2006, pp. 741–766.
7. Dăianu, D., (coord), *Balance of payments financing in Romania. The role of remittances*, Romanian Center for Economic Policies, 2002.
8. Diminescu, D., Introduction, în Diminescu, D., (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l’Homme, 2003.
9. Diminescu, D., Berthomière, W., La saison prochaine a Jerusalem, în Diminescu, D. (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l’Homme, 2003.
10. Fassmann, H., Munz, R., *Patterns and Trends of International Migration in Western Europe*, „Population and Development Review”, 18, 1992, pp. 457–480.
11. Freeman, G. P., *Migration policy and politics in the receiving states*, „International Migration Review”, 26, 4, 1992, pp. 1144–1167.
12. Freeman, G. P., *Modes of immigration politics in liberal democratic states*, „International Migration Review”, 29, 4, 1995, pp. 881–902.
13. Lăzăroiu, S., Alexandru, M., *Controlling exists to gain accession. Romanian migration policy in the making*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale, 2005.
14. Sandu, D., Explorarea Europei prin migrații pentru muncă: 1990–2006, în Sandu, D. (coord.), *Locuirea temporară în străinătate. Migrația economică a românilor: 1990–2006*, București, FSD, 2006.
15. Sandu, D., Radu, C., Constantinescu, M., Ciobanu, O., *A Country Report on Romanian Migration Abroad: Stocks and Flows After 1989*. <http://www.migrationonline.cz/>, 2004.
16. Voicu, B., *Penuria pseudo-modernă a postcomunismului românesc. Vol.I: Schimbarea socială și acțiunile indivizilor*, Iași, Expert Projects, 2005.
17. Zlotnik, H., *International Migration 1965–96: An Overview*, „Population and Development Review”, 24, 1998, pp. 429–468.
18. \*\*\* UNFPA, *Populația și dezvoltarea României – prognoze și posibile soluții*, 3, 2007.

*From the social innovation perspective, the article addresses the issue of Romanian migration policies. I have tried to reason that, at the beginning of EU accession negotiations, Romania was caught in a contradictory situation, induced by the internal pressure for emigration and restrictive attitude of EU member states towards immigration. Between internal and external pressures, Romania implemented a set of measures with innovative character through which it tried to control, within the strict limits of intervention of a democratic emigration state, the departures that could lead to clandestine stayings abroad.*

**Keywords:** migration policies, Romania, EU, social innovation.