



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

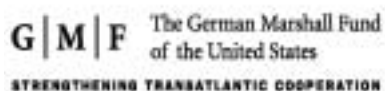
**IMIGRANCI
I OCHRONA
GRANIC USA PO 11
WRZEŚNIA 2001R.**

Aristide Zolberg

Warszawa 2004

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Publikacja została opublikowana dzięki pomocy finansowej



© Copyright by Institute of Public Affairs, Warszawa 2004

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (48 22) 55 64 260
fax.: (48 22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl

opracowanie graficzne: Agnieszka Kamińska (awkaminska@poczta.onet.pl)



Na początku lat dziewięćdziesiątych w swoim opracowaniu przeznaczonym dla decydentów, przygotowujących się na nadejście dwudziestego pierwszego wieku, Paul Kennedy wskazał globalną eksplozję demograficzną jako jeden z najtrudniejszych problemów, dotyczących sfery bezpieczeństwa. Stwierdził bowiem, iż ze względu na brak równowagi w zakresie trendów demograficznych pomiędzy społeczeństwami żyjącymi w dobrobycie i w ubóstwie, należy spodziewać się „wielkiej fali migracji”, jako że polityka imigracyjna zbyt łatwo nie odstraszy „zdesperowanych imigrantów”¹. W podobnym duchu utrzymane były wypowiedzi Myrona Weinerja, politologa z Massachusetts Institute of Technology, który twierdził, że międzynarodowa migracja stała się przedmiotem „wielkiej polityki międzynarodowej”, ponieważ często prowadzi do konfliktów między państwami i jako taka winna być analizowana w kontekście „bezpieczeństwa/stabilności” (‘security/stability’)². Cytowane powyżej przykłady obejmują exodus Niemców z NRD, który przyczynił się do upadku muru berlińskiego, obecność cudzoziemskich robotników w Europie, sprzyjającą rozwojowi radykalnych partii prawicowych oraz inwazję na Ruandę, dokonaną przez uchodźców z plemienia Tutsi zamieszkałych w sąsiadującej z nią Ugandzie.

Wiążąc kwestię bezpieczeństwa z ochroną środowiska, Thomas Homer-Dixon sugerował,

iz międzynarodowy kryzys migracyjny zaostrzyła degradacja środowiska naturalnego oraz wynikające z niej niedobory, które bądź to bezpośrednio zmuszały ludzi do przenoszenia się zagranicę w poszukiwaniu możliwości przeżycia, bądź pośrednio przyczyniały się do powstawania rodzących przemoc konfliktów³.

Widać jednak jasno, że owe odległe i złożone zagrożenia dla bezpieczeństwa, postrzegane jako przyczyny migracji ludności, zostały znacząco przysłonięte przez łatwiej odczuwalne zagrożenia wynikające z samego faktu podróżowania do innych krajów, co dobitnie pokazały wydarzenia z 11 września 2001 roku. I choć pod niektórymi względami wydarzenia te były bezprecedensowe, to jednak w innych aspektach były one jedynie najnowszymi epizodami długiej serii zbrodni politycznych, dokonywanych przez osoby pochodzące z innych krajów, które znały historię współczesną. Szczególnie chodzi tu o niesławnych wschodnioeuropejskich ‘anarchistów’ z lat dziewięćdziesiątych XX w., zwolenników z różnych obozów ideologicznych i aktywistów rekrutujących się spośród dyskryminowanych mniejszości narodowych. W tym świetle oczywiste wydaje się, że z perspektywy bezpieczeństwa rozróżnienie między ‘przybyszami’ a ‘imigrantami’, dominujące w narodowej polityce wielu krajów, jest w dużym stopniu nieadekwatne

1 Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-first century* (New York: Vintage, 1993), 44.

2 Myron Wiener, “Security, Stability, and International Migration,” *International Security* 17, nr 3 (Winter 1992-93), 95. Podał on przykład exodusu Niemców wschodnich, który przyczynił się do upadku muru berlińskiego, a także przykład obecności cudzoziemskich robotników w Europie, która przyczyniła się do powstania radykalnych partii prawicowych i inwazji Ruandy przez Tutsich z terytorium sąsiadującej z nią Ugandy. Mimo, iż nie zgadzam się w tej sprawie z Wienerem, pragnę skorzystać z okazji i wyrazić wobec niego swój wielki szacunek jako dla doskonałego nauczyciela i szanowanego współpracownika. Pragnę dodać, że w tym czasie pracowaliśmy razem nad projektem badawczym dotyczącym uchodźców. Artykuł został opublikowany w pracy zbiorowej pt. *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights* (New York: HarperCollins, 1995).

3 Thomas Homer-Dixon, “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases,” *International Security* 19, nr. 1 (1994): 5-40.



i że należy je przededefiniować na potrzeby analizy wpływu międzynarodowego przepływu osób na kwestie bezpieczeństwa narodowego.

Kontrola przyjeżdżających

Kwestia kontroli wjazdów nastrocza trudności o niespotykanej dotąd skali. Przykładowo, wkrótce po rozpoczęciu działalności nowego Departamentu ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA (Department of Homeland Security) w marcu 2003r. pracownicy sekretarza Toma Ridge'a przedstawili obliczenia, według których pracownicy służb granicznych (border inspectors) powoływani przez ten departament musieliby co roku podejmować 1,3 miliarda właściwych decyzji, aby utrzymać terrorystów i ich broń z dala od USA, przy czym w tej liczbie uwzględniono także decyzje dotyczące kontroli statków i ładunków, pasażerów przybywających drogą powietrzną oraz wszystkich osób przekraczających granicę lądową⁴. Na przestrzeni jednego roku ok. 450 mln osób przekracza terytorium USA drogą lądową, a kolejne 100 mln drogą morską lub powietrzną, co daje w sumie wielkość dwukrotnie wyższą niż całkowita liczba ludności USA⁵. Jeśli pominiemy powracających do kraju obywateli amerykańskich i osoby dojeżdżające codziennie do pracy z Kanady i Meksyku, posiadające przepustki dające prawo wielokrotnego przekraczania granicy, liczba osób wjeżdżających na terytorium USA wyniesie ok. 60 mln. W roku 2001 Stany Zjednoczone wydały 7 mln nowych wiz obywatelom innych państw, z czego ok. 800 tys. imigrantom sensu stricto, ok. 600 tys. studentom, a większość pozostałych wiz otrzymali turyści i osoby podróżujące w interesach. Mniej więcej połowa udokumentowanych przypadków przekroczenia granicy dotyczyła osób odwiedzających USA w ramach programu bezwizowego (Visa Waiver Program), który w omawianym roku obejmował 29 krajów

⁴ *New York Times*, 03.03.2002, A1.

⁵ Dane liczbowe zaczerpnięte zostały z dorocznych raportów *Immigration and Naturalization Service; Jestem wdzięczny Fredowi Coczelli za pomoc w zgromadzeniu odpowiednich danych.*



(wśród nich całą Europę Zachodnią i Kanadę) – w tym przypadku istnieje małe prawdopodobieństwo, że obywatele tych państw będą nielegalnie przedłużać swój pobyt lub prowadzić działania niezgodne z prawem. Ogólnie rzecz biorąc w okresie dwóch lat poprzedzających datę 11 września 2001 r. mniej więcej jedna na 500 tys. wiz wydana została porywaczowi lub jednej z osób podejrzanych o współudział w zamachach. Zadanie kontrolowania granic wydaje się trudne do ogarnięcia nawet jeżeli kontrolę ograniczy się do krajów 'niebezpiecznych' – obywatelom Arabii Saudyjskiej wydano ok. 120 tys. wiz, z czego piętnaście przypadło na przyszłych porywaczy, tzn. mniej więcej jedna na 8 tys. wiz, co daje wielkość rzędu 0,0001%. Jak na ironię, główny podejrzany oskarżony o zbrodnie związane z 11 września to mężczyzna urodzony w Maroku, który uzyskał obywatelstwo francuskie, w związku z czym został wpuszczony do USA bez wizen a jego przypadek to nieskończenie mały procent ogólnej liczby milionów osób korzystających z tego uprzywilejowanego statusu.

Podobne konfiguracje – na podstawie wielkości i liczby ludności – można by stworzyć dla większości innych państw, funkcjonujących w międzynarodowym systemie, w ramach którego na przestrzeni ostatnich dekad opracowano dość jednolite procedury kontroli przyjazdu obywateli innych państw. Wprawdzie poszczególne państwa bardzo różnią się swoją postawą wobec imigrantów, to – z niewielkimi wyjątkami – chętnie widzą turystów i biznesmenów i starają się ułatwiać im wjazd, eliminując przeszkody administracyjne. W szczególności w przypadku Stanów Zjednoczonych polityka taka dotyczy studentów, gdyż czesne przez nich płacone stanowi znaczące źródło dochodów instytucji szkolnictwa wyższego

oraz wielu szkół prywatnych, do których zalicza się nie tylko okryte niesławą szkoły lotnictwa, gdzie szkolili się piloci przed atakami z 11 września, ale także np. szkoły językowe reklamujące się w nowojorskim metrze.

Ogólniej rzecz ujmując należy stwierdzić, że obecna sytuacja odzwierciedla sprzeczne imperatywy wynikające ze struktury współczesnego świata, charakteryzującego się coraz większym znaczeniem ponadnarodowych procesów gospodarczych i kulturowych, w którym funkcjonuje jednak westfalski system polityczny oparty na wzajemnie wyłącznych, definiowanych terytorialnie suwerennych państwach, posiadających monopol na stosowanie instrumentów zorganizowanej przemocy. Z drugiej strony globalizacja a także przekonanie o konieczności przestrzegania swobód obywatelskich sprzyjają rozszerzaniu się międzynarodowego przepływu osób pochodzących z różnych warstw społecznych oraz krajów – zarówno biednych jak i bogatych. Z kolei względy bezpieczeństwa skłaniają do narzucenia ograniczeń powstrzymujących swobodny przepływ osób. W zamożnych krajach, gdzie panuje liberalna demokracja, wezwania takie przyczyniły się do sformułowania wymogów wizowych wyłącznie dla osób przybywających z krajów, których obywatele wykazują tendencję do emigrowania, co w praktyce oznacza kraje Trzeciego Świata i byłe kraje bloku wschodniego, ze szczególnym uwzględnieniem państw sąsiadujących lub stanowiących główne źródła imigrantów (np. Meksyk wobec USA, Polska i Turcja wobec Niemiec, kraje Afryki Północnej wobec Francji, kraje Azji Południowej i basenu Morza Karaibskiego wobec Wielkiej Brytanii). O ile to możliwe – a szczególnie w przypadku podróży drogą morską lub powietrzną – państwa te stosują 'kontrolę na



odległość', tzn. wymagają, aby przed rozpoczęciem podróży obywatele danego kraju posiadali wizę przyznaną przez urzędników konsularnych w danym kraju, a przed wejściem na pokład przewoźnik komercyjny przeprowadza wstępną kontrolę graniczną.

Ponieważ wymóg uzyskania wizy ma na celu przede wszystkim zapobieżenie niedozwolonej imigracji, kryteria selekcji przybyszów mają na ogół charakter ekonomiczny. Tam jednak, gdzie w grę zaczynają wchodzić uwarunkowania polityczne oraz kwestie bezpieczeństwa, urzędnicy konsularni mogą wszcząć bardziej szczegółowe dochodzenie lub przekazać budzący wątpliwości wniosek wyspecjalizowanym organom, w tym także agencjom wywiadowczym. Praktyka ta była powszechna w czasach zimnej wojny, kiedy to osoby pragnące odwiedzić kraje bloku wschodniego – szczególnie w celu prowadzenia badań naukowych lub dziennikarskich – musiały z dużym wyprzedzeniem składać wnioski wizowe a z kolei Stany Zjednoczone nawet od osób przyjeżdżających z krajów sprzymierzonych wymagały złożenia pod przysięgą oświadczenia, że nie są oni związani z żadnymi organizacjami 'wywrotowymi'. Po wydarzeniach z 11 września okazało się jednak, że w rutynowych przypadkach urzędnicy konsularni mają dostęp do bardzo ograniczonego zakresu informacji politycznych a większość zadań związanych z 'kontrolą na odległość' była w rzeczywistości powierzana lokalnym firmom zajmującym się organizacją wyjazdów.

Narzędzia kontroli wewnętrznej

Z wyjątkiem Wielkiej Brytanii oraz krajów, które odziedziczyły jej tradycje prawne, większość państw uzupełnia kontrolę graniczną instrumentami kontroli wewnętrznej. Są one wprawdzie stosowane zarówno wobec obywateli własnych, jak i cudzoziemców, lecz ci ostatni zwykle podlegają surowszym uregulowaniom prawnym. System opiera się na wymogu formalnej identyfikacji osób na podstawie wydanego przez władze państwowe dokumentu tożsamości. Od osób fizycznych wymaga się ponadto zgłoszenia władzom swojego adresu zamieszkania i powiadamiania odpowiednich organów o wszelkich zmianach tego adresu. Przybysze z zagranicy często muszą spełnić wymóg zgłoszenia się do urzędu po upływie wskazanego okresu. Nie ma wprawdzie dowodów wskazujących na to, iż tego rodzaju praktyki w znaczącym stopniu zapobiegają naruszeniom bezpieczeństwa, lecz niewątpliwie ułatwiają one prowadzenie dochodzeń post factum w tego rodzaju sprawach.

W porównaniu do praktyk stosowanych w różnych krajach Stany Zjednoczone prowadzą niejednorodną politykę w zakresie bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o ogólnie pojęte narzędzia kontroli wewnętrznej, USA plasują się na najbardziej liberalnym końcu kontinuum – nie tylko dlatego, że nie posiadają państwowego systemu rejestracji tożsamości, ale także dlatego, że w Stanach Zjednoczonych niezwykle łatwo jest zmienić tożsamość, np. przybierając nowe nazwisko. Należy także zauważyć, że rejestracja miejsca zamieszkania prowadzona jest w USA w niewielkim zakresie (lub wcale), w związku z czym przy rejestracji obywateli pragnących uczestniczyć w wyborach wymaga się przedstawienia dokumentu potwierdzającego



fakt zamieszkiwania w danej okolicy. Z drugiej jednak strony Stany Zjednoczone były pionierem w zakresie opracowania systemu 'zdalnej kontroli', narzucając obowiązek kontroli statków transatlantyckich już w latach trzydziestych XIX wieku, wprowadzając w latach dwudziestych ubiegłego stulecia wymóg wizowy wobec niemal wszystkich osób oraz gruntownie reorganizując swój aparat dyplomatyczny pod tym kątem. Pierwotnym celem tych posunięć było wdrożenie nowoprzyjętych ograniczeń dotyczących imigracji, które stanowiły także odpowiedź na obawy związane z bezpieczeństwem i zrodzone w związku z pierwszą wojną światową oraz następującymi po niej rewolucyjnymi wstrząsami. Po zaangażowaniu się w konflikt Stany Zjednoczone zorganizowały oblavy na tysiące obywateli niemieckich, w roku 1919 prokurator generalny Palmer nakazał przeprowadzić naloty na cudzoziemców rzekomo zaangażowanych w działalność rewolucyjną, czego wynikiem były masowe deportacje. W czasie drugiej wojny światowej mieszkańcy USA pochodzenia japońskiego (w tym wielu takich, którzy nabyli obywatelstwo amerykańskie lub urodzili się poza USA) byli poddawani zorganizowanym represjom, uzasadnianym względami bezpieczeństwa. Natomiast poczynszy od lat czterdziestych XX w. obywatele cudzoziemscy byli poddawani rygorowi corocznej rejestracji aż do zakończenia zimnej wojny. Ze względu na obawy, iż osoby przybywające z innych krajów mogli być zaangażowani w działalność wywrotową, w latach pięćdziesiątych XX w. osoby ubiegające się o wizę amerykańską musiały wypełniać obszerne ankiety badające ich opinie i sympatie polityczne. Ponieważ działania te wiązały się z odejściem od przyjętych praktyk postępowania, większość z nich rodziła oskarżenia o to, że stanowią wyraz niewłaściwej ingerencji państwa

w sferę życia społecznego i prywatnego. Praktyki te dały też bodziec do tworzenia organizacji takich jak Amerykańska Unia Swobód Obywatelskich (American Civil Liberties Union), której celem było wyeliminowanie lub przynajmniej kontrola podobnych działań poprzez odwołanie się do gwarancji konstytucyjnych i wykorzystywania w tym celu aparatu sądowego. Pod koniec zimnej wojny zwolennicy swobód obywatelskich zyskali przewagę, a dominujące doktryny prawne zdecydowanie ograniczały rząd federalny i władze stanowe w zakresie ograniczania swobód osobistych w imię bezpieczeństwa. Instytucje oświatowe, a także branża transportowa i turystyczna nadal popierały otwieranie granic dla przybyszów z zagranicy. Stąd też pojawienie się zagranicznego terroryzmu w latach dwięćdziesiątych ubiegłego wieku spowodowało natychmiastowe przyjęcie całego arsenału nowych środków bezpieczeństwa, które znowu były krytykowane jako naruszenie wolności jednostki. Tym razem jednak sprzeciw było słycać nie tylko wśród zwolenników liberalnego podejścia, ale także wśród libertariańskich konserwatystów a protesty objęły różne środowiska.

Możliwość wkroczenia do kraju bojowników pod pozorem bycia studentami pojawiła się po raz pierwszy w czasie kryzysu związanego z przetrzymaniem zakładników amerykańskich w Iranie w roku 1979. W wyniku tego Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji (INS) zaczął żądać od wyższych uczelni składania sprawozdań o godzinach przybycia studentów oraz opuszczeniu przez nich terenu uczelni. Jednak już w roku 1988 liczba zgromadzonych formularzy sprawozdań była tak duża, że agencja zwróciła się do instytucji oświatowych o zaprzestanie ich nadsyłania. Wprowadzony system nie okazał się bynajmniej skutecznym



narzędziem odstrasżającym, gdyż wiele szkół wprowadziło system otwartych zapisów i wysyłało formularz wymagany do uzyskania wizen (symbol I-20) wszystkim osobom, które uiściły opłatę manipulacyjną. Ponadto INS potrzebował aż 6-12 miesięcy, aby powiadomić szkoły o przybywających osobach, a szkoły z kolei nie miały wymogu potwierdzania przybycia tych osób o ile nie żądał tego INS a to zdarzało się rzadko.

Instrumenty kontroli bezpieczeństwa po ataku z 1993 r.

W odpowiedzi na pierwszy atak na World Trade Center, Stany Zjednoczone przyjęły dwa duże akty prawne. Ustawa o reformie dotyczącej postępowania w przypadku nielegalnej imigracji i odpowiedzialności imigrantów (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) z 1996 roku miała przede wszystkim pełnić rolę odstrasżającą (na co wskazuje jej nazwa). Wywołała ona jednak znaczne kontrowersje ze względu na postanowienia odmawiające świadczeń socjalnych legalnym imigrantom oraz obciążenie osób zapraszających kosztami ich utrzymania. Ustawa ta nakazywała rządowi federalnemu opracowanie 'zintegrowanego systemu danych o wjazdach i wyjazdach', który wymagał m. in. skomputeryzowanego śledzenia przepływu studentów, a także dawał policji stanowej i lokalnej prawo do egzekwowania ustaw imigracyjnych oraz zapewniał im szkolenie w tym zakresie. Drugi akt prawny dotyczący tej kwestii, który w owym czasie przyciągnął mniejszą uwagę społeczną, przewidywał wymóg obowiązkowego zatrzymania bez prawa zwolnienia za kaucją cudzoziemców posiadających prawo stałego pobytu, którzy dopuścili się przestępstw i oczekiwali na deportację. Grupy lobbingowe środowisk oświatowych sprzeciwiały się jednak tym rozwiązaniom i dwukrotnie przekonywały Kongres USA o konieczności opóźnienia wdrożenia systemu. Środowiska zwolenników imigracji – w tym sektor biznesu – preferowały system swobodnej, a nie ścisłej kontroli granic. Ogólnie, administracja prezydenta Clintona poddała się presji opóźniając opracowanie skomputeryzowanego systemu wiz. W roku 2001 w raporcie sporządzonym przez Departament



Sprawiedliwości wskazano, że INS niewłaściwie wykorzystał 31 mln dolarów przeznaczone na realizację programu elektronicznej rejestracji wjazdów i wyjazdów osób niebędących obywatelami USA. Stwierdzono także, że realizacja tego zadania wymagać będzie kolejnych czterech lat pracy i dodatkowych nakładów rzędu 57 mln dolarów⁶. Stanowisko to zostało utrzymane po elekcji George'a W. Busha, gdyż Karl Rove, posiadający rozstrzygającą władzę decydowania o kwestiach imigracji, starał się przypodobać ludności pochodzenia latynoskiego, dążąc do pozyskania ich głosów dla partii republikańskiej. James Ziglar, libertarianin nie posiadający doświadczenia w sprawach imigracji został mianowany na szefa INS, a dyrektorem ds. polityki tej instytucji został Stuart Anderson, były działacz libertariańskiego instytutu CATO i były szef kancelarii senatora Spencera Abrahama⁷.

Jeśli chodzi o rozwój powiązań między władzami federalnymi i lokalnymi, to niewiele się tu zmieniło, gdyż radca prawny Departamentu Sprawiedliwości wyraził opinię, że konstytucja wyklucza takie rozwiązania, natomiast policja lokalna argumentowała, że zaangażowanie w kwestie egzekwowania ustaw imigracyjnych nie pozwalałoby jej wypełniać podstawowych obowiązków. Swój sprzeciw ponownie wyrazili także zwolennicy imigracji oraz pracodawcy.

Ponowne ukształtowanie systemu kontroli granicznej w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa po wydarzeniach z 11 września stało się o tyle trudniejsze, że zadanie to jest podzielone między dwa odrębne segmenty, co prowadzi do przedłużają-

cych się walk o strefy wpływów. Ponieważ wizy muszą być przyznawane poza granicami USA, funkcja ta znajduje się w gestii Departamentu Stanu. Z kolei kontrola wjazdów na granicy właściwej to domena polityki wewnętrznej, kontrolowanej przez Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji, podlegający Departamentowi Sprawiedliwości. Wprowadzie w ostatnich latach urzędnicy konsularni uzyskali dostęp do bazy danych INS, zawierającej 5,7 mln nazwisk osób, mających w przeszłości problemy imigracyjne, jednak baza ta nie obejmuje osób ubiegających się o wizę wjazdową po raz pierwszy. Należy dodać, że FBI odmówiła udostępnienia swojej własnej bazy danych na potrzeby INS oraz władz państwowych, a żaden z organów regulujących wpuszczanie obywateli innych państw na terytorium USA nie posiada dostępu do danych służb wywiadowczych, które monitorują zagrożenia pochodzące spoza USA. Pierwszym instrumentem prawnym przygotowanym specjalnie z myślą o wyeliminowaniu słabości systemu, którą obnażyły ataki terrorystyczne była 'Ustawa o Zjednoczeniu i Wzmocnieniu Ameryki poprzez Zapewnienie Odpowiednich Narzędzi Niezbędnych do Utrudniania i Uniemożliwiania Działalności Terrorystycznej z 2001 r. (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act). Niezręcznie sformułowany tytuł tego aktu umożliwił jednak stworzenie wiele mówiącego, pompatycznego skrótu 'USA PATRIOT Act' ('ustawa patriotyczna'). Ustawa ta, podpisana przez prezydenta Busha 26 października 2001 r., została zainicjowana przez prokuratora generalnego Johna Ashcrofta w tydzień po atakach

⁶ Nicholas Confessore, "Borderline Insanity," *Washington Monthly*, luty 2002.

⁷ Nicholas Confessore, "Borderline Insanity," *Washington Monthly*, maj 2002.



z 11 września. Jej celem było wprowadzenie możliwości deportacji obywatela obcego kraju bez przesłuchania i bez przedstawienia dowodów w przypadku, gdy prokurator generalny 'miał powody sądzić', że dana osoba może popełnić, wspierać lub ułatwiać akty terrorystyczne⁸. W okresie konsultacji nad projektem ustawy prokurator Ashcroft zainicjował powstanie regulacji przejściowej, nakazującej zatrzymanie obywatela obcego państwa zidentyfikowanego jako terrorysta, nawet jeśli nakaz deportacji w stosunku do tej osoby został uchylony. Przywódcy zarówno republikanów jak i demokratów w Kongresie USA udzielili poparcia projektowi związanym z 'ustawą patriotyczną'. Pojawiły się jednak spory dotyczące kwestii bezterminowego zatrzymania, która przypominała sposób traktowania Amerykanów japońskiego pochodzenia w czasie drugiej wojny światowej. W związku z tym przyjęty ostatecznie kompromisowy pakiet regulacji prawnych zawierał postanowienie przewidujące wygaśnięcie mocy tego aktu prawnego w 2005r. Mimo, iż 'ustawa patriotyczna' rozpoczyna się 'wyrażeniem odczuć Kongresu' potępiającym dyskryminację Amerykanów pochodzenia arabskiego oraz wyznawców Islamu, akt ten rozszerza definicję terroryzmu, stanowiącą podstawę odmowy wjazdu do USA oraz deportacji, obejmując nią także 'posługiwanie się dowolną bronią lub niebezpiecznym przedmiotem' z zamiarem spowodowania zagrożenia osób lub zniszczenia mienia. Akt ten daje organom porządkowym śledzącym działania terrorystów szersze uprawnienia w postaci nakazów rewizji i zezwolenia na zakładanie podsłuchów oraz możliwość przetrzymywania obywateli obcych

państw bez postawienia zarzutów przez okres do 6 miesięcy z możliwością przedłużenia tego terminu. Ustawa przewiduje jednak możliwość przeprowadzenia kontroli takich działań i nakłada na władze obowiązek wykazania, że uwolnienie zatrzymanej osoby będzie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, społeczeństwa lub dowolnej osoby⁹. Kontrola sądowa jest ograniczona do kontroli legalności zatrzymania (*habeas corpus*). Jeżeli chodzi o kwestię kontroli granic, 'ustawa patriotyczna' daje prawo do potrojenia liczebności personelu patroli granicznych, służb celnych oraz inspektorów imigracyjnych wzdłuż północnej granicy oraz przewiduje udoskonalenie technologii monitoringu. Daje także pracownikom INS i Departamentu Stanu dostęp do aktów FBI celem sprawdzenia danych o ewentualnej karalności osób składających wnioski wizowe. I wreszcie, co najważniejsze, akt ten ustanawia termin dwóch lat na pełne wdrożenie 'zintegrowanego systemu danych o wjazdach i wyjazdach', o którego powstaniu zdecydowano już w 1996 roku.

⁸ Na podstawie Melanie Nezer, "The New Antiterrorism Legislation: The Impact on Immigrants" (*Refugee Reports*, 22, 11, listopad 2001), 1-8.

⁹ Rosemary Jenks, "The USA PATRIOT Act of 2001: A Summary of the Anti-Terrorism Law's Immigration-Related Provisions" (Washington, D.C.: Center for Immigration Studies "Backgrounder," December 2001).



Śledzenie Arabów i muzułmanów

W czasie, gdy proces tworzenia nowych instrumentów kontroli nabierał tempa, pojawiło się także mnóstwo propozycji zmierzających do ochrony Stanów Zjednoczonych przed wrogami wewnętrznymi poprzez prowadzenie systematycznej weryfikacji cudzoziemców mieszkających w USA. Idea taka oznacza niebagatelne przedsięwzięcie biorąc pod uwagę fakt, że ta grupa ludności stanowi 11% ogółu mieszkańców USA, nie mówiąc już o milionach osób przebywających w USA z tymczasową wizytą. Ze względu na domniemane źródło zagrożenia najistotniejszym rozróżnieniem dla wielu Amerykanów staje się rozróżnienie między 'bezpiecznymi' i 'niebezpiecznymi imigrantami', przy czym ci ostatni utożsamiani są z 'Arabami' czy 'muzułmanami', lub szerzej – z 'przybyszami z Bliskiego Wschodu' (to ostatnie określenie obejmuje także osoby pochodzące z krajów Azji południowej). Kontrowersje wzbudziła jednak już sama liczebność tej grupy. Należy zauważyć, że 'Arabowie' i 'muzułmanie' to określenia tylko częściowo zbieżne – do niedawna populacja Amerykanów arabskiego pochodzenia składała się w przeważającej mierze z chrześcijan, czego ilustracją był przykład byłego szefa kancelarii Białego Domu Johna Sununu, obecnego Sekretarza ds. Energii Spencera Abrahama, czy intelektualisty i uczonego Edwarda Saida. Zgodnie z rozpowszechnioną praktyką zawyżania liczb na potrzeby reprezentacji etnicznej Instytut Arabsko-Amerykański (*Arab-American Institute*) twierdzi, że całkowita liczba

osób pochodzenia arabskiego wynosi ponad trzy miliony. Odsetek odpowiedzi na pytanie o pochodzenie w niedawno przeprowadzonym spisie powszechnym sugeruje, że liczba ta wynosi niewiele ponad milion, z czego największą grupę stanowią Libańczycy, Egipcjanie i Syryjczycy, których większość mieszka w metropoliach Detroit, Nowego Jorku i Los Angeles¹⁰. Ponieważ islam jest religią, a nie narodowością ani nazwą grupy etnicznej, w spisie powszechnym nie istnieje kategoria pochodzenia określana słowem 'muzułmanin' (podobnie jak nie pojawia się tam określenie 'Żyd'). Raport wydany w kwietniu 2001 r. przez Radę ds. Stosunków Amerykańsko-Islamskich (*Council on American-Islamic Relations*) z siedzibą w Waszyngtonie stwierdza, że 2 miliony osób są związane z jakimś meczetem i na tej podstawie szacuje ogół populacji muzułmanów na 6-7 milionów, z czego 33% stanowią południowi Azjaci, 30% – Afroamerykanie, a 25% Arabowie¹¹. Amerykański Komitet Żydowski (*American Jewish Committee*) wyraził jednak zaniepokojenie, twierdząc, iż dane te wskazywałyby na większą liczebność muzułmanów w stosunku do żydów a to z kolei 'dałoby argument środowiskom wzywającym do przededefiniowania dziedzictwa amerykańskiego w kategoriach 'judeochrześcijańskomuzułmańskich', do czego wyraźnie dążą niektórzy przywódcy muzułmańscy'. Wspomniany instytut zlecił więc przygotowanie własnego raportu, w którym krytykowano raport muzułmański za stosowanie nierzetelnej metodologii, konkludując, że w USA żyje co najwyżej 2,8 mln muzułmanów¹².

10 "Census had a variety of categories, but none tallied Arab or Muslims," by Nicholas Kulish, *The Wall Street Journal*, 26.08.2001; *The New York Times*, 15.10.2001, B10 (wg Jona Altermana, specjalisty ds. Bliskiego Wschodu w US Institute of Peace).

11 Ishan Bagby, Paul M. Perl, and Bryan T. Froehle, *The Mosque in America: A National Portrait. A report from the Mosque Study Project* (Washington, D.C.: Council on American-Islamic Relations, April 28, 2001).

12 "Jewish group says estimates of US Muslim population are too high," by Rachael Zoll, *The Associated Press*, 22.10.2001 (http://www.washingtonpost.com/wp/srv/aponline/200111022/apolnline212753_000.htm)



Interpretacja konfliktu jako konfrontacji między 'czystym islamem', a deprawującym muzułmanów 'dekadentem judeochrześcijaństwem' stworzyła niewygodny dylemat dla niektórych muzułmanów w USA, analogiczny do dylematu spowodowanego istnieniem szczególnych stosunków między USA a Izraelem. W obecnie panującym klimacie opinii odbiegające od przyjętego kanonu mogą być interpretowane jako zawoalowane – a nawet jawne – wsparcie dla działań terrorystycznych. Przykładem takich postaw była informacja o decyzji szejka Muhamada Gemeaha, imama Islamskiego Centrum Kultury (*Islamic Cultural Center*) przy głównym meczecie Nowego Jorku, który wrócił do Egiptu w dwa tygodnie po ataku ze względu na pogróżki, z jakimi spotkała się jego rodzina. Z kolei imam scharakteryzował ataki jako 'spisek syjonistyczny'¹³. Pomimo wypowiedzi prezydenta Busha i innych wysokich funkcjonariuszy państwowych wzywających do tego, aby nie uogólniać oskarżeń na całe grupy etniczne, środki bezpieczeństwa podejmowane przez agentów USA w sposób oczywisty wiązały się ze stosowaniem kryterium etnicznego. W dniu 13 listopada Departament Sprawiedliwości ogłosił, że wybierze i przesłucha ok. 5 tys. mężczyzn z Bliskiego Wschodu w wieku od 18 do 33 lat, którzy legalnie wjechali do USA po 1 stycznia 2000 r. mając wizę studencką, biznesową lub turystyczną. Wprawdzie urzędnicy twierdzili, że przesłuchania mają charakter dobrowolny i że wzywane osoby nie są uważane za podejrzane, to jednak posunięcie to zostało ostro skrytykowane przez organizacje broniące swobód obywatelskich jako 'stosowanie kryterium zbiorowego, które z dużym prawdopodobieństwem wzmocni obawy związane

z uprzedzeniami rasowymi i etnicznymi'¹⁴. W obliczu niejednoznacznych reakcji wśród lokalnych funkcjonariuszy policji i decyzji o wstrzymaniu całego przedsięwzięcia początkowy termin 4 grudnia został przedłużony do 10 grudnia a kolejne raporty wskazywały na dalsze opóźnienia. Dla przykładu można podać, że lokalne organy porządkowe we wschodniej części stanu Michigan przesłuchały mniej niż połowę 'przydzielonych' im do przesłuchania mężczyzn.¹⁵

Wprawdzie w trakcie realizacji postępowania Departament Sprawiedliwości oponował przeciwko podawaniu do wiadomości publicznej informacji o swoich działaniach i ich wynikach, to jednak istniały powody by sądzić, że w grę zaczęły wchodzić ustanowione gwarancje proceduralne. Przykładowo 19 grudnia federalny sąd apelacyjny w Filadelfii orzekł, że prowadzona przez władze polityka obowiązkowych zatrzymań jest niezgodna z konstytucją i że każda zatrzymana osoba ma prawo do indywidualnej rozprawy wstępnej (tzw. *bond hearing*) a ponadto w sprawę zaczęły coraz bardziej angażować się organizacje broniące praw obywatelskich¹⁶. W efekcie wskutek podjętych działań wiele osób z państw Bliskiego Wschodu znalazło się w więzieniach w związku z zarzutami o naruszenie przepisów imigracyjnych, przede wszystkim na skutek oskarżeń o nielegalne przedłużanie pobytu, potencjalnie prowadzące do deportacji. Nic nie wskazywało jednak na to, aby dzięki tym działaniom udało się wyłonić podejrzanych związanych z wydarzeniami z 11 września 2001 r. W styczniu Departament Sprawiedliwości ogłosił nową inicjatywę mającą na celu odszukanie i deportowanie osób, które zignorowały nakaz deportacji.

13 *The New York Times*, 02.11.2001: B10.

14 *The New York Times*, 14.11.2001: B8.

15 *The New York Times*, 24.01.2002: A25

16 *The New York Times*, 20.12.2001:A3.



Miało to pozwolić na rozpoczęcie poszukiwań kilku tysięcy mężczyzn z krajów muzułmańskich i Bliskiego Wschodu. Pod naciskiem prasy i grup działających na rzecz swobód obywatelskich Departament Sprawiedliwości USA w listopadzie 2001 roku ujawnił, że w związku z atakami zatrzymano 1.147 osób, z czego ponad połowę zwolniono. Niektóre z nich zostały wytypowane na podstawie poszlak wskazujących na możliwy związek z atakami, natomiast wiele osób wytypowano na podstawie otrzymanych informacji bądź też na opierając się na tym, iż były to osoby 'pochodzenia bliskowschodniego lub południowoazjatyckiego, zatrzymane w związku z wykroczeniami drogowymi lub podejrzanym zachowaniem'.¹⁷ Podana liczba była wyższa od ujawnionej parę dni wcześniej liczby 1.017 osób. 235 spośród tych osób zatrzymano w związku z naruszeniami prawa imigracyjnego – byli to w większości Arabowie lub wyznawcy islamu – 185 nadal przetrzymywano. Zdarzył się też tragiczny przypadek – 55-letni Pakistańczyk, który nielegalnie przedłużył swój pobyt lecz został zwolniony przez FBI jako nie budzący zainteresowania tych służb, zmarł w więzieniu na chorobę wieńcową serca, oczekując na deportację.¹⁸ W miarę rosnącej liczby rejestracji młodych muzułmanów urzędnicy zaczęli przyznawać, że czują się przytłoczeni ogromem pracy i że niektóre zatrzymania były nieuzasadnione. Większość zwolnionych mężczyzn miała na koncie naruszenia przepisów wizowych (nielegalne przedłużenie pobytu), w związku z czym otrzymała nakaz stawienia się w niedługim czasie przed sądem imigracyjnym.

W czerwcu 2002 roku Departament Sprawiedliwości USA opublikował w rejestrze federalnym plan wprowadzenia wymogu rejestracji i złożenia odcisków palców dla ponad 100 tys. muzułmanów posiadających wizy, a na wypełnienie analogicznego wymogu przez nowoprzybyłe osoby wyznaczono okres 30 dni. Departament planował przeprowadzenie tej akcji z pomocą służb prawno-porządkowych na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym, podobnie jak to było w przypadku 5 tys. przesłuchań bezpośrednio po atakach. Propozycja ta wzbudziła ponoć ożywioną debatę wewnątrz samej administracji i wywołała oburzenie wśród obrońców swobód obywatelskich oraz organizacji Amerykanów pochodzenia arabskiego.¹⁹ Dziennik *The New York Times* pisał w komentarzu redakcyjnym o konieczności podniesienia bezpieczeństwa i krytykował opóźnienia na wyższych uczelniach, lecz jednocześnie stanowczo stwierdzał, że należy zachować równowagę między tolerancją a czujnością i że inicjatywa Ashcrofta idzie w złym kierunku, gdyż rejestracja i pobieranie odcisków palców od osób pochodzących z określonych podejrzanych krajów 'da tylko złudzenie bezpieczeństwa i podda wielu niewinnych przybyszów rygorowi ingerencji i kontroli, którą Amerykanie podróżujący do innych krajów uznałoby za uwłaczającą, gdyby to wobec nich ją zastosowano'. Inni z kolei wskazywali, że wprowadzenie tego rodzaju środków może się zemścić, gdyż zwiększy tylko wrogość wobec USA i da wrogom Ameryki broń propagandową.²⁰

Wprawdzie Departament Sprawiedliwości nadal lustrował cudzoziemców wyznających

¹⁷ *The New York Times*, November 3, 2001: B1.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *New York Times*, 04.06. 2002, A1 (Eric Schmitt reporting).

²⁰ *New York Times*, June 6, 2002, A30; p. także Op-Ed by David Colre, "Misidirected Snooping doesn't stop terror," *New York Times*, 04.06. 2002, A19.



islam, jednak sprawa w dalszym ciągu pozostawała przedmiotem kontrowersji. Przez cały ten okres prawnicy Departamentu Sprawiedliwości odmawiali ujawniania tożsamości aresztowanych osób, twierdząc, że zakłóci to działania antyterrorystyczne i narazi osoby zatrzymane na ataki ze strony zarówno Amerykanów, jak i terrorystów, którzy będą chcieli ich 'uciszyć'. Miesiąc po upływie listopadowego terminu (2001 r.) urzędnicy we wschodniej części stanu Michigan przesłuchali niecałą połowę z ogólnej liczby mężczyzn pochodzenia bliskowschodniego i wyznawców islamu w wieku od 18 do 33 lat. Spośród 521 osób poszukiwanych w okolicach Detroit 44 opuściło kraj, 36 wyjechało do innego stanu, 8 odmówiło udziału w dobrowolnym przesłuchaniu, 56 nie udało się odszukać a w przypadku 119 pozostałych osób pracownicy prowadzący dochodzenie czekali wciąż na sprawozdania. Wiosną 2002 roku Departament Sprawiedliwości podał, że jest w stanie zlokalizować i przesłuchać tylko część spośród 4,8 tys. młodych mężczyzn – muzułmanów pochodzących z innych krajów, lecz mimo wszystko postanowił rozszerzyć swój program. W kwietniu 2002 roku sędzia federalny zdecydował, że zatrzymanie studenta z Jordanii stanowiło nadużycie przepisów o istotnym świadku. Departament Sprawiedliwości nie tylko odwołał się od decyzji sądu, ale nawet wydał przepis zakazujący władzom stanowym i lokalnym publicznego ujawniania nazwisk osób zatrzymanych. Korespondentka dziennika *New York Times* w Sądzie Najwyższym skomentowała ten fakt następująco: 'nie tylko liberałowie mają poczucie, iż administracja wykorzystuje wojnę z terroryzmem do osiągnięcia dawno postawionych celów w zakresie polityki państwa'.²¹ Organizacja Amnesty International usiłowa-

ła uzyskać wstęp do budynków w okolicach Nowego Jorku, gdzie INS przetrzymywał zatrzymanych, powołując się na sprawozdania o panujących tam trudnych warunkach. W połowie roku 2002 liczba osób zatrzymanych w związku z atakami z 11 września spadła do ok. stu, gdyż część z nich została deportowana albo – w niektórych przypadkach – uwolniona. Żadna z pierwotnie zatrzymanych 762 osób nie została oskarżona o terroryzm.

Dnia 2 sierpnia 2002 roku sędzia Gladys Kessler z Federalnego Sądu Okręgowego w Waszyngtonie zadeklarowała, że potajemne aresztowania są praktyką niegodną społeczeństwa demokratycznego i nakazała administracji prezydenta Busha uwolnienie większości osób w ciągu 15 dni. W czerwcu tego samego roku w areszcie pozostawały tylko 74 osoby, a rząd planował zwrócić się o przedłużenie terminu wykonania tego nakazu. Jeszcze w tym samym miesiącu Federalny Sąd Apelacyjny w Cincinnati oświadczył, że praktyka potajemnych przesłuchań deportacyjnych jest bezprawna oraz że na podstawie pierwszej poprawki do amerykańskiej konstytucji prasa oraz społeczeństwo mają prawo dostępu do przesłuchań deportacyjnych, które winny być jawne, chyba że rząd albo osoba zatrzymana będą w stanie przekonać sędziego o istnieniu zagrożenia wyższego rzędu. Z drugiej strony jednak w raporcie opublikowanym na początku października inspektor generalny Departamentu Sprawiedliwości wykazał, że Urząd ds. Imigracji i Naturalizacji nie wytypował i nie deportował imigrantów-przestępców w odpowiednim terminie, co powodowało niepotrzebne, idące w miliony dolarów koszty związane z aresztowaniem i przetrzymywaniem imigrantów przez okres dłuższy,

²¹ Linda Greenhouse, *New York Times*, 05.05.2002, A1.



niż przewidywał to legalnie wydany wyrok. W kwietniu 2003 r. ten sam inspektor zwrócił uwagę opinii publicznej pisząc w swoim raporcie o złym traktowaniu setek zatrzymanych,²² co skłoniło Departament do ogłoszenia planów wprowadzenia surowszych standardów w zakresie identyfikacji i aresztowania osób podejrzewanych o terroryzm. W czerwcu 2003 r. szacowano, że spośród Arabów i muzułmanów, którzy zgłosili się do rejestracji od chwili wydania nakazów ponad 13 tys. (czyli 16%) może być deportowanych za naruszenia prawa imigracyjnego. Około 500 osób wniosło sprawę do sądu o uchylene nakazu deportacji.

W styczniu 2003 r. w ramach działań antyterrorystycznych FBI nakazała swoim koordynatorom terenowym policzenie liczby meczetów w okolicy, co wywołało protesty wśród społeczności muzułmańskiej oraz niektórych kongresmenów. Faktycznej kontroli poddano jednak niewielką liczbę meczetów. Departament Stanu podał, iż wprowadzenie dodatkowych środków bezpieczeństwa wywołało 'pełne emocji reakcje' wśród Arabów i muzułmanów potępiających dyskryminację. W styczniu 2003 r. minister spraw zagranicznych Pakistanu polecił do USA, aby osobiście zaprotestować przeciw stosowanym praktykom. Wpisanie Pakistanu na listę 'krajów niebezpiecznych' miało wywołać niespotykane dotychczas napływy azylantów do Kanady, która z kolei odsyłała ich z powrotem do USA wyznaczając termin spotkania, przypadający zwykle po upływie jednego miesiąca. W marcu 2003 r. działająca na rzecz uchodźców grupa z siedzibą w stanie Vermont ogłosiła, że udzieliła pomocy ponad 200 Pakistańczykom oczekują-

cym na wyznaczone spotkania [z przedstawicielami władz kanadyjskich], lecz wyczerpując dostępne środki nie może im dalej pomagać. Ogłoszona 13 marca 2003 r. decyzja o rozpoczęciu aresztowań ubiegających się o azyl obywateli Iraku oraz innych 33 krajów również wywołała ostrą krytykę wśród obrońców swobód obywatelskich oraz prawników specjalizujących się w zagadnieniach migracyjnych.

22 *US Department of Justice, Office of the Inspector General, The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks (Washington, D.C., April 2003).*



Uszczelnianie granic

Krytyka ze strony prasy oraz inspektorów agencji federalnych przyspieszyła działania zmierzające do zacieśnienia kontroli granicznej, lecz przyniosła zdumiewająco niewielkie zmiany w zakresie imigracji jako takiej.²³ Departament Stanu natychmiast wprowadził specjalną kontrolę ubiegających się o wizy mężczyzn pochodzących z 26 krajów Bliskiego Wschodu, Azji Południowej i Afryki i zaostrzył procedurę weryfikacji, wprowadzając wymóg finalnej akceptacji Waszyngtonu. W ciągu następnego roku dodano do tej listy kolejne dwadzieścia krajów, powodując znaczne opóźnienia oraz znaczący spadek zgłoszeń ze strony przyszłych studentów. Do roku 2005 program kontroli miał objąć wszystkich przybyszów.²⁴ Aby osiągnąć ten cel rząd podjął się opracowania nowego systemu informacji o studentach i osobach przyjeżdżających do USA w ramach wymiany (*Student and Exchange Visitor Information System, SEVIS*), w oparciu o zautomatyzowany odczyt wiz zawierających wdrukowane identyfikatory biometryczne, które umożliwiłyby monitoring przyjazdów i wyjazdów nie-obywateli we wszystkich punktach granicznych. Planowano także stworzenie systemu przypisywania pasażerom linii lotniczych poziomu ryzyka, które byłoby oznaczone na ich karcie pokładowej.

W wyniku ataków pojawiło się również wiele propozycji poddania cudzoziemców wymogowi obowiązkowego posiadania dokumentu tożsamości w trakcie pobytu na terytorium USA. W przeciwieństwie do poprzednich sytuacji zwiększonego zagrożenia

(szczególnie w czasie drugiej wojny światowej), w tym przypadku nie chodziło o imigrantów sensu stricto, którzy w momencie składania wniosków byli poddawani znacznie dokładniejszej kontroli niż 'zwykli' przybysze. Jednak, ze względu na nieistnienie w USA oficjalnych dokumentów tożsamości, narzucenie takiego wymogu wobec obywateli innych krajów wydaje się poniżające, a ponadto wywołuje także problemy natury praktycznej: skąd weryfikator może wiedzieć, czy dana osoba jest obywatelem USA czy innego kraju? Alternatywne rozwiązanie, czyli powszechny wymóg posiadania dokumentu tożsamości, jest nie do zaakceptowania ani dla konserwatystów, ani dla liberałów. W przypadku utrzymującego się poczucia zagrożenia, prowadzącego do zwiększania liczby punktów kontrolnych pojawić się może jakaś forma identyfikacji opartej na cechach biometrycznych przyspieszająca przetwarzanie danych – miałyby ona jednak najprawdopodobniej charakter dobrowolny.

Skuteczniejsze procedury kontroli wizowej nie rozwiążą jednak problemu nieszczelnych granic. Wg rządowych szacunków przyrost netto liczby osób przekraczających granice w latach 1996-2000 wyniósł ok. ćwierć miliona rocznie, dochodząc do 7 mln na koniec XX wieku. Mimo, iż 69% z tej liczby stanowią Meksykanie (58% w 1990 r.), prasa po 11 września 2001 r. akcentowała, że 'w Stanach Zjednoczonych przebywa nielegalnie 115 tys. imigrantów z Bliskiego Wschodu'.²⁵ Nielegalne przekraczanie granicy na południu USA to problem znany od lat, lecz szczególnie przerażające były doniesienia (następnie odwołane) o tym, że kilku

²³ *New York Times*, Jan. 28, 2002: A1; *United States General Accounting Office, Border Security: Visa Process Should be Strengthened as an Antiterrorism Tool (GAO-03-132NI, październik 2002)*.

²⁴ www.unitedstates.visas.gov

²⁵ Joe Costanzo, et al., *US Census Bureau, Population Division, Working Paper Series Nr 61, Evaluating components of international migration: The residual foreign born (grudzień 2001)*; *New York Times*, 23.01. 2002: A10; *New York Times*, 20.06.2003.



porywaczy potajemnie dostało się na terytorium USA przez granicę kanadyjską, gdyż nie funkcjonuje ona w świadomości Amerykanów jako linia międzynarodowego podziału. Jest ona niemal dwa razy dłuższa niż jej południowy odpowiednik. Posiada ona 115 oficjalnych punktów wjazdu (w porównaniu do 41 na południu) i jest strzeżona zaledwie przez 334 agentów, co pozostaje w uderzającym kontraście do liczby ok. 9 tys. strażników wzdłuż południowej granicy USA.²⁶ Sami Kanadyjczycy nie są uważani za szczególnie niebezpiecznych, natomiast Kanada stanowi potencjalne źródło problemów ze względu na swoją liberalną politykę wobec odwiedzających ją cudzoziemców, analogiczną do polityki prowadzonej przez USA.

Początkowe kroki podejmowane przez USA w celu uszczelnienia granicy amerykańsko-kanadyjskiej spowodowały chaos w gospodarce regionalnej, uzależnionej od setek tysięcy pracowników i konsumentów codziennie przekraczających tę granicę. Jedynym skutecznym rozwiązaniem tego problemu to opracowanie wspólnie zarządzanego północnoamerykańskiego odpowiednika europejskiego układu z Schengen – kwestia ta jest obecnie przedmiotem rozważań w ramach Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu NAFTA. Oprócz planu przewidującego dla ponad 7 tys. ciężarówek możliwość codziennego przekraczania granicy bez kontroli, jedynie za okazaniem odpowiednika przepustki EZ, Kanada i Stany Zjednoczone uruchomiły wspólny program pilotażowy mający na celu wstępną weryfikację osób udających się do tych państw, a przeprowadzaną przed rozpoczęciem podróży. System ten ma objąć także Meksyk, którego wymiana handlowa z USA potroiła

się od 1993 r., co plasuje ten kraj obecnie na drugim miejscu. Działania w tym kierunku rozpoczęto również w roku 2002, a po przerwie spowodowanej brakiem poparcia przez Kanadę amerykańskiej interwencji w Iraku zostały one wznowione w 2004 r. Nielegalna imigracja z południa, której tempo osłabło po 11 września, zaczęła narastać po 2003 r., kiedy to zlikwidowano cła na niemal wszystkie importowane towary rolnicze z USA, pozbawiając źródła utrzymania ok. 700 tys. drobnych rolników meksykańskich.

Najdalej idące konsekwencje wydarzeń z 11 września to dogłębna reorganizacja rządu USA oraz – w ciągu niecałego roku od tych wydarzeń – powołanie nowego Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Department of Homeland Security*), który od Departamentu Sprawiedliwości przejął całą kontrolę graniczną oraz funkcję kontroli imigracji. Niepewny już wtedy los INS został przypieczętowany w lutym 2002 r., gdy urząd ten wydał decyzje o przedłużeniu wiz dla dwóch spośród porywaczy, którzy zginęli w atakach z 11 września. Funkcje tej instytucji podzielono pomiędzy Biuro Imigracji i Kontroli Celnej (*Bureau of Immigration and Customs Enforcement*), na którego czele początkowo stanął Michael J. Garcia, słynny oskarżyciel osób planujących zamach bombowy na World Trade Center w 1993 roku, oraz Biuro ds. Obywatelstwa i Imigracji (*Bureau of Citizenship and Immigration Services*), początkowo kierowane przez Eduardo Aguirre, Jr., mianowanego zgodnie z zasadami polityki prowadzonej przez administrację prezydenta Busha, a zmierzającej do szukania poparcia wśród Amerykanów pochodzenia latynoamerykańskiego.

26 *Christian Science Monitor*, 19.09.2001, 1; *The San Diego Union-Tribune*, 25.10. 2001.



Opracowanie szczelnego systemu bezpieczeństwa w ramach systemu federalnego nastęcza immanentnych trudności. W roku 2002 prokurator generalny Ashcroft ogłosił projekt stworzenia sieci organów prawa i porządku, obejmującej poziom stanowy i lokalny – projekt ten wprost podważał panującą doktrynę, zgodnie z którą kwestia imigracji miała pozostawać wyłącznie w gestii władz federalnych. Wprawdzie propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem ze strony obrońców swobód obywatelskich oraz konserwatywnych libertarian, to jednak niektóre organy władzy lokalnej podjęły współpracę, np. na Florydzie.²⁷ Działając w podobnym duchu komisja bilateralna zaleciła wprowadzenie systemu udostępniania informacji wywiadowczych zdobytych w USA i za granicą przez władze lokalne, stanowe i federalne. Prowadzenie tego systemu miało zostać powierzone krajowemu ośrodkowi wywiadowczemu w ramach nowego departamentu (zamiast FBI). W styczniu 2003 roku Departament Stanu otworzył dla policji stanowej i lokalnej swoją bazę wizową zawierającą dane o 50 mln wnioskodawców (włączając fotografie 20 mln osób), która to baza była do tychczas udostępniania jedynie urzędnikom imigracyjnym.

Powyżej wspomniane kwestie pozostają nadal nierozwiązane, podobnie jak przyszłość 'ustawy patriotycznej', której wygaśnięcie przewidziano na rok 2005. W okresie interwencyjnym okazało się, że najbardziej preferowaną przez Departament Sprawiedliwości bronią antyterrorystyczną jest zbiór ustaw z 1996 r. dotyczący 'materialnego wspierania ugrupowań terrorystycznych', który wszedł w życie w 1998 r. Według danych z 2002 roku na mocy tych ustaw

zatrzymano ponad 75 tys. osób, przy czym wiele z nich aresztowano w związku z drobnymi przestępstwami narkotykowymi, które jednak wyczerpywały cechy 'przestępstwa kwalifikowanego'. W następstwie wielu sprzeciwów i rozbieżnych decyzji sądów niższych instancji w kwietniu 2003 r. podzielony Sąd Najwyższy podtrzymał istnienie instytucji obowiązkowego zatrzymania przewidzianej przez te ustawy.²⁸ Orzeczenie sądu odwróciło trend ku rozszerzaniu praw imigrantów, jednocześnie sugerując jedenastu milionom posiadaczy zielonych kart, że w przypadku oskarżenia o określone przestępstwa ryzykują wydalenie z kraju po zakończeniu odbywania wyroku. Równocześnie departament przyspieszył proces deportacji decydując, że odwołania będą rozpatrywane przez jednego sędziego i unieważnił obowiązującą poprzednio zasadę trzyosobowego składu sędziowskiego. Jednocześnie departament 'oczyścił szeregi' Najwyższej Rady Apelacyjnej ds. migracji, pozbawiając ją jednej trzeciej składu, tzn. członków wykazujących najbardziej przychylnie postawy wobec imigrantów. W ramach 'ustawy patriotycznej' Departament ubiegał się także o zezwolenie na pozbawienie obywatelstwa osób popierających ugrupowania uznawane za organizacje terrorystyczne. Administracja prezydenta Busha odniosła także zwycięstwo w przypadku obywateli obcych państw więzionych w Guantanamo na Kubie, co do których orzeczono, że pozostają oni poza zasięgiem sądów amerykańskich. ■

²⁷ *New York Times*, 02.06. 2002, A21 (Eric Schmitt reporting).

²⁸ *Demore v. Kim*, Sąd Najwyższy USA 2003,

www.supremecourtus.gov/opinions/02pdf/01-1491.pdf



BIBLIOGRAFIA I PUBLIKACJE O PODOBNEJ TEMATYCE

- Bagby, Ishan, Paul M. Perl, and Bryan T. Froehle. 2001. *The Mosque in America: A National Portrait. A Report from the Mosque Study Project.* April 28, 2001. Washington, D. C.: Council on American-Islamic Relations.
- Confessore, Nicholas. 2002. 'Borderline Insanity,' *Washington Monthly*, luty 2002.
- Confessore, Nicholas. 2002. 'Borderline Insanity,' *Washington Monthly*, maj 2002.
- Costanzo, Joe, Cynthia Davis, Caribert Irazi, Daniel Goodkind, and Roberto Ramirez. 2002. *Evaluating Components of International Migration: The Residual Foreign Born.* Working Paper Series No. 61. December 2001. DAPE Task Team #5 – Unauthorized Migration Evaluation Team (UMET), Population Division. Washington, D. C.: US Bureau of the Census.
- Demore, District Director, San Francisco District of Immigration and Naturalization Service, et al. v. Kim. *Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit.* No. 01-1491. Argued January 15, 2003—Decided April 29, 2003. Supreme Court of the United States. <http://www.supremecourts.gov/opinions/02pdf/01-1491.pdf>
- Greenhouse, Linda. 2002. *The New York Times*, 05.05.2002, A1.
- Homer-Dixon, Thomas. 1994. 'Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases.' *International Security* 19, nr 1: 5-40.
- Jenks, Rosemary. 2001. *The USA PATRIOT Act of 2001: A Summary of the Anti-Terrorism Law's Immigration-Related Provisions.* 'Backgrounder' report. December 2001. Washington, D. C.: Center for Immigration Studies.
- Kennedy, Paul. 1993. *Preparing for the Twenty-first century.* New York: Vintage.
- Immigration and Naturalization Service. *Annual Reports.* Try: Office of Immigration Statistics Materials, Latest Monthly and Annual Reports. U. S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) within the Department of Homeland Security (DHS).
- <http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/publist.htm>
- New York Times archives: Advanced Search: <http://query.nytimes.com/search/advanced>
- Nezer, Melanie. 2001. 'The New Antiterrorism Legislation: The Impact on Immigrant.' *Refugee Reports* 22, nr 11 (XI 2001): 1-8.



Schmitt, Eric. 2002. *The New York Times*, 02.06.2002, A21.

Schmitt, Eric, 2002. *The New York Times*, 04.06.2002, A1.

United States General Accounting Office. 2002. *Border Security: Visa Process Should be Strengthened as an Antiterrorism Tool. Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, Veterans Affairs, and International Relations, Committee on Government Reform, House of Representatives. GAO-03-132NI. October 2002. United States General Accounting Office.*

US Department of Justice. 2003. *The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks. Kwiecień 2003. Office of the Inspector General. Washington, D. C.: US Department of Justice.*

Wiener, Myron. 1992-1993. 'Security, Stability, and International Migration.' *International Security* 17, nr 3 (zima 1992-93): 95.

Weiner, Myron. 1995. *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights. New York: HarperCollins.*

Zoll, Rachael. 2001. *The Associated Press*, 22.10.2001.