

Dariusz STOLICKI

stolicki@hotmail.com

PROBLEM RUCHU BEZWIZOWEGO W STOSUNKACH POLSKO-AMERYKAŃSKICH PO 1989 R.

ABSTRACT The issue of visa-free travel in U.S.-Polish relations after 1989

In the recent decade, the Polish efforts seeking extension of the U.S. Visa Waiver Program to Poland have been one of the major themes in U.S.-Polish relations and an important issue for the Polish public opinion. Polish politicians and media have often presented it in terms of American “ingratitude” for Polish support for U.S. positions like the Iraq war and the Ballistic Missile Defense program. This article, after brief outline of the provisions of the U.S. law governing visas and the Visa Waiver Program, presents a historical account of the issue and its role in bilateral relations since 1989, and describes legislative responses to Polish requests that have been introduced in Congress. After the analysis of those measures, the article concludes that the failure of Polish efforts for Poland’s inclusion in the Visa Waiver Program was caused primarily by mistaken strategy (overemphasis being put on conventional diplomacy over congressional lobbying), congressional reluctance to single out individual countries for exemption from generally applicable rules, and post-9/11 political climate, unfavorable to easing of immigration rules.

KEYWORDS *Poland, USA, visa, president, relationship*

WSTĘP

Jednym z najdłużej utrzymujących się problemów w stosunkach polsko-amerykańskich jest kwestia włączenia Polski do programu ruchu bezwizowego (Visa Waiver Program), o co rząd polski bezskutecznie zabiega od lat 90. XX w. Kwestia ta wskazywana jest

zarówno przez opinię publiczną¹, jak i przez jej reprezentantów w parlamencie² jako podstawowa przeszkoda w rozwoju stosunków dwustronnych. Liczne głosy reprezentujące to stanowisko podkreślają m.in., że Polska jest jednym z zaledwie czterech krajów UE, które nie są włączone do programu ruchu bezwizowego³. Posługują się także argumentem, iż Stany Zjednoczone powinny wprowadzić ruch bezwizowy dla obywateli polskich jako formę odwzajemnienia za generalnie proamerykański kierunek polskiej polityki zagranicznej, przejawiający się na przykład w zaangażowaniu w operację iracką czy poparciu dla planów budowy amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej na terytorium RP. Jednak, co podkreśla strona amerykańska, zgodnie z prawem USA włączenie danego kraju do programu ruchu bezwizowego zależy nie od politycznych decyzji administracji, ale od spełnienia określonych ustawowo warunków. Ponieważ Polska (stan z września 2012 r.) ich nie spełnia, wprowadzenie ruchu bezwizowego dla Polaków wymagałoby zmiany prawa amerykańskiego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zabiegów polskiej polityki zagranicznej o włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego oraz inicjatyw ustawodawczych w Kongresie, które pozwoliłyby osiągnąć ten cel, a także okoliczności, które wpłynęły na ich niepowodzenie. Analiza tych przypadków może pozwolić na pełniejszą ocenę skuteczności polskich zabiegów dyplomatycznych oraz szans na przeprowadzenie przez Kongres pożądanych przez stronę polską zmian w amerykańskim prawie imigracyjnym.

1. OBOWIĄZEK WIZOWY I RUCH BEZWIZOWY W PRAWIE USA

Obowiązek wizowy został po raz pierwszy wprowadzony w Stanach Zjednoczonych podczas I wojny światowej⁴, by stać się trwałym elementem amerykańskiego prawa imigracyjnego na mocy Ustawy o imigracji z 1924 r.⁵ Od tamtej pory ustawodawstwo USA

¹ Zob. np. *Amerykańskie wizy dla Polaków*, TNS OBOP, sondaż z 5-8 II 2004, [online] <http://obop-arch.tnsglobal.pl/r/1531/014-04.pdf>, 9 IX 2012 (80% ankietowanych uznało problem wiz za ważny lub bardzo ważny).

² Zob. m.in. T. Szukała, *Interpelacja nr 5496 do ministra spraw zagranicznych w sprawie wiz dla obywateli polskich wyjeżdżających do Stanów Zjednoczonych Ameryki*, 12 XI 2003; M. Curyło, *Interpelacja nr 6252 do ministra spraw zagranicznych w sprawie procedury wydawania wiz amerykańskich oraz sposobu traktowania polskich obywateli*, 19 I 2004; G. Tyszko, *Interpelacja nr 7261 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz USA*, 15 III 2007; K. Putra, *Interpelacja nr 6222 do ministra spraw zagranicznych w sprawie wiz do USA dla obywateli Polski*, 5 XI 2008; W. Wilk, *Interpelacja nr 19883 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz dla Polaków wyjeżdżających do USA*, 20 XII 2010; A. Kwiatkowski, *Interpelacja nr 5094 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz dla Polaków wyjeżdżających do USA*, 22 V 2012.

³ *Sixth report on certain third countries' maintenance of visa requirements in breach of the principle of reciprocity*, European Commission, COM/2010/0620 final, 5 XI 2010, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/?uri=CELEX:52010DC0620:EN:NOT>, 9 IX 2012.

⁴ C.C. Hyde, *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, Boston [MA] 1922, s. 701, § 406.

⁵ *Immigration Act of 1924*, May 26, 1924, 68th Cong., 1st Sess., c. 190, 43 Stat. 153.

wymaga, aby każdy obcokrajowiec przekraczający granicę przedstawił ważną wizę imigracyjną lub nieimigracyjną⁶. Uzyskanie wizy imigracyjnej wymaga jednak (z nielicznymi wyjątkami) poparcia wniosku przez członka najbliższej rodziny, będącego obywatelem lub stałym rezydentem USA, lub przez amerykańskiego pracodawcę⁷. Ustawa o imigracji i narodowości nie przewiduje możliwości zwolnienia imigrantów z obowiązku wizowego.

W przypadku osób ubiegających się o tymczasowy pobyt w Stanach Zjednoczonych, np. w celach turystycznych czy biznesowych, przewidziana jest prostsza procedura wydawania wiz nieimigracyjnych⁸. Są one zwolnione z ograniczeń kwotowych oraz wymogu uzyskania poparcia sponsora. Jednakże w amerykańskim prawie imigracyjnym istnieje domniemanie, że aplikant ubiegający się o wizę działa z intencją imigracji do USA⁹, stąd też uzyskanie wizy nieimigracyjnej wymaga przekonania konsula, że dana osoba nie zamierza pozostać w Stanach Zjednoczonych po przekroczeniu granicy¹⁰.

Wydawanie wiz należy do kompetencji konsułów¹¹, których decyzje w tej materii nie podlegają kontroli sądowej¹². Podstawą odmowy może być ustawowy zakaz wstępu na terytorium Stanów Zjednoczonych (np. ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, kryminalną przeszłość aplikanta lub jego wcześniejszą deportację)¹³, ale też wątpliwości konsula co do prawdziwości zadeklarowanego nieimigracyjnego celu podróży¹⁴. Każdy aplikant ubiegający się o wizę musi uiścić opłatę w wysokości 160 dolarów, która nie podlega zwrotowi w wypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku¹⁵. Ponadto wiza nie oznacza automatycznego zezwolenia na przekroczenie granicy USA – ostateczna decyzja należy do urzędnika imigracyjnego w amerykańskim porcie docelowym¹⁶.

⁶ 8 U.S.C. § 1181(a); 8 U.S.C. § 1184(a); 8 C.F.R. § 212.1.

⁷ 8 U.S.C. § 1151(a)(1) i (a)(2). Oprócz tego istnieje jeszcze możliwość uzyskania wizy imigracyjnej na drodze loterii wizowej. Zob. 8 U.S.C. § 1151(a)(3).

⁸ 8 U.S.C. § 1184.

⁹ 8 U.S.C. § 1184(b).

¹⁰ 22 C.F.R. § 41.11(a) oraz 22 C.F.R. § 41.31; zob. szerzej *Federal Procedure, Lawyers Edition*, St. Paul [MN] 2012, t. 45, *Immigration*, §§ 45:1042-1043.

¹¹ 8 U.S.C. § 1201.

¹² Zob. m.in. *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753, 766 (1972); *United States ex rel. Ulrich v. Kellogg*, 30 F.2d 984 (D.C.Cir. 1929), *cert. denied*, 279 U.S. 868 (1929); *Centeno v. Shultz*, 817 F.2d 1212 (5th Cir. 1987); *Li Hing of Hong Kong, Inc. v. Levin*, 800 F.2d 970 (9th Cir. 1986); *Romero v. Consulate of U.S., Barranquilla, Colombia*, 860 F. Supp. 319 (E.D. Va. 1994). Decyzje o odmowie wizy podlegają jednak kontroli co do legalności w trybie administracyjnym, a aplikant może przedstawić dodatkowy materiał dowodowy. 22 C.F.R. § 41.121(c).

¹³ Zob. 8 U.S.C. § 1182.

¹⁴ 8 U.S.C. § 1201(g); 22 C.F.R. § 41.121(a).

¹⁵ 22 C.F.R. § 22.1 No. 21(a); *Fees for Visa Services*, Department of State, Bureau of Consular Affairs, [online] http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1263.html, 7 IX 2012.

¹⁶ 8 U.S.C. § 1201(h); 8 C.F.R. § 235.1(a). Od decyzji o odmowie wjazdu do USA przysługuje odwołanie do sędziego imigracyjnego, 8 U.S.C. § 1229(a), oraz Komisji Apelacyjnej ds. Imigracyjnych, 8 C.F.R. § 1003(1)(b).

Czynniki te sprawiają, że wymóg wizowy bywa znaczącą niedogodnością dla podróżujących do Stanów Zjednoczonych¹⁷.

Przy okazji kompleksowej reformy prawa naturalizacyjnego w 1986 r.¹⁸ Kongres wprowadził pilotażowy program ruchu bezwizowego (Visa Waiver Program, VWP)¹⁹. Początkowo ograniczony do 8 krajów (pierwszymi były Zjednoczone Królestwo i Japonia), w kolejnych latach był rozszerzany przez Kongres²⁰, a w październiku 2000 r. nabrał charakteru stałego²¹. W kolejnych latach, pod wpływem zmian w polityce imigracyjnej i antyterrorystycznej, będących odpowiedzią na ataki z 11 września 2001 r., Kongres kilkakrotnie modyfikował warunki uczestnictwa w programie²². Podstawowymi kryteriami są: dostępność analogicznych przywilejów wizowych dla obywateli amerykańskich oraz niski odsetek odrzuconych wniosków o wydanie wizy nieimigracyjnej (nieprzekraczający 3% w roku fiskalnym poprzedzającym ewentualne włączenie kraju do programu)²³. W 2002 r. Kongres dodał też wymóg wydawania paszportów biometrycznych²⁴. Dodatkowe kryteria wprowadziła też uchwalona w 2007 r. ustawa o wdrożeniu zaleceń komisji badającej ataki z 11 września 2001 r.: kraje uczestniczące w programie VWP muszą zgłaszać służbom amerykańskim (bezpośrednio lub za pośrednictwem Interpolu) przypadki kradzieży paszportów oraz zawrzeć z USA porozumienia ws. readmisji i udostępniania informacji o pasażerach podróżujących do Ameryki²⁵. Po spełnieniu przez dany kraj wymogów ostateczna decyzja co do przyjęcia go do programu leży w gestii Sekretarza ds. Bezpieczeństwa Krajowego, który konsultuje ją z Sekretarzem Stanu²⁶. Uczestnictwo w programie może zostać cofnięte, jeżeli odsetek obywateli danego kraju, którym odmówiono wpuszczenia do USA na granicy lub którzy naruszyli warunki pobytu, przekracza 2%²⁷, jak również w razie szczególnych okoliczności grożących nagłym napływem imigrantów (np. poważny kryzys ekonomiczny, polityczny czy humanitarny)²⁸.

¹⁷ D. Griswold, *Expand Visa Waiver Program to Qualified Countries*, Cato Institute, „Free Trade Bulletin” 2007, No. 26, 27 I, [online] <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/expand-visa-waiver-program-qualified-countries>, 8 IX 2012.

¹⁸ *Immigration Reform and Control Act of 1986*, Pub. L. No. 99-603, 100 Stat. 3359.

¹⁹ Tamże, § 313.

²⁰ A. Siskin, *Visa Waiver Program*, CRS Report RL32221, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011, s. 17.

²¹ *Visa Waiver Permanent Program Act of 2000*, Pub. L. No. 106-396, 114 Stat. 1637.

²² A. Siskin, *Visa Waiver Program...* (2011), s. 19-21.

²³ 8 U.S.C. § 1187(c)(2) (*Immigration and Nationality Act of 1952* § 217(c)(2)).

²⁴ *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002*, Pub. L. No. 107-173, § 307, 116 Stat. 543, 556.

²⁵ *Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act of 2007*, Pub. L. No. 110-53, § 711, 121 Stat. 266, 338.

²⁶ 8 U.S.C. § 1187(a), as amended by *Homeland Security Act of 2002*, Pub. L. No. 107-296, § 402(4), 116 Stat. 2135, 2178.

²⁷ 8 U.S.C. § 1187(c)(3).

²⁸ 8 U.S.C. § 1187(c)(5)(B)(i). Z tej możliwości władze USA skorzystały dwukrotnie, w 2002 r. wobec Argentyny i rok później wobec Urugwaju. W pierwszym przypadku przyczyną był kryzys eko-

W praktyce zasadniczą barierą dla większości krajów ubiegających się o włączenie do programu VWP jest wymagany niski odsetek odrzuconych wniosków wizowych. W Polsce tymczasem odsetek ten, jakkolwiek malejący, wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie: w 1999 r. wynosił on 33%, by wzrosnąć do prawie 50% w 2001 r.²⁹ Na tym poziomie utrzymywał się on aż do wejścia Polski do UE w 2004 r., kiedy to spadł do 32%, a w kolejnych latach ustabilizował się na poziomie ok. 25%³⁰. W 2008 r. odsetek odmów znów znacząco spadł, do 13,8%, a w 2010 r. osiągnął rekordowo niski poziom 9,8%³¹. Według najnowszych dostępnych danych w 2011 r. odsetek odmów znów wzrósł i wyniósł 10,2%³² (należy zaznaczyć, że w każdym wypadku dane te dotyczą amerykańskiego roku fiskalnego, rozpoczynającego się 1 października poprzedniego roku kalendarzowego³³).

Departament Stanu nie podaje przyczyn wysokiego poziomu odmów dla poszczególnych krajów, jednak dla lat 2003-2011 średnio 93% wszystkich odmów w skali świata wynikało z faktu, że aplikant nie wykazał spełnienia kryteriów dla danej kategorii wizy nieimigracyjnej³⁴. Ponieważ w przypadku wiz kategorii B (turystycznych i biznesowych) jedynym kryterium jest cel podróży, a tylko dane dla tej kategorii są uwzględniane przy obliczaniu odsetka odmów³⁵, w praktyce oznacza to, iż ok. 90% odmów wynika z podejrzeń urzędnika konsularnego co do potencjalnie imigracyjnego celu wyjazdu. Odsetek odmów jest zatem skorelowany z obawami władz konsularnych dotyczącymi tendencji obywateli danego kraju do nielegalnego przedłużenia pobytu lub podejmowania pracy w USA. Na szczególnie wysoki odsetek odmów w Polsce istotny wpływ ma zatem tradycja polskiej emigracji zarobkowej do Ameryki, jak również zła sytuacja na polskim rynku pracy w okresie transformacji ustrojowej i w następujących po nim latach³⁶.

Włączenie kraju do programu ruchu bezwizowego nie oznacza całkowitego zniesienia obowiązku wizowego dla jego obywateli. Ruch bezwizowy dotyczy jedynie nieimigrantów tzw. kategorii B – odwiedzających USA w celach biznesowych lub tu-

nomiczny, zaś w drugim – wyjątkowo wysoka skala nielegalnej imigracji. Zob. A. Siskin, *Visa Waiver Program...* (2011), s. 2-3.

²⁹ *Weaknesses in the Visa Waiver Program: Are the Needed Safeguards in Place to Protect America? Hearings before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security of the Committee on the Judiciary, United States Senate*, 110th Cong., 2nd Sess. Feb. 28, 2008, s. 89.

³⁰ Tamże.

³¹ *Nonimmigrant Visa Statistics: Multi-Year Adjusted Refusal Rates by Nationality (2006-2011)*, Department of State, [online] <http://travel.state.gov/pdf/refusalratelanguage.pdf>, 31 VIII 2012.

³² Tamże.

³³ 31 U.S.C. § 1102.

³⁴ Dane opracowane w oparciu o tabelę XX z dorocznych raportów Visa Office Report, dostępnych online pod adresem: http://www.travel.state.gov/visa/statistics/statistics_1476.html, 1 IX 2012.

³⁵ *Nonimmigrant Visa Statistics...*

³⁶ Warto również zauważyć, że ok. 80% odmów wizowych dla obywateli polskich dotyczy mieszkańców Podlasia, Podkarpacia i Podhala, a więc regionów o szczególnie silnej tradycji emigracji do USA. M. Lesińska, *Polityka wizowa USA a sprawa polska*, „Biuletyn Migracyjny UW” 2012 (czerwiec), 36, Dodatek Specjalny, [online] <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-36-czerwiec-2012/polityka-wizowa-usa-a-sprawa-polska>, 3 IX 2012.

rystycznych (*visitors for business or pleasure*)³⁷. Ponadto nawet osoby objęte ruchem bezwizowym muszą przed podróżą przejść elektroniczną odprawę w systemie ESTA³⁸ oraz kontrolę graniczną, podczas której urzędnik imigracyjny wciąż może odmówić im wjazdu do USA³⁹. Czas pobytu w wypadku ruchu bezwizowego jest ograniczony do 90 dni i jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach może ulec przedłużeniu⁴⁰.

2. POLSKIE ZABIEGI O WPROWADZENIE RUCHU BEZWIZOWEGO W LATACH 1991-2010

Gdy na podstawie porozumienia w formie wymiany not z dniem 15 kwietnia 1991 r. Polska zniosła obowiązek wizowy dla obywateli amerykańskich⁴¹, polski rząd kierował się przede wszystkim chęcią przyciągnięcia amerykańskich turystów i inwestorów oraz ułatwienia podróży do kraju Polakom mieszkającym w USA, którzy i tak stanowili największą grupę Amerykanów odwiedzających Polskę. Zwolnienie obywateli polskich z obowiązku wizowego w USA pozostawało wówczas poza sferą realnych celów politycznych – program ruchu bezwizowego dotyczył jedynie kilku najbliższych sojuszników USA, zaś odsetek odmów dla polskich wniosków wizowych znacznie przekraczał wymagane 2%⁴². Pierwsze wzmianki w polskiej prasie na temat rozmów o zniesieniu wiz pojawiają się co prawda przy okazji wizyty prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w USA w lipcu 1996 r.⁴³, ale do końca lat 90. temat wiz w stosunkach polsko-amerykańskich ciągle miał charakter zdecydowanie drugoplanowy. Jeszcze w 2001 r., w odpowiedzi MSZ na interpelację w sprawie *stanu i perspektyw rozwoju stosunków polsko-amerykańskich*, problem wiz w ogóle nie występuje⁴⁴. Pojawił się dopiero podczas wizyty prezydenta George'a W. Busha w Warszawie w czerwcu 2001 r., ale nie zostały w tym zakresie podjęte żadne ustalenia⁴⁵.

³⁷ 8 U.S.C. § 1187(a)(1).

³⁸ 8 U.S.C. § 1187(a)(11); zob. szerzej 8 C.F.R. § 217.5.

³⁹ J. Papa, *Basic Options in the Non-Immigrant Context*, „Indiana International & Comparative Law Review” 2005, Vol. 15, s. 280.

⁴⁰ 8 U.S.C. § 1187(a)(1); 8 C.F.R. § 217.3.

⁴¹ Porozumienie w formie wymiany not między Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych ws. zniesienia wiz dla obywateli USA, 4 IV 1991, [online] <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8180.pdf>, 2 IX 2012.

⁴² Zob. *supra*, s. 4.

⁴³ Zob. *USA nie zniosą wiz*, „Rzeczpospolita” 1996, 12 VII, [online] <http://archiwum.rp.pl/artyku-1/98774.html>, 5 IX 2012.

⁴⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (z upoważnienia ministra) na interpelację nr 6894, 27 VIII 2001, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/15E42159>, 5 IX 2012.

⁴⁵ *Nigdy więcej Jałty. Prezydent George W. Bush przedstawił w Warszawie europejską politykę Stanów Zjednoczonych*, „Rzeczpospolita” 2001, 16 VI, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/341254.html>, 5 IX 2012.

Problem wizowy stał się jednak jednym z pierwszoplanowych zagadnień w stosunkach polsko-amerykańskich za rządów Leszka Millera i Marka Belki. Proamerykańska polityka rządu polskiego, zwłaszcza zaś poparcie dla amerykańskiej interwencji zbrojnej przeciwko Irakowi oraz udział polskich sił zbrojnych w międzynarodowym kontyngencie stabilizacyjnym MNF-I, rozbudziły oczekiwania polskiej opinii publicznej, a także części polityków, na objęcie Polaków programem ruchu bezwizowego. Polscy politycy oczekiwali, że strona amerykańska może zaoferować zniesienie wiz jako gest pod adresem sojusznika, bądź przynajmniej na zasadzie *quid pro quo*. Wydaje się również, że jakaś część polskiej opinii publicznej mylnie wiązała wprowadzenie ruchu bezwizowego z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej⁴⁶ (przekonanie to mogło wynikać z faktu, że przed rozszerzeniem UE z 2004 r. wszyscy członkowie Wspólnoty, z wyjątkiem Grecji, byli objęci programem VWP⁴⁷). Polskie media i politycy woleli jednak nie zauważać, że odsetek odmów wizowych dla obywateli polskich w omawianym okresie (w okolicach 45-50%⁴⁸) rażąco przekraczał próg 3%, będący warunkiem uczestnictwa w VWP.

Problem wiz został oficjalnie poruszony jako problem negocjacyjny podczas wizyt prezydenta Kwaśniewskiego w USA w lipcu 2002 r. i w styczniu 2003 r. Podczas tej ostatniej uzgodniono, że kwestia będzie przedmiotem konsultacji konsularnych w lutym 2003 r.⁴⁹ Jednak konsultacje te, co było do przewidzenia, zakończyły się brakiem istotnych ustaleń, gdyż strona amerykańska nie mogła zrealizować głównych postulatów polskich (wprowadzenia ruchu bezwizowego lub zniesienia opłat wizowych) bez zmian w ustawodawstwie⁵⁰. Jednak strona polska kontynuowała zabiegi⁵¹, wzmocnione jeszcze po rozpoczęciu amerykańskiej operacji w Iraku, którą Polska od początku wspierała zarówno politycznie, jak i militarnie. 12 czerwca 2003 r. Sejm uchwalił rezolucję wzywającą władze USA do zniesienia wiz dla Polaków podróżujących do USA w celach turystycznych lub biznesowych⁵². W odpowiedzi Departament Stanu stwierdził, że włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego jest niemożliwe ze względu na niespełnianie przez nią ustawowo określonych kryteriów, przede wszystkim doty-

⁴⁶ Zob. *Amerykańskie wizy dla Polaków...*

⁴⁷ A. Siskin, *Visa Waiver Program*, CRS Report RL32221, Congressional Research Service, Washington D.C. 2004, s. 5, fn. 16, [online] http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5947/m1/1/high_res_d/RL32221_2004Feb10.pdf, 8 IX 2012.

⁴⁸ Zob. *supra*, s. 4.

⁴⁹ *Najlepszy przyjaciel Ameryki*, „Rzeczpospolita” 2003, 15 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/artyku-l/418024.html>, 5 IX 2012.

⁵⁰ *Odpowiedź ministra spraw zagranicznych na interpelację nr 4961 w sprawie rezultatów konsultacji konsularnych w Waszyngtonie w dniu 10 września 2003 r. ze stroną amerykańską dotyczących polityki wizowej*, 4 XI 2003, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/2B1CD63F>, 5 IX 2012; zob. też *Wizy i opłaty zostają*, „Rzeczpospolita” 2003, 5 II, [online] <http://archiwum.rp.pl/artyku-l/420994.html>, 5 IX 2012.

⁵¹ Zob. D. Wiśniewski, *Relations between Poland and the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005, s. 181-182.

⁵² Monitor Polski 2003, nr 34, poz. 438.

czących odsetka odmów⁵³. Wobec nieskuteczności polskich zabiegów w prasie krajowej zaczął pojawiać się pogląd, że Polska powinna wycofać się z jednostronnych przywilejów wizowych dla obywateli amerykańskich, przyznanych w 1991 r.

Od 2004 r. w zabiegach polskiej dyplomacji o włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego bardziej istotną rolę zaczął odgrywać argument związany z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Już przed wizytą w Waszyngtonie w styczniu 2004 r. prezydent Kwaśniewski podkreślał, iż Polska oczekuje, że w kwestii wiz będzie traktowana tak samo, jak „stare” kraje członkowskie⁵⁴. Pogląd ten był zgodny z zasadą solidarności obowiązującą w polityce wizowej Wspólnoty⁵⁵, ale nie z amerykańskim prawem, które każdy kraj UE traktował odmiennie dla potrzeb polityki imigracyjnej i wizowej. Polski rząd sugerował nawet, że może odwołać się do unijnej zasady solidarności⁵⁶, ale ostatecznie nie zdecydował się na taki krok (który, jak się wydaje, i tak nie miałby szans powodzenia w Radzie UE).

Ostatecznie w kwestii wizowej jedynym efektem styczniowej wizyty prezydenta Kwaśniewskiego w USA było powołanie dwustronnej grupy roboczej, która miała działać na rzecz uproszczenia procedur wizowych dla Polaków⁵⁷. Rezultatem jej prac było uruchomienie we wrześniu 2004 r. pilotażowego programu pozwalającego pasażerom podróżującym do USA z Warszawy przejść przedwstępną kontrolę graniczną jeszcze przed odlotem⁵⁸. Program ten miał zapobiec przypadkom deportacji podróżnych, którym wstępu do USA odmówili amerykańscy urzędnicy imigracyjni na granicy.

Rzadką szansę na nagłośniecie na forum amerykańskiej polityki wewnętrznej polskich zabiegów o zniesienie wiz stworzyła kampania prezydencka w USA z 2004 r. Inicjatywę lobbingsową podjęła Polonia, formułując tzw. Polsko-Amerykańską Agendę 2004⁵⁹, która włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego stawiała na pierwszym miejscu wśród postulatów polonijnych. Do agendy odnieśli się obaj kandydaci, ale w sprawie wiz byli bardzo ostrożni: prezydent Bush w liście do Polonii wyraził po-

⁵³ *Za dużo nielegalnych. Amerykanie nie zniosą wiz dla Polaków*, „Dziennik Polski” 2003, 14 VI, [online] <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/aktualnosci/swiat/512800-za-duzo-nielegalnych.html>, 6 IX 2012.

⁵⁴ *Do Stanów bez wizy?*, „Rzeczpospolita” 2004, 6 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/467490.html>, 6 IX 2012.

⁵⁵ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu* (Dz. Urz. WE Nr L 81 z 21.3.2001, wersja polska – Dz. Urz. UE Wyd. Spec., roz. 19, t. 4, s. 65), art. 1 ust. 4.

⁵⁶ *Nadzieja tylko w Brukseli*, „Rzeczpospolita” 2004, 23 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/470246.html>, 6 IX 2012.

⁵⁷ A. Michalski, *Poland's Relations with the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005, s. 73-74.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ *Nie tylko wizy*, „Rzeczpospolita” 2004, 22 IX, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/506733.html>, 6 IX 2012; *The Polish American Agenda for 2004 at the White House*, The Polonia Portal, 26 VII 2004, [online] <http://expatpol.com/index.php?stsid=18652&kid=51>, 10 IX 2012.

parcie dla polskich zabiegów⁶⁰, zaś jego kontrkandydat senator John Kerry zapowiedział „podjęcie starań” na rzecz włączenia Polski do VWP⁶¹. Niemniej jednak kampania 2004 r. była pierwszym momentem, w którym polskie starania o zniesienie wiz znalazły się na właściwej drodze, gdyż w Kongresie pojawiły się pierwsze projekty ustaw dotyczące ułatwień wizowych dla Polaków⁶².

W lutym 2005 r., przy okazji wizyty prezydenta Kwaśniewskiego w Waszyngtonie⁶³, prezydent George W. Bush ogłosił, że Stany Zjednoczone wraz z krajami zabiegającymi o uczestnictwo w programie VWP będą opracowywać wspólne plany działania, tzw. „mapy drogowe”, w celu wsparcia zabiegów tych państw na rzecz dostosowania się do amerykańskich wymogów wizowych⁶⁴. „Mapa drogowa” nie spełniała co prawda oczekiwań polskich mediów, spekulujących o liberalizacji przepisów wizowych dla Polaków⁶⁵, ale i tak była pierwszym konkretnym rezultatem zabiegów strony polskiej. Obejmowała ona m.in. rewizję wytycznych konsularnych dotyczących przyznawania wiz, wycofanie z amerykańskich baz danych wykroczeń imigracyjnych Polaków sprzed 1989 r., współpracę w zakresie wprowadzania paszportów biometrycznych oraz uruchomienie przed stroną polską kampanii medialnej zachęcającej Polaków do przestrzegania amerykańskiego prawa imigracyjnego⁶⁶. Realizacją planów sformułowanych w „mapie drogowej” miała zajmować się powołana w listopadzie 2005 r. dwustronna grupa konsularna⁶⁷.

Po 2005 r. problem ruchu bezwizowego powoli tracił charakter pierwszoplanowego zagadnienia w stosunkach polsko-amerykańskich. Wpływ na to miało kilka czynników. Z jednej strony nowy rząd polski bardziej niż wizami był zainteresowany kwestiami związanymi z obronnością, zwłaszcza negocjacjami w sprawie rozmieszczenia na terytorium Polski instalacji amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej oraz wsparciem USA dla modernizacji polskiej armii. Z kolei opinia publiczna już w mniejszym stopniu była zainteresowana ułatwieniem wyjazdów do USA, na co, jak się wydaje, istotny wpływ miało otwarcie nowych możliwości emigracji zarobkowej wraz z wejściem Polski do UE oraz poprawiająca się sytuacja gospodarcza w kraju. Wreszcie trzeba zaznaczyć, że – być może pod wpływem konsultacji związanych z opracowaniem „mapy

⁶⁰ *Bush on the Visa Waiver Program*, „Polish-American Journal” 2004, 31 X, tekst w bazie danych HighBeam Research, [online] <http://www.highbeam.com/doc/1P1-104240603.html>, 6 IX 2012.

⁶¹ *Kerry on the Visa Waiver Program*, „Polish-American Journal” 2004, 31 X, tekst w bazie danych HighBeam Research, [online] <http://www.highbeam.com/doc/1P1-104240602.html>, 6 IX 2012.

⁶² Zob. *infra*, s. 11.

⁶³ Zob. *Remarks Following Discussions with President Aleksander Kwasniewski of Poland and an Exchange with Reporters*, 9 II 2005, [w:] *Public Papers of the Presidents* 2005, s. 190.

⁶⁴ *Process for Admitting Additional Countries into the Visa Waiver Program*, U.S. Government Accountability Office, Report for Hon. J. Sensenbrenner, Jr., Chairman of the House Committee on the Judiciary, GAO-06-835R (28 VII 2006), s. 2.

⁶⁵ *Niejasna mapa wizowa dla Polski*, „Rzeczpospolita” 2005, 9 II, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>, 7 IX 2012.

⁶⁶ A. Michalski, *Poland's Relations with the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2006, s. 86.

⁶⁷ Tamże.

drogowej” – wśród polskich polityków narastała świadomość, iż bardziej od dyplomatycznych zabiegów w Białym Domu skuteczny będzie lobbing na forum Kongresu, zwłaszcza wobec otwierających się możliwości uzyskania korzystnych dla Polaków zmian w amerykańskim prawie wizowym przy okazji prac nad reformą imigracyjną⁶⁸. W pewnym stopniu tę zmianę odzwierciedla fakt, że podczas pierwszej wizyty w USA prezydent Lech Kaczyński rozmawiał o wizach nie tylko z prezydentem Bushem, ale również z wpływowymi kongresmanami, m.in. liderem większości w Senacie, senatorem Billem Firstem (R-TN)⁶⁹.

Problem wiz nie przestał jednak być poruszany w stosunkach dwustronnych. Zagadnienie to zostało podjęte podczas wizyty prezydenta Kaczyńskiego w Waszyngtonie w lutym 2006 r., chociaż rozmów przy tej okazji nie ułatwiła raczej niefortunna wypowiedź prasowa polskiego prezydenta, sugerująca, że Polska mogłaby rozważyć wprowadzenie wiz dla obywateli USA na zasadzie wzajemności⁷⁰. O kwestii objęcia Polski programem ruchu bezwizowego rozmawiała też w Waszyngtonie minister spraw zagranicznych Anna Fotyga podczas swojej pierwszej wizyty w USA w czerwcu 2006 r.⁷¹ Kontynuowane również były prace grup roboczych wdrażających ustalenia podjęte w ramach „mapy drogowej”⁷².

28 listopada 2006 r., podczas wizyty w Tallinie, prezydent Bush zapowiedział, że administracja będzie zabiegać w Kongresie o reformę programu ruchu bezwizowego, która liberalizowałaby wymóg niższego niż 3% odsetka odmów, a kładła większy nacisk na współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa⁷³. Dwa dni później Departament ds. Bezpieczeństwa Krajowego USA (DHS) wydał *fact sheet* przedstawiający szczegóły propozycji prezydenckiej⁷⁴. Zapowiedź prezydenta znacząco zmieniła sytuację, gdyż po raz pierwszy administracja publicznie wsparła inicjatywy ustawodawcze dążące do rozszerzenia programu VWP, dając przy tym do zrozumienia, że zależy jej na rozwiązaniu mającym charakter bardziej ogólny niż wcześniejsze projekty ustawodawcze, dotyczące

⁶⁸ Lobbing w sprawie wiz na forum Kongresu prowadziły głównie organizacje polonijne. Zob. *Bulletin*, I 2009, Polish American Congress of Eastern Massachusetts, [online] <http://www.paceasternmass.org/BulletinJan09.pdf>, 7 IX 2012.

⁶⁹ *Bliżej zniesienia wiz dla Polaków. Polska poprawka*, „Rzeczpospolita” 2006, 7 IV, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/609256.html>, 7 IX 2012.

⁷⁰ *Lojalny sojusznik*, „Rzeczpospolita” 2006, 10 II, [online] <http://archiwum.rp.pl/artukul/598373.html>, 7 IX 2012. Jednostronne wprowadzenie wiz dla Amerykanów przez Polskę było jedynie pustą groźbą, gdyż krok taki stałby w sprzeczności z uregulowaniami prawa wspólnotowego. Zob. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001...*

⁷¹ *Powróci problem zniesienia wiz dla Polaków*, „Rzeczpospolita” 2006, 19 VI, [online] <http://archiwum.rp.pl/622129.html>, 7 IX 2012.

⁷² M. Pisarski, *Relations between Poland and the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005, s. 88.

⁷³ *The President's News Conference With President Toomas Ilves of Estonia in Tallinn*, 28 XI, 2006 Week. Comp. Pres. Doc. 2094-2096.

⁷⁴ *Fact Sheet: Security Improvements to Visa Waiver Program*, U.S. Dept. of Homeland Security Press Release, 30 XI 2006, Homeland Security Digital Library, [online] <http://www.hsdlib.org/?view&cid=475856>, 7 IX 2012.

zazwyczaj tylko pojedynczych państw. Odpowiedzią na propozycję prezydenta Busha były przedstawione poniżej⁷⁵ inicjatywy rozszerzenia programu ruchu bezwizowego podjęte w 110. Kongresie, zakończone przyjęciem w sierpniu 2007 r. reformy tymczasowo podnoszącej do 10% próg odmów wizowych dla krajów czynnie współpracujących z USA w dziedzinie bezpieczeństwa⁷⁶.

Równocześnie z pracami ustawodawczymi w Kongresie Amerykanie rozpoczęli negocjacje z przedstawicielami ośmiu państw Europy Środkowej, Grecji i Korei Południowej (głównych kandydatów do programu VWP) w sprawie szczegółowych środków bezpieczeństwa, które musiałyby zostać wprowadzone, aby kraje te mogły skorzystać z rozszerzenia programu⁷⁷. Jednak początkowy optymizm polskich dyplomatów okazał się nieuzasadniony: chociaż prezydent Bush deklarował, że popiera zniesienie wiz dla Polaków⁷⁸, to Kongres nie zgodził się objęcie ruchem bezwizowym krajów o odsetku odmów przekraczającym 10%⁷⁹. Po uchwaleniu ustawy zawierającej reformę VWP jasne się stało, że wbrew intencjom administracji jedynie część sojuszników USA ubiegających się o włączenie do programu będzie mogła do niego przystąpić, a pozostałych, w tym Polskę, nadal będzie ograniczał zbyt wysoki odsetek odmów. Krytycznie do takiej sytuacji odniosły się kraje środkowoeuropejskie, których ambasadory podpisali 9 sierpnia 2007 r. wspólny apel o objęcie ruchem bezwizowym wszystkich państw regionu⁸⁰, ale krok ten nie miał już wówczas realnego wpływu na decyzje strony amerykańskiej.

Po wyborach jesienią 2007 r. nowy rząd Donalda Tuska przesunął problem ruchu bezwizowego na jeszcze dalszy plan⁸¹. Przed swoją pierwszą wizytą w Waszyngtonie premier zapowiadał nawet, że podczas rozmów w ogóle nie będzie poruszał sprawy wiz⁸². Rząd Tuska planował natomiast bardziej aktywnie niż poprzednicy zaangażować Unię Europejską w zabiegi o objęcie wszystkich krajów Wspólnoty programem VWP, powołując się na unijną zasadę solidarności⁸³. W pewnym stopniu liczono też

⁷⁵ Zob. *infra*, s. 14 et seq.

⁷⁶ Pub. L. No. 110-53, 121 Stat. 266, § 711.

⁷⁷ *Bez wiz do Ameryki za dwa lata*, „Rzeczpospolita” 2007, 23 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/arttykul/.html>, 7 IX 2012.

⁷⁸ *Bush: Europa potrzebuje tarczy*, „Rzeczpospolita” 2007, 17 VII, [online] <http://archiwum.rp.pl/arttykul/.html>, 7 IX 2012.

⁷⁹ Zob. *infra*, s. 15.

⁸⁰ *U.S. Visa Waiver Program Modernization, Joint Embassy Statement*, Embassy of the Republic of Poland in Washington, D.C., 9 VIII 2007, [online] <http://www.washington.polemb.net/index.php?document=316>, 7 IX 2012.

⁸¹ Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, 11 V 2009.

⁸² *Chcemy twardych rozmów z USA*, „Rzeczpospolita” 2008, 8 VIII, [online] <http://archiwum.rp.pl/arttykul/.html>, 7 IX 2012.

⁸³ Zob. również *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6222 w sprawie wiz dla obywateli Polski do USA*, 27 XI 2008, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/.nsf/main/2545ADB7>, 8 IX 2012.

na objęcie Polski ruchem bezwizowym dzięki zmniejszającej się liczbie odmów, ale na przeszkodzie stało przywrócenie z dniem 1 lipca 2009 r. progu 3% odmów, który w kolejnych latach pozostawał dla Polski nieosiągalny. Problem wiz nie powracał przy okazji stosunków dwustronnych na wyższych szczeblach aż do grudnia 2010 r., kiedy to prezydent Barack Obama złożył deklarację popierającą polskie zabiegi w kwestii wiz⁸⁴. Jednak deklaracja ta, podobnie jak list popierający przedstawiane w Kongresie projekty ustaw pozwalających na włączenie Polski do VWP⁸⁵, miała charakter bardziej symboliczny i nie przełożyła się na konkretne działania administracji na forum Kongresu.

3. PROJEKTY USTAWODAWCZE DOTYCZĄCE RUCHU BEZWIZOWEGO

Od początku polskich zabiegów o zniesienie obowiązku wizowego dla Polaków podróżujących do USA uwaga opinii publicznej koncentrowała się na przedstawionych powyżej posunięciach dyplomatycznych. Jednak trzeba pamiętać, że decyzja o włączeniu Polski do programu VWP leżała w gestii nie prezydenta, lecz Kongresu. Stąd też zasadnicze znaczenie dla badań nad polskimi staraniami o ułatwienia wizowe ma prześledzenie historii legislacyjnej projektów ustawodawczych odnoszących się do tej kwestii.

Pierwszą inicjatywą legislacyjną w kierunku włączenia Polski do programu ruchu bezwizowego był projekt H.R. 3956, zgłoszony 11 marca 2004 r. przez kongresman Nancy Johnson (R-CT5)⁸⁶. Został on skierowany do Komisji Izby Reprezentantów ds. Sądownictwa, ale na tym etapie prace legislacyjne się zakończyły⁸⁷. W Senacie analogiczny projekt złożył we wrześniu senator Rick Santorum (R-PA), wspólnie z senator Barbarą Mikulski (D-MD) i Lisą Murkowski (R-AK)⁸⁸. Został on wprowadzony do kalendarza ogólnego Senatu, ale Senat nie podjął nad nim dalszych prac⁸⁹. Oba omawiane

⁸⁴ J. Rogin, *Obama: Poland will be admitted to the visa waiver program*, The Cable Blog, Foreign Policy, 8 XII 2012, [online] http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/12/08/obama_poland_will_be_admitted_to_the_visa_program, 8 IX 2012.

⁸⁵ *Text of a letter from the President regarding Poland and the Visa Waiver Program*, White House Press Release, 27 V 2011, [online] <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/28/text-letter-president-regarding-poland-and-visa-waiver-program>, 8 IX 2012.

⁸⁶ 108th Cong., 2nd Sess., H.R. 3956.

⁸⁷ Library of Congress, THOMAS Legislative Information System, [online] <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/?d108:h.r.03956>: (cyt. dalej jako THOMAS).

⁸⁸ 108th Cong., 2nd Sess., S. 2844. Zob. THOMAS, [online] <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:s.02844>:

⁸⁹ Senate Calendar No. 715. Najprawdopodobniej jeden z senatorów zgłosił tzw. *secret hold*, czyli sprzeciw wobec wniosku o przejście do rozpatrywania ustawy za ogólną zgodą. W takiej sytuacji lider większości proceduje z rozpatrywaniem projektu tylko wtedy, jeżeli ma pewność, że istnieje wystarczająco duże poparcie, aby taki sprzeciw odrzucić. Zgodnie z panującym w Senacie zwyczajem, senatorowie nie ujawniają, którzy z ich kolegów zgłosił *secret hold*, choć w wypadku S. 2844 spekulacje medialne wskazują na sen. Dianne Feinstein (D-CA).

projekty dodawały Polskę do listy krajów objętych programem ruchu bezwizowego, nie zmieniając jednak kryteriów uczestnictwa dla pozostałych państw⁹⁰. Oprócz tego w 108. Kongresie w Izbie Reprezentantów zainicjowane zostały dwie rezolucje (z których żadna nie wyszła poza etap prac w komisji), wyrażające poparcie dla polskich zabiegów, ale pozbawione jakichkolwiek skutków prawnych⁹¹. Inną formę ułatwienia procedur wizowych dla Polaków zaproponował kongresman William Lipinski (D-IL3)⁹²: jego propozycja przewidywała zwolnienie z opłat wizowych obywateli krajów, których siły zbrojne uczestniczyły w operacjach bojowych w Afganistanie i w Iraku⁹³ (również i ta ustawa nie została uchwalona).

Zwolennicy włączenia Polski do ruchu bezwizowego wznowili wysiłki w trakcie 109. Kongresu. Zarówno kongresman Johnson, jak i senator Santorum (wspólnie z senatorami Mikulski i Murkowski) już w lutym 2005 r. ponownie zgłosili swoje inicjatywy z poprzedniego Kongresu⁹⁴. Podobny projekt przedstawiła też kongresman Sheila Jackson-Lee (D-TX18), mniejszościowa wiceprzewodnicząca Podkomisji ds. Imigracji i Roszczeń⁹⁵. Przewidywał on warunkowe włączenie Polski do programu VWP – kryterium (weryfikowanym corocznie) miał być szacowany przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego odsetek Polaków nielegalnie przedłużających pobyt w USA, który nie mógłby przekraczać 3% pod sankcją zawieszenia ruchu bezwizowego dla Polaków⁹⁶. Wszystkie wymienione inicjatywy zostały skierowane do właściwych komisji (Komisji ds. Sądownictwa Izby Reprezentantów i Komisji ds. Sądownictwa Senatu), ale żadna z nich nie była dalej procedowana.

Więcej szans na objęcie Polski ruchem bezwizowym pojawiło się podczas drugiej sesji 109. Kongresu. Co prawda zgłoszony w czerwcu 2006 r. przez kongresmana Philipa Englisha (R-PA3) projekt ustawy włączającej do programu VWP Polskę, Czechy, Węgry oraz kraje bałtyckie (Litwę, Łotwę i Estonię)⁹⁷ podobnie jak poprzednie pozostał na etapie prac komisji, ale pojawiły się nowe możliwości związane z pracami obu izb nad całościową reformą prawa imigracyjnego, do której impuls dało uchwalenie przez Izbę Reprezentantów projektu H.R. 4437, autorstwa kongresmana Sensenbrennera (R-WI5)⁹⁸. W Senacie powstały dwie alternatywne propozycje⁹⁹: projekt lidera większości senackiej senatora Billa Frista (R-TN), S. 2454¹⁰⁰, oraz projekt senatora Alana

⁹⁰ S. 2844, § 2; H.R. 3956, § 2.

⁹¹ 108th Cong., 2nd Sess., H. Res. 601; 108th Cong., 2nd Sess., H. Res. 525.

⁹² 108th Cong., 2nd Sess., H.R. 4834.

⁹³ *Id.* § 1.

⁹⁴ 109th Cong., 1st Sess., H.R. 635 (intr. Feb. 8, 2005); 109th Cong., 1st Sess., S. 348 (intr. Feb. 10, 2005).

⁹⁵ 109th Cong., 1st Sess., H.R. 634 (intr. Feb. 8, 2005).

⁹⁶ *Id.* § 2.

⁹⁷ 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 5730 (intr. Jun 29, 2006).

⁹⁸ 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 4437.

⁹⁹ Dla potrzeb tej dyskusji można pominąć inne warianty reformy, które nie dotyczyły kwestii ruchu bezwizowego: projekt McCaina-Kennedy'ego (S. 1033) i projekt Cornyna-Kyla (S. 1438).

¹⁰⁰ 109th Cong., 2nd Sess., S. 2454 (intr. Mar. 16, 2006).

Spectera (R-PA), S. 2611¹⁰¹. Podczas rozpatrywania pierwszej z omawianych inicjatyw 5 kwietnia senatorowie Santorum i Mikulski zgłosili poprawkę, S. Amdt. 3214¹⁰², przewidującą włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego. Nie została ona jednak rozpatrzona przez Senat, gdyż ten 7 kwietnia odrzucił wniosek o zakończenie debaty nad ustawą¹⁰³. Zamiast S. 2454 głównym senackim projektem reformy imigracyjnej stał się projekt senatora Spectera, S. 2611.

17 maja senator Santorum zgłosił poprawkę do nowego projektu, S. Amdt. 4000¹⁰⁴. Tym razem nie odnosiła się ona wprost do udziału Polski w VWP, ale zamiast tego modyfikowała kryteria uczestnictwa w sposób niezwykle korzystny dla Polaków. Poprawka pozwalała bowiem na warunkowe objęcie ruchem bezwizowym krajów członkowskich UE, które wspierały militarnie siłą liczącą nie mniej niż jeden batalion operacje w Afganistanie i Iraku, o ile Sekretarz ds. Bezpieczeństwa Krajowego uzna, że krok taki nie będzie miał negatywnego wpływu na skuteczność egzekwowania prawa imigracyjnego¹⁰⁵. Kraj objęty warunkowym udziałem w programie miałby dwa lata na spełnienie wszystkich wymogów VWP, z możliwością przedłużenia tego okresu o kolejne dwa lata decyzją Sekretarza Stanu¹⁰⁶. Poprawka została przyjęta przez Senat w głosowaniu ustnym¹⁰⁷. 25 maja ustawa, razem z sekcją 413, dotyczącą rozszerzenia ruchu bezwizowego, została przyjęta przez Senat większością 62 do 36¹⁰⁸. Jednak rozbieżności między Senatem a Izbą Reprezentantów dotyczące kształtu reformy imigracyjnej (Izba Reprezentantów opowiadała się za ustawą ograniczającą się do uszczelnienia systemu imigracyjnego, zaś Senat proponował reformę kompleksową powiązaną z ograniczoną amnestią dla części nielegalnych imigrantów), jak również kontrowersje co do niektórych postanowień projektu senackiego uniemożliwiły izbom osiągnięcie porozumienia i Izba Reprezentantów nie zajęła się projektem S. 2611.

W grudniu 2006 r., odpowiadając na listopadową deklarację złożoną przez prezydenta Busha w Tallinie¹⁰⁹, nową inicjatywę rozszerzenia programu ruchu bezwizowego przedstawili senatorowie Voinovich (R-OH), Lugar (R-IN), Santorum, Mikulski i Akaka (D-HA)¹¹⁰. Ich projekt zakładał warunkowe włączenie do programu VWP nie

¹⁰¹ 109th Cong., 2nd Sess., S. 2611 (intr. Apr. 7, 2006).

¹⁰² *Congressional Record*, 109th Cong., 2nd Sess., S2850-2852 (Apr. 5, 2006).

¹⁰³ Regulamin Senatu przewiduje nieograniczoną debatę, pozwalając mniejszości zablokować przyjęcie projektu przez przedłużanie debaty. Aby tego uniknąć, Senat musi uchwalić specjalny wniosek o zamknięcie debaty (tzw. *cloture*), który wymaga kwalifikowanej większości 60 głosów. Zob. szerzej m.in. W.J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington D.C. 2007, s. 236-244; G.J. Wawro, *The Supermajority Senate*, [w:] *The Oxford Handbook of the American Congress*, eds. E. Schickler, F.E. Lee, Oxford 2011, s. 426.

¹⁰⁴ *Congressional Record*, 109th Cong., 2nd Sess., S4677-4679 (May 17, 2006).

¹⁰⁵ S. Amdt. 4000, § (8)(B).

¹⁰⁶ S. Amdt. 4000, § (8)(D) i (E).

¹⁰⁷ *Congressional Record*, 109th Cong., 2nd Sess., S4679 (May 17, 2006).

¹⁰⁸ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@@S>.

¹⁰⁹ Zob. *supra*, s. 9.

¹¹⁰ *Secure Travel and Counterterrorism Partnership Act*. 109th Cong., 2nd Sess., S. 4100.

więcej niż 5 nowych krajów, bez konieczności spełnienia przez nie wszystkich kryteriów określonych w sekcji 217 ustawy o imigracji. Zamiast tego musiały one wypełnić wymogi z zakresu współpracy antyterrorystycznej, współdzielenia danych i wprowadzenia paszportów biometrycznych, jak również przedstawić plan osiągnięcia w ciągu 3 lat wszystkich zwykłych wymogów uczestnictwa w programie¹¹¹. Ostateczną decyzję o wyborze 5 krajów miał podjąć Sekretarz ds. Bezpieczeństwa Krajowego, kierując się względami bezpieczeństwa narodowego oraz skuteczności egzekwowania praw imigracyjnych. Ze względu na późny termin zgłoszenia inicjatywa ta nie miała szans na rozpatrzenie w 109. Kongresie, ale pokazywała rosnące poparcie dla postulatów rozszerzenia programu ruchu bezwizowego.

W zdominowanym przez Demokratów 110. Kongresie pojawiły się kolejne inicjatywy dotyczące rozszerzenia ruchu bezwizowego, również stawiające sobie za cel bardziej kompleksową reformę warunków uczestnictwa w programie. Już w lutym 2007 r. senatorowie Voinovich, Akaka, Lugar, Mikulski i Ted Stevens (R-AK)¹¹² ponownie zgłosili swój projekt *Secure Travel and Counterterrorism Partnership Act* ze 109. Kongresu¹¹³. Został on skierowany do Komisji ds. Sądownictwa. W Izbie Reprezentantów w marcu 2007 r. propozycję rozszerzenia programu wizowego o kraje współpracujące z USA w zakresie bezpieczeństwa i egzekwowania prawa imigracyjnego przedstawili kongresmani Rahm Emanuel (D-IL5) i John Shimkus (R-IL19) (z poparciem 13 innych kosponsorów)¹¹⁴. Podobną inicjatywę wysunął miesiąc później przewodniczący Komisji ds. Bezpieczeństwa Krajowego Bennie Thompson (D-MS2)¹¹⁵, przy czym jego projekt dyskwalifikował kraje, w których odsetek odmów przekraczałby 6%, a liczba podróży nielegalnie przedłużających pobyt lub łamiących prawo imigracyjne – 2%¹¹⁶, prawdopodobnie więc także Polskę¹¹⁷. Oba wymienione projekty zostały przekazane do Komisji ds. Sądownictwa.

Doświadczenia ze 109. Kongresu pokazywały jednak, że największe szanse na przeprowadzenie zmian w programie VWP daje włączenie ich do większego projektu ustawodawczego. Okazję ku temu stworzyły prace nad kolejnym wariantem kompleksowej reformy imigracyjnej. W maju 2007 r. taki projekt przedstawił w Senacie lider większości senator Harry Reid (D-NV)¹¹⁸. Przewidywał on rozszerzenie programu ruchu bezwizowego o kraje członkowskie UE, które istotnie wspierają operacje militarne w Afganistanie i Iraku¹¹⁹. Jednak w tzw. poprawce S. Amdt. 1150, kom-

¹¹¹ *Id.* § 3 (8).

¹¹² Senator Santorum utracił fotel w wyborach z 2006 r.

¹¹³ 110th Cong., 1st Sess., S. 653.

¹¹⁴ 110th Cong., 1st Sess., H.R. 1543.

¹¹⁵ 110th Cong., 1st Sess., H.R. 2006.

¹¹⁶ *Id.* § 3 (8)(B)(ii).

¹¹⁷ Nie można jednak stwierdzić tego z całą pewnością, gdyż brak jest precyzyjnych danych dotyczących liczby Polaków nielegalnie przedłużających pobyt. Zob. *infra*, przypis 337.

¹¹⁸ 110th Cong., 1st Sess., S. 1348.

¹¹⁹ *Id.* § 413. Szczegółowe warunki były takie same, jak w wypadku projektu S. 2611 ze 109. Kongresu (zob. *supra*).

promisowym tekście opracowanym przez dwupartyjną grupę senatorów (tzw. grupę dwunastu), która ostatecznie stała się podstawą prac na forum Senatu¹²⁰, zmian w przepisach dotyczących programu VWP już nie było. Podczas dalszych burzliwych prac nad reformą, która m.in. otwierała drogę do legalizacji pobytu części nielegalnych imigrantów, wprowadzała wizy dla pracowników tymczasowych i całkowicie zmieniała system wiz imigracyjnych, problem ruchu bezwizowego nie powrócił. Ostatecznie kompleksowa reforma imigracyjna upadła, gdy Senat 28 czerwca odrzucił wniosek o *cloture*¹²¹.

Inną okazję do przeprowadzenia reformy zasad uczestnictwa w programie ruchu bezwizowego stworzyły prace w Senacie nad ustawą wdrażającą rekomendacje komisji badającej okoliczności ataków z 11 września¹²². Jakkolwiek sam raport komisji¹²³ nie dotyczył programu ruchu bezwizowego, to w tekście projektu ustawy przedstawionym 23 lutego 2007 r. przez Komisję ds. Bezpieczeństwa Krajowego¹²⁴ znalazła się sekcja poświęcona programowi ruchu bezwizowego¹²⁵. Pozwalała ona na objęcie ruchem bezwizowym, bez względu na odsetek odmów, obywateli państw spełniających wszystkie wymogi bezpieczeństwa związane z uczestnictwem w programie, współpracujących z USA w zakresie polityki antyterrorystycznej (w tym udostępniania informacji) i wykazujących trend spadkowy co do ilości odrzuconych wniosków wizowych, o ile Sekretarz ds. Bezpieczeństwa Krajowego uzna podjęte przez taki kraj środki bezpieczeństwa za spełniające amerykańskie standardy. Warunkiem rozszerzenia programu było jednak uprzednie uruchomienie przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego systemu identyfikacji obcokrajowców opuszczających USA drogą lotniczą, pozwalającego określić liczbę przypadków nielegalnego przedłużania pobytu¹²⁶.

Podczas debaty nad projektem ustawy na wniosek senator Dianne Feinstein (D-CA) Senat wprowadził jednak poprawkę, która ograniczała możliwość uczestnictwa w rozszerzonym programie do krajów o odsetku odmów nieprzekraczającym 10%¹²⁷. Ponadto wymagała ona, aby Sekretarz ds. Bezpieczeństwa Krajowego i Sekretarz Stanu określili

¹²⁰ S. Amdt. 1150 to S. 1348, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., S6625-6687 (May 21, 2007).

¹²¹ *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., S8650-8651 (June 28, 2007).

¹²² 110th Cong., 1st Sess., S. 4.

¹²³ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Final Report*, Washington, D.C., 2004, [online] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-911REPORT/pdf/GPO-911REPORT.pdf>, 10 IX 2012.

¹²⁴ 110th Cong., 1st Sess., S. 4, *as reported*, [online] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110s4rs/pdf/BILLS-110s4rs.pdf>, 9 IX 2012.

¹²⁵ *Id.* § 401.

¹²⁶ Do 2007 r. DHS nie miał możliwości określić, ile osób rzeczywiście nielegalnie przedłuża pobyt w USA, przez co musiał się opierać na danych szacunkowych. Zob. *Immigration and Naturalization Service Monitoring of Nonimmigrant Overstays*, U.S. Department of Justice, Office of Inspector General, Report No. 1-97-08, IX 1997, [online] <http://www.justice.gov/oig/reports/INS/e9708/index.htm>, 9 IX 2012.

¹²⁷ S. Amdt. 271 to S. Amdt. 275, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., S2319-2321 (Feb. 28, 2007). Poprawka została przyjęta w głosowaniu ustnym, więc nie można określić, jak dużym poparciem się cieszyła. Żaden senator nie złożył wniosku o głosowanie imienne.

dla krajów objętych programem dopuszczalny odsetek osób nielegalnie przedłużających pobyt, po przekroczeniu którego dany kraj byłby eliminowany z VWP. Z tymi zmianami przepisy dotyczące ruchu bezwizowego znalazły się w ostatecznej wersji projektu uchwalonej przez Senat 13 marca 2007 r.¹²⁸

Poprawka senator Feinstein znacząco zmniejszała atrakcyjność całej reformy programu VWP z perspektywy Polski. O ile bowiem większość krajów Europy Środkowej ubiegających się o objęcie ruchem bezwizowym spełniało kryterium 10-procentowego progu odmów, to w przypadku Polski wymóg ten był wciąż odległy – w 2006 r. konsulaty USA odrzuciły aż 26% wniosków wizowych składanych przez obywateli polskich¹²⁹.

Rozbieżności między projektem senackim a wersją ustawy uchwaloną przez Izbę Reprezentantów¹³⁰ spowodowały jednak konieczność powołania komisji uzgodnieniowej. Zawarta w jej raporcie kompromisowa wersja ustawy¹³¹ w kwestii ruchu bezwizowego zastrzyła wymogi określone w oryginalnym projekcie senackim¹³². Po pierwsze, wprowadzono wymóg, aby po 30 czerwca 2009 r. system rejestracji odlotów był oparty na biometrycznej identyfikacji pasażerów. Jeżeli DHS nie uruchomiłby go do tego czasu, to możliwość dodawania nowych krajów do programu VWP na ułatwionych warunkach miała automatycznie ulec zawieszeniu¹³³. Ponadto dodano drugi warunek rozszerzenia programu – uruchomienie elektronicznego systemu odprawy pasażerów (ESTA) dla podróżnych korzystających z ruchu bezwizowego¹³⁴. W takiej postaci ustawa została uchwalona przez obie izby¹³⁵ i 3 sierpnia 2007 r. podpisana przez prezydenta George'a W. Busha¹³⁶.

Reforma programu ruchu bezwizowego z 2007 r. otworzyła dostęp do VWP 8 nowym krajom: Czechom, Węgrom, Słowacji, Litwie, Łotwie, Estonii, Malcie i Korei Południowej¹³⁷. Polska nie znalazła się w tej grupie, gdyż w 2008 r. odsetek odmów dla obywateli RP wciąż przekraczał 10%¹³⁸. Jednak w miarę zbliżania się ustawowego terminu wprowadzenia systemu biometrycznego monitoringu odlotów stało się jasne, że DHS nie zdoła uruchomić go ani do końca czerwca 2009 r., ani w jakiegokolwiek dającej się precyzyjnie określić przyszłości¹³⁹. Na opóźnienia złożyły się zarówno czynniki tech-

¹²⁸ S. 4, § 501, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., S3400-3452 (Mar. 13, 2007).

¹²⁹ *Nonimmigrant Visa Statistics...*

¹³⁰ 110th Cong., 1st Sess., H.R. 1.

¹³¹ H. R. Rept. 110-259, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., H8496-8605 (Feb. 28, 2007).

¹³² *Id.* § 711.

¹³³ *Id.* § 711 (c)(8)(A)(ii).

¹³⁴ *Id.* § 711 (c)(8)(A)(i).

¹³⁵ *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess., S10115-10117 (Jul. 26, 2007), H8797-8812 (Jul. 27, 2007).

¹³⁶ Pub. L. No. 110-53, 121 Stat. 266.

¹³⁷ A. Siskin, *Visa Waiver Program...* (2011), s. 5, fn. 24.

¹³⁸ Zob. *supra*, s. 4.

¹³⁹ *US-VISIT Biometric Exit Procedures for International Travelers: Test Program*, Department of State Foreign Press Center Briefing, 27 V 2009, [online] <http://fpc.state.gov/124025.htm>, 10 IX 2012.

niczne, jak i kwestie polityczne, przede wszystkim spór między DHS a liniami lotniczymi o to, czy pobieranie danych biometrycznych ma być obowiązkiem przewoźników, jak początkowo chciał Departament¹⁴⁰, czy też służb granicznych¹⁴¹. W 2008 r. Kongres nakazał przeprowadzenie programów pilotażowych dla obu wariantów¹⁴², co wywołało przynajmniej roczne opóźnienie realizacji całego programu¹⁴³. Stąd też z dniem 1 lipca 2009 r. dopuszczalny próg odmów wizowych dla krajów starających się o włączenie do VWP powrócił do poziomu 3%.

W czerwcu 2009 r. kongresman Mike Quigley (D-IL5) przedstawił projekt ustawy przesuwającej termin wprowadzenia systemu biometrycznego monitoringu odlotów o 2 lata (do czerwca 2011 r.)¹⁴⁴. Analogiczny przepis znalazł się w sekcji 306 projektu ustawy o reformie imigracyjnej autorstwa kongresmana Solomona Ortiza¹⁴⁵. W Senacie senator George Voinovich (R-OH) w 2010 r. zgłosił inicjatywę całkowicie uniezależniającą rozszerzanie ruchu bezwizowego od wprowadzenia systemu monitoringu odlotów¹⁴⁶. Jednakże żadna z tych propozycji nie została uchwalona.

O ile wspomniane powyżej propozycje miały na celu przywrócenie wyższego dopuszczalnego progu odmów dla krajów ubiegających się o objęcie ruchem bezwizowym, to projekt senator Mikulski, S. 3544¹⁴⁷, miał na celu kompleksową reformę warunków uczestnictwa w programie. Istotą jej propozycji było zastąpienie kryterium odsetka odmów nowym wskaźnikiem – liczbą obywateli danego kraju nielegalnie przedłużających pobyt w USA (*overstay rate*), która nie mogłaby być większa niż 3% liczby wszystkich podróżnych¹⁴⁸. Ponadto projekt określał dopuszczalne *overstay rate* dla krajów uczest-

¹⁴⁰ Department of Homeland Security, *Notice of Proposed Rulemaking: Collection of Alien Biometric Data upon Exit from the United States at Air and Sea Ports of Departure; United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program („US-VISIT”)*, 73 Fed. Reg. 22065 (Apr. 24, 2008)

¹⁴¹ Zob. *Airlines say they lack the IT for US-VISIT*, „Federal Computer Week” 2008, 13 VI, [online] <http://fcw.com//2008/06/13/airlines-say-they-lack-the-it-for-usvisit.aspx>, 10 IX 2012; *Plan to Fingerprint Foreigners Exiting U.S. Is Opposed*, „Washington Post” 2008, 22 VI, [online] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article//06/21/AR2008062101466.html>, 10 IX 2012. Zob. też szerzej *The Politics and Practicalities of Exit Controls*, Center for Immigration Studies, 2010, [online] <http://www.cis.org/articles/2010/exit-panel.pdf>, 10 IX 2012.

¹⁴² *Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009*, Pub. L. No. 110-329, 122 Stat. 3574, 3669-3670.

¹⁴³ Dopiero w listopadzie 2009 r. DHS przedstawił komisjom Kongresu raport z programów pilotażowych. Zob. *US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options*, U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, GAO-10-860 (10 VIII 2010), s. 2.

¹⁴⁴ 111th Cong., 1st Sess., H.R. 2954.

¹⁴⁵ *Comprehensive Immigration Reform for America's Security and Prosperity Act of 2009*, 111th Cong., 1st Sess., H.R. 4321, § 306.

¹⁴⁶ *Visa Waiver Program Expansion Act of 2010*, 111th Cong., 2nd Sess., S. 16.

¹⁴⁷ *Visa Waiver Program Updated Framework and Enhanced Security Act of 2010*, 111th Cong., 2nd Sess., S. 3544.

¹⁴⁸ *Id.* § 3. W przypadku krajów ubiegających się o warunkowe włączenie do VWP (na podstawie ustawy z 2007 r.) w razie uruchomienia systemu monitoringu odlotów dopuszczalna *overstay rate* wynosiła 10%.

niczących w programie – przekraczanie poziomu 3% groziło zawieszeniem ruchu bezwizowego¹⁴⁹. Sekcja 4 wymagała corocznego przedstawiania Kongresowi raportu o realizacji programu VWP, zawierającego m.in. informację o *overstay rates* dla wszystkich krajów objętych ruchem bezwizowym¹⁵⁰.

W 112. Kongresie znów można zaobserwować zwiększone zainteresowanie reformą warunków uczestnictwa w programie VWP. Swój projekt przedstawiła ponownie senator Mikulski (wspólnie z senatorem Markiem Kirkiem (R-IL))¹⁵¹, a identyczną inicjatywę w Izbie Reprezentantów zgłosił kongresman Quigley¹⁵². Również zgłoszone przez senatora Schumera (D-NY) i kongresman Mazie Hirono (D-HI2) projekty ustawy o promocji ruchu turystycznego (VISIT Act) przewidywały dodanie kryterium niskiego *overstay rate* jako alternatywnego wobec niskiego odsetka odmów¹⁵³.

W styczniu 2012 r. senatorowie Mikulski i Kirk oraz kongresman Quigley (wspólnie z 15 innymi kongresmanami, w tym przewodniczącą Komisji Spraw Zagranicznych Ileaną Ros-Lehtinen (R-FL18)) zgłosili nową wersję projektu reformy programu VWP, *Visa Waiver Program Enhanced Security and Reform Act*¹⁵⁴. Ustawa ta formalnie zastrzała kryteria uczestnictwa w programie VWP, dodając doń wymóg niskiego *overstay rate*, ale pozostawiając też kryterium odsetka odmów¹⁵⁵. Równocześnie jednak przywracała możliwość odstąpienia od tego drugiego, a ponadto zmieniała sposób liczenia odsetka odmów (używając liczby osób, którym nie przyznano wizy, a nie liczby odrzuconych wniosków), *de facto* więc ułatwiała rozszerzenie programu. Zwolennikom projektu udało się włączyć go do senackiej ustawy apropriacyjnej dla Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego¹⁵⁶, ale już w wersji ustawy zaproponowanej przez Izbę Reprezentantów analogiczne uregulowania się nie znalazły¹⁵⁷. Do końca 2012 r. żaden z wymienionych projektów nie został uchwalony.

4. POLSKA POZA PROGRAMEM RUCHU BEZWIZOWEGO – ANALIZA PRZYCZYN

Analizę przyczyn niepowodzenia zabiegów o włączenie Polski do programu ruchu bezwizowego należy rozpocząć od wskazania zjawisk natury ogólnej. Zacząć wypada

¹⁴⁹ *Id.* § 5.

¹⁵⁰ *Id.* § 4.

¹⁵¹ *Secure Travel and Counterterrorism Partnership Program Act of 2011*, 112th Cong., 1st Sess., S. 497. Ustawę poparli też senatorowie Mark Begich (R-AK), Roy Blunt (R-MO), Sherrod Brown (D-OH) i Amy Klobuchar (D-MN).

¹⁵² *Secure Travel and Counterterrorism Partnership Program Act of 2011*, 112th Cong., 1st Sess., H.R. 959.

¹⁵³ 112th Cong., 1st Sess., S. 1746, § 7; 112th Cong., 1st Sess., H.R. 3341, § 7.

¹⁵⁴ 112th Cong., 2nd Sess., S. 2046; 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 3855.

¹⁵⁵ *Id.* § 3(a).

¹⁵⁶ 112th Cong., 2nd Sess., S. 3216, S. Rept. 112-169, § 562.

¹⁵⁷ 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 5855.

od faktu, że organizacja i procedury Kongresu, *de facto* brak dyscypliny partyjnej oraz zdecentralizowany charakter kierownictwa politycznego zdecydowanie faworyzują beczynność i dostarczają licznych okazji do zablokowania procesu legislacyjnego¹⁵⁸, na skalę niespotykaną w systemach parlamentarnych. Stąd też zaledwie ok. 4% zgłoszonych projektów ustaw jest uchwalanych, zaś aż 90% nie wychodzi poza etap prac komisyjnych¹⁵⁹.

Kolejnym czynnikiem utrudniającym legislacyjne rozszerzenie programu VWP był fakt, że wprowadzanie jakichkolwiek ułatwień wizowych stało w sprzeczności z dominującym w amerykańskiej polityce imigracyjnej po zamachach z 11 września 2001 r. trendem rozwijania systemu bezpieczeństwa granicznego¹⁶⁰. Wszyscy zamachowcy z 11 września byli obcokrajowcami, którzy dostali się do USA na podstawie wiz studenckich i turystycznych¹⁶¹. Komisja badająca ataki doszła przy tym do wniosku, że 15 z 19 z nich można było zatrzymać na granicy lub na etapie rozpatrywania wniosku wizowego, gdyby zastosować odpowiednie procedury wizowe (głównie w zakresie wymiany informacji)¹⁶². Stąd też ataki terrorystyczne przyniosły daleko idące zmiany w amerykańskiej polityce imigracyjnej¹⁶³. Problem kontroli granicznej stał się pierwszoplanowym zagadnieniem nowego obszaru polityki federalnej, tzw. bezpieczeństwa krajowego (*homeland security*)¹⁶⁴. Oznaczało to nowe spojrzenie na politykę wizową, w której tradycyjne aspekty imigracyjne oraz handlowo-turystyczne zostały częściowo odsunięte na dalszy plan przez implikacje dla bezpieczeństwa narodowego¹⁶⁵.

Pierwszymi aktami ustawowymi wprowadzającymi nowe założenia do polityki wizowej były ustawa o zwiększeniu bezpieczeństwa granic i reformie ruchu wizowego z 2002 r.¹⁶⁶ oraz uchwalona w tym samym roku ustawa o bezpieczeństwie krajowym¹⁶⁷. W 2007 r. uzupełniła je ustawa wdrażająca zalecenia komisji badającej ataki z 11 wrze-

¹⁵⁸ Zob. m.in. W.N. Eskridge Jr., *Interpreting Legislative Inaction*, „Michigan Law Review” 1988, Vol. 87, s. 67, 98-99; J. Kennedy, *Mid-Term Television Conversation on the Presidency*, [w:] *The Power of the Presidency. Concepts and Controversy*, ed. R.S. Hirschfield, Piscataway [NJ] 1982, s. 136, 143.

¹⁵⁹ Dane dla 108., 109., 110. i 111. Kongresu, zebrane w oparciu o bazę danych THOMAS.

¹⁶⁰ Zob. m.in. C. Rudolph, *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford [CA] 2006, s. 78-86; M. Mittelstadt [i in.], *Through the Prism of National Security: Major Immigration Policy and Program Changes in the Decade since 9/11*, „Migration Policy Institute Fact Sheet” 2011, [online] <http://www.migrationpolicy.org/pubs/FS23-Post-9-11policy.pdf>, 11 IX 2012; J. Nafziger, *Immigration and Immigration Law after 9/11: Getting it Straight*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2009, Vol. 37, s. 555.

¹⁶¹ Zob. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States...*

¹⁶² Tamże, s. 384 i 355-356.

¹⁶³ C. Rudolph, *National Security and Immigration...*, s. 78-86; M. Mittelstadt [i in.], *Through the Prism of National Security...*; J. Nafziger, *Immigration and Immigration Law...*

¹⁶⁴ *Report to Accompany H.R. 5005, Homeland Security Act of 2002*, H.R. Rept. No. 107-609, s. 63, 66.

¹⁶⁵ *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States...*, s. 383-384.

¹⁶⁶ *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002*, Pub. L. No. 107-173, 116 Stat. 543.

¹⁶⁷ *Homeland Security Act of 2002*, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135.

śnia¹⁶⁸. Jakkolwiek najważniejsze reformy wprowadzane tymi aktami prawnymi dotyczyły uszczelnienia granic¹⁶⁹, wymiany informacji o pasażerach¹⁷⁰, zaostreżenia procedur przyznawania wiz¹⁷¹ i wprowadzenia nowych, bezpieczniejszych dokumentów podróży¹⁷², to towarzysząca im atmosfera polityczna nie sprzyjała liberalizacji innych aspektów polityki wizowej i imigracyjnej. Trzeba pamiętać, że przez cały omawiany okres w Kongresie pojawiały się również propozycje wprowadzenia dodatkowych restrykcji lub całkowitego zawieszenia programu VWP¹⁷³, motywowane właśnie względami bezpieczeństwa. Obawy przed lukami w systemie bezpieczeństwa związanymi z ruchem bezwizowym nie były zresztą całkowicie bezpodstawne, co pokazały przypadki terrorystów lecących do USA bez wiz dzięki obywatelstwu krajów europejskich¹⁷⁴.

Ponadto kwestia wiz naturalnie wiąże się z problematyką imigracyjną, która w USA budzi znaczące kontrowersje, najlepiej zilustrowane przez niepowodzenie projektów reformy imigracyjnej z 2005, 2006 i 2007 r.¹⁷⁵ U podłoża tego sporu tkwi właśnie problem nielegalnych imigrantów zarobkowych. Jakkolwiek zazwyczaj kojarzony on jest z imigrantami z Meksyku, bezprawnie przekraczającymi granicę południową, to według szacunkowych danych od 40 do 50% nielegalnych imigrantów przybyło do USA legalnie na podstawie wiz nieimigracyjnych (najczęściej wiz kategorii B)¹⁷⁶. Program ruchu bezwizowego jest oczywiście szczególnie atrakcyjny dla potencjalnych nie-

¹⁶⁸ *Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act of 2007*, Pub. L. No. 110-53, 121 Stat. 266.

¹⁶⁹ Zob. m.in. L.M. Seghetti, *Border Security: Immigration Issues in the 108th Congress*, CRS Report RL31727, Congressional Research Service, Washington D.C. 2004, s. 2-10.

¹⁷⁰ Zob. np. *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002*, Pub. L. No. 107-173, Sec. 201(b)(2), 116 Stat. 547 oraz 6 U.S.C. § 123. Zob. też szerzej W.J. Krouse, B. Elias, *Terrorist Watchlist Checks and Air Passenger Prescreening*, CRS Report RL33645, Congressional Research Service, Washington D.C. 2009.

¹⁷¹ Zob. ogólnie R.E. Wasem, *Visa Security Policy: Roles of the Departments of State and Homeland Security*, CRS Report R41093, Congressional Research Service, Washington D.C. 2010; T.L. Walsh, *The Land of CLASS, TIPOFF, Mantis, Condors, and Donkeys: Demystifying Security Advisory Opinions, Biometrics, and Government Databases Involved in the Consular Processing Framework*, [w:] *Immigration and Nationality Law Handbook, 2005-06 Edition*, eds. S.L. Browning, G.P. Adams, Washington D.C. 2005, s. 671.

¹⁷² Zob. m.in. *Visa Integrity and Security Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, § 414(b), 115 Stat. 272, 353 (8 U.S.C. § 1365a note).

¹⁷³ Zob. np. 109th Cong., 1st Sess., H.R. 4313, § 304; 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 5406; 110th Cong., 1st Sess., H.R. 3064, § 4; 110th Cong., 1st Sess., H.R. 4192, § 311.

¹⁷⁴ Zob. m.in. T. Greene, Note, *The Importance of Improving U.S. Immigration Law and the Changes Made Since 9-11*, „Regent Journal of International Law” 2006, Vol. 4, s. 101, 107. Wśród terrorystów, którzy skorzystali z ruchu bezwizowego, podróżując do USA, byli m.in. Zacarias Moussaoui, skazany za współudział w zamachach z 11 września (obywatel francuski), oraz Richard Reid, który w 2001 r. próbował wysadzić samolot American Airlines 63 (obywatel brytyjski).

¹⁷⁵ Zob. szerzej m.in. M.R. Rosenblum, *U.S. Immigration Policy since 9/11. Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform*, Migration Policy Institute Research Paper, 2011, [online] <http://www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-post-9-11policy.pdf>, 12 IX 2012.

¹⁷⁶ *Modes of Entry for the Unauthorized Migrant Population*, „Pew Hispanic Center Fact Sheet”, 22 V 2006, [online] <http://pewhispanic.org/files/factsheets/19.pdf>, 12 IX 2012.

legalnych imigrantów, co ma istotny wpływ na ostrożny stosunek Kongresu do jego rozszerzania.

Trzeba też zaznaczyć, że podczas gdy Polska przez cały omawiany okres uznawała sprawę wiz za problem centralny dla polityki zagranicznej, to Kongres traktuje ją, podobnie jak cały obszar polityki migracyjnej, jako kwestię wewnętrzną. Najdobitniej pokazuje to fakt, że projekty ustaw dotyczących reformy programu VWP w obu izbach były kierowane nie do Komisji Spraw Zagranicznych, ale do Komisji ds. Sądownictwa (do właściwości której należą problemy związane z naturalizacją i imigracją)¹⁷⁷. Politycy decydujący w Kongresie o losach tych projektów spoglądali na nie z całkowicie innej perspektywy niż dyplomaci, traktując sprawę wiz jako problem zupełnie odrębny, niemający związku z materią stosunków politycznych z sojusznikami¹⁷⁸. Ponadto Kongres niechętnie odnosi się do zabiegów obcych państw o zwolnienie ich z ogólnych wymogów ustawowych, obawiając się, że precedens w postaci zniesienia wiz z przyczyn politycznych dla jednego sojusznika z pewnością wywołałby podobne zabiegi ze strony innych partnerów USA, np. Meksyku czy Indii, a na wprowadzenie ruchu bezwizowego dla obywateli tych krajów Stany Zjednoczone nie mogą sobie pozwolić. Należy też zauważyć, że równie bezskutecznie jak Polska o zniesienie wiz na drodze ustawowej zabiegali tacy bliscy sojusznicy USA, jak Korea Południowa, Tajwan czy Izrael¹⁷⁹.

Przechodząc do bardziej bezpośrednich przyczyn, należy w pierwszej kolejności wskazać na fakt, że (zwłaszcza przed 2005 r.) strona polska za bardzo koncentrowała się na zabiegach dyplomatycznych, a za mało na lobbingu w Kongresie. Tymczasem Departament Stanu nie miał możliwości zrealizowania polskich postulatów, zaś ani administracja George'a W. Busha, ani administracja Baracka Obamy nie były skłonne poświęcać części swojego ograniczonego kapitału politycznego na przeprowadzenie przez Kongres odpowiednich ustaw, gdyż wołały wykorzystać wpływy na Kapitolu do realizacji sztabowych reform wewnętrznych. Jednak część polskich polityków i mediów próbowała błędnie stosować do rzeczywistości amerykańskiej model krajowy, w którym poparcie rządu mającego większość w parlamencie daje praktycznie gwarancję uchwalenia ustawy.

Oprócz wsparcia lobbingowego zwolennikom włączenia Polski do programu VWP zabrakło także siły przebicia na Kapitolu. Korzystne dla Polski projekty ustaw przedstawiała grupa kongresmanów ze stanów, w których Polonia stanowi istotną siłę; było ich jednak zbyt mało, aby mogli przeprowadzić zmiany w prawie wizowym samodzielnie. Tymczasem problem wiz nie był traktowany priorytetowo ani przez kierownictwo po-

¹⁷⁷ House Rule X, cl. 1 (I)(9) (112th Congress); Senate Rule XXV, cl. 1 (I)(8) (112th Congress).

¹⁷⁸ Warto zauważyć, że nastawienie członków Komisji ds. Zagranicznych w obu izbach do rozszerzenia programu VWP było bardziej pozytywne. Zob. m.in. *Expanding the Visa Waiver Program, Enhancing Transatlantic Relations*, Hearing before the Subcommittee on Europe of the House Committee on Foreign Affairs, 110th Cong., 1st Sess., May 24, 2007, H. Doc. No. 110-66, [online] <http://foreignaffairs.house.gov/110/35675.pdf>, 4 IX 2012.

¹⁷⁹ Zob. m.in. 109th Cong., 1st Sess., H.R. 4304; 112th Cong., 1st Sess., H.R. 2918; 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 5850. Spośród wymienionych państw jedynie Korea Południowa została objęta ruchem bezwizowym, ale stało się to po spełnieniu przez nią wymogów określonych w sekcji 217 ustawy o imigracji i naturalizacji, a nie na drodze specjalnej ustawy.

lityczne Izby Reprezentantów i Senatu, ani przez właściwe komisje, ponadto spotykał się z opozycją w Senacie (*holds* wobec korzystnych dla Polski zmian prawnych stosowała m.in. senator Dianne Feinstein (D-CA)¹⁸⁰). Zmianom dotyczącym wyłącznie Polski przeciwny był też Departament Stanu, zabiegający o reformę obejmującą wszystkie kraje, którym przedstawiono „mapy drogowe”.

Trzeba jednak pamiętać, że pomimo wszystkich wymienionych trudności w 2007 r. udało się przeprowadzić w Kongresie rozszerzenie programu VWP. Zadecydowała o tym kombinacja kilku czynników: wydatne wsparcie prezydenta Busha, włączenie zmian w prawie wizowym do kompleksowej ustawy antyterrorystycznej, a przede wszystkim połączenie rozszerzenia ruchu bezwizowego z reformami mającymi zwiększyć bezpieczeństwo graniczne¹⁸¹. Jednak Polska jako jeden z nielicznych krajów w regionie nie skorzystała z możliwości, jakie dawała ustawa z 2007 r., gdyż nie była w stanie spełnić kryterium mniejszego niż 10% odsetka odmów. Stąd ostatecznie tym, co uniemożliwiło Polsce wejście do programu ruchu bezwizowego równocześnie z innymi krajami środkowoeuropejskimi, było nie stanowisko strony amerykańskiej, a problemy samych Polaków z uzyskaniem wiz.

PODSUMOWANIE

Jak zatem rysują się perspektywy rozszerzenia ruchu bezwizowego dla Polaków w najbliższych latach? Na zakończenie można podjąć próbę oceny prawdopodobieństwa poszczególnych wariantów rozwoju sytuacji. Najłatwiejsze politycznie, ale najmniej prawdopodobne jest osiągnięcie przez Polskę ustawowego 3-procentowego progu odmów. Pomijając już fakt, że w niektórych częściach kraju wciąż żywa jest tradycja wyjeżdżania do USA do pracy¹⁸², trzeba pamiętać, że wystarczy przewidywany przez część ekspertów kryzys gospodarczy w Polsce, połączony z recesją w krajach UE, aby odsetek odmów wizowych dla obywateli polskich wzrósł lub tylko przestał spadać. Osiągnięcie poziomu 3% nie wydaje się więc realne w perspektywie kilku lat.

Drugą możliwością jest uruchomienie przez DHS biometrycznego systemu monitorowania obcokrajowców odlatających do USA. Pozwoliłoby to na wznowienie przyjmowania do programu VWP krajów, w których odsetek odmów przekracza 3%, ale pozostaje poniżej 10%. Polska według danych z 2011 r. nie zalicza się do tej grupy¹⁸³, ale przekracza poziom 10% tylko nieznacznie. Jednak uruchomienie wymaganego przez prawo wizowe systemu pozostaje niewiadomą: w listopadzie 2011 r. DHS ogłosił, że koszty takiego przedsięwzięcia byłyby nadmierne w porównaniu do korzyści¹⁸⁴, chociaż w marcu

¹⁸⁰ Zob. *supra*, przypis 300.

¹⁸¹ *Expanding the Visa Waiver Program...*

¹⁸² M. Lesińska, *Polityka wizowa USA...*

¹⁸³ Zob. *supra*, s. 4.

¹⁸⁴ *DHS Announces Shift Away from Biometrics to „Enhanced Biographic Exit”*, Airports Council International – North America, 13 IX 2011, [online] <http://aci-na.org/content/dhs-announces->

2012 r. zastępca koordynatora ds. terroryzmu poinformował, że Departament przedstawi jednak Kongresowi plan wprowadzenia systemu biometrycznego¹⁸⁵. Harmonogram wdrożenia systemu nie powinien zresztą napawać Polaków optymizmem – w kwietniu 2012 r. Sekretarz ds. Bezpieczeństwa Krajowego Janet Napolitano zeznała przed senacką Komisją ds. Sądownictwa, że przewidywany czas realizacji tego projektu to cztery lata¹⁸⁶.

Pozostaje również trzeci możliwy scenariusz zniesienia wiz, to jest przeprowadzenie odpowiedniej ustawy w Kongresie. Szanse na korzystne dla Polski zmiany prawne wzrastają, co pokazuje zwiększająca się liczba kosponsorów projektów ustaw reformujących zasady uczestnictwa w VWP. Poparcie dla włączenia Polski do programu ruchu bezwizowego deklarują również opiniotwórcze *think tanki*: konserwatywne Heritage Foundation¹⁸⁷, libertariański Cato Institute¹⁸⁸ i inne¹⁸⁹. Poza tym przedstawiane w 112. Kongresie projekty, podobnie jak poprawki z 2007 r., łączą rozszerzenie VWP z reformami w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu bezwizowego (włączenie kryterium *overstay rate*). Niemniej jednak te sprzyjające czynniki wciąż nie dają gwarancji powodzenia zmian ustawodawczych. Ponadto należy liczyć się z możliwością, że nawet po reformie kryteriów uczestnictwa w programie Polska może ich nie spełniać ze względu na zbyt dużą liczbę obywateli nielegalnie przedłużających pobyt w USA.

Ostatecznie więc należy zauważyć, że u podłoża polskich problemów z wizami stoi nie zła wola strony amerykańskiej, ale łamanie prawa imigracyjnego przez Polaków podróżujących do Stanów Zjednoczonych i przyzwolenie społeczne na to zjawisko w Polsce. Jeżeli rząd polski rzeczywiście chce ułatwić swoim obywatelom podróżowanie do USA, to musi podjąć kroki mające na celu zmianę ich stosunku do amerykańskich restrykcji imigracyjnych, co niestety nie wydaje się łatwe. Jak długo Polacy, czy też nawet tylko część z nich, nadal będą traktować ruch bezwizowy jako szansę na nielegalną pracę w Ameryce, tak długo trwałe rozwiązanie problemu wiz do USA nie będzie możliwe.

-shift-away-biometrics-enhanced-biographic-exit, 8 IX 2012; zob. też *Implementing 9/11 Commission Recommendations: Progress Report*, U.S. Department of Homeland Security, 2011, s. 52-54, [online] <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/implementing-9-11-commission-report-progress-2011.pdf>, 6 IX 2012.

¹⁸⁵ *DHS to Produce Plan for Biometric Exit System to Identify Visa Overstays*, Homeland Security Today, 3 III 2012, [online] <http://www.hstoday.us/single-article/dhs-to-produce-plan-for-biometric-exit-system-to-identify-visa-overstays/24622600982ed7bdb57820cc9e9c9ed7.html>, 8 IX 2012.

¹⁸⁶ *Statement for the Record of Secretary Janet Napolitano, U.S. Dept. of Homeland Security, before the United States Senate Committee on Judiciary*, 25 IX 2012, s. 9, [online] <http://www.judiciary.senate.gov/pdf/12-4-25.pdf>, 8 IX 2012.

¹⁸⁷ J.B. McNeill [i in.], *Visa Waiver Program: A Plan to Build on Success*, Heritage Foundation, „Background” 2009, No. 2282, 12 VI, [online] http://s3.amazonaws.com/thf_media/2009/pdf/bg2282.pdf, 7 IX 2012.

¹⁸⁸ D. Griswold, *Expand Visa Waiver Program to Qualified Countries*, Cato Institute, „Free Trade Bulletin” 2007, No. 26, 27 I, [online] <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/expand-visa-waiver-program-qualified-countries>, 8 IX 2012.

¹⁸⁹ Zob. np. R. Wilson [i in.], *Report No. 11: Keeping the Tallinn Promise – The Case for Central European Inclusion in the U.S. Visa Waiver Program*, Center for European Policy Analysis 2007, [online] http://www.cepa.org/publications/view.aspx?record_id=19, 11 IX 2012; *Hudson Institute Panel: Enduring Strains of Communism in Central and Eastern Europe*, Hudson Institute, 14 VI 2007.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne i umowy międzynarodowe

Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009, Pub. L. No. 110-329, 122 Stat. 3574.

Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-173, 116 Stat. 543.

Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135.

Immigration Act of 1924, May 26, 1924, 68th Cong., 1st Sess., c. 190, 43 Stat. 153.

Immigration and Nationality Act of 1952, *as amended*, 8 U.S.C §§ 1101 et seq.

Immigration Reform and Control Act of 1986, Pub. L. No. 99-603, 100 Stat. 3359.

Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act of 2007, Pub. L. No. 110-53, 121 Stat. 266.

Porozumienie w formie wymiany not między Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych ws. zniesienia wiz dla obywateli USA, 4 IV 1991, [online] <http://www.msz.gov.pl/bpt//8180.pdf>.

Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej podróżujących do Stanów Zjednoczonych Ameryki, Monitor Polski 2003, nr 34, poz. 438.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. WE Nr L 81 z 21.3.2001, wersja polska – Dz. Urz. UE Wyd. Spec., roz. 19, t. 4, s. 65).

Visa Integrity and Security Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272.

Visa Waiver Permanent Program Act of 2000, Pub. L. No. 106-396, 114 Stat. 1637.

8 C.F.R. part 212 (*Documentary requirements: Nonimmigrants; waivers; admission of certain inadmissible aliens; parole*).

8 C.F.R. part 217 (*Visa waiver program*).

8 C.F.R. part 235 (*Inspection of persons applying for admission*).

8 C.F.R. part 1003 (*Executive Office for Immigration Review*).

22 C.F.R. part 22 (*Schedule of fees for consular services*).

22 C.F.R. part 41 (*Visas: Documentation of nonimmigrants under the Immigration and Nationality Act, as amended*).

Decyzje sądowe

Kleindienst v. Mandel, 408 U.S. 753, 92 S.Ct. 2576, 33 L.Ed.2d 683 (1972).

Centeno v. Shultz, 817 F.2d 1212 (5th Cir. 1987).

Li Hing of Hong Kong, Inc. v. Levin, 800 F.2d 970 (9th Cir. 1986).

United States ex rel. Ulrich v. Kellogg, 30 F.2d 984 (D.C.Cir. 1929), *cert. denied*, 279 U.S. 868 (1929).

Romero v. Consulate of U.S., Barranquilla, Colombia, 860 F. Supp. 319 (E.D. Va. 1994).

Projekty aktów prawnych

- 108th Cong., 2nd Sess., H.R. 3956.
- 108th Cong., 2nd Sess., H.R. 4834.
- 108th Cong., 2nd Sess., S. 2844.
- 108th Cong., 2nd Sess., H. Res. 525.
- 108th Cong., 2nd Sess., H. Res. 601.
- 109th Cong., 1st Sess., H.R. 634.
- 109th Cong., 1st Sess., H.R. 635.
- 109th Cong., 1st Sess., H.R. 4304.
- 109th Cong., 1st Sess., H.R. 4313.
- 109th Cong., 1st Sess., S. 348.
- 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 4437.
- 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 5406.
- 109th Cong., 2nd Sess., H.R. 5730.
- 109th Cong., 2nd Sess., S. 2454.
- 109th Cong., 2nd Sess., S. 2611.
- 109th Cong., 2nd Sess., S. 4100.
- 110th Cong., 1st Sess., H.R. 1.
- 110th Cong., 1st Sess., H.R. 1543.
- 110th Cong., 1st Sess., H.R. 2006.
- 110th Cong., 1st Sess., H.R. 3064.
- 110th Cong., 1st Sess., H.R. 4192.
- 110th Cong., 1st Sess., S. 4.
- 110th Cong., 1st Sess., S. 653.
- 110th Cong., 1st Sess., S. 1348.
- 111th Cong., 1st Sess., H.R. 2954.
- 111th Cong., 1st Sess., H.R. 4321.
- 111th Cong., 2nd Sess., S. 16.
- 111th Cong., 2nd Sess., S. 3544.
- 112th Cong., 1st Sess., H.R. 959.
- 112th Cong., 1st Sess., H.R. 2918.
- 112th Cong., 1st Sess., H.R. 3341.
- 112th Cong., 1st Sess., S. 497.
- 112th Cong., 1st Sess., S. 1746.
- 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 3855.
- 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 5850.
- 112th Cong., 2nd Sess., H.R. 5855.
- 112th Cong., 2nd Sess., S. 2046.
- 112th Cong., 2nd Sess., S. 3216.

Department of Homeland Security, *Notice of Proposed Rulemaking: Collection of Alien Biometric Data upon Exit from the United States at Air and Sea Ports of Departure; United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program („US-VISIT”)*, 73 Fed. Reg. 22065 (Apr. 24, 2008).

Materiały legislacyjne:

Expanding the Visa Waiver Program, Enhancing Transatlantic Relations, Hearing before the Subcommittee on Europe of the House Committee on Foreign Affairs, 110th Cong., 1st Sess., May 24, 2007, H. Doc. No. 110-66, [online] <http://foreignaffairs.house.gov/110/35675.pdf>.

Conference Report to Accompany H.R. 1, Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, H. R. Rept. 110-259, *Congressional Record*, 110th Cong., 1st Sess.

Report to Accompany H.R. 5005, Homeland Security Act of 2002, H.R. Rept. No. 107-609, 107th Cong., 2nd Sess.

Statement for the Record of Secretary Janet Napolitano, U.S. Dept. of Homeland Security, before the United States Senate Committee on Judiciary, 25 IX 2012, [online] <http://www.judiciary.senate.gov/pdf/12-4-25.pdf>.

Weaknesses in the Visa Waiver Program: Are the Needed Safeguards in Place to Protect America?, Hearings before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 110th Cong., 2nd Sess., Feb. 28, 2008.

Artykuły prasowe, raporty i inne materiały:

Airlines say they lack the IT for US-VISIT, „Federal Computer Week” 2008, 13 VI, [online] <http://fcw.com//2008/06/13/airlines-say-they-lack-the-it-for-usvisit.aspx>.

Amerykańskie wizy dla Polaków, TNS OBOP, sondaż z 5-8 II 2004, [online] <http://obop-arch.tnsglobal.pl//r/1531/014-04.pdf>.

Bez wiz do Ameryki za dwa lata, „Rzeczpospolita” 2007, 23 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>.

Blżej zniesienia wiz dla Polaków. Polska poprawka, „Rzeczpospolita” 2006, 7 IV, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/609256.html>.

Bulletin, I 2009, Polish American Congress of Eastern Massachusetts, [online] <http://www.paceasternmass.org/BulletinJan09.pdf>.

Bush on the Visa Waiver Program, „Polish-American Journal” 2004, 31 X, tekst w bazie danych HighBeam Research, [online] <http://www.highbeam.com/doc/1P1-104240603.html>.

Bush: Europa potrzebuje tarczy, „Rzeczpospolita” 2007, 17 VII, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>.

Chcemy twardych rozmów z USA, „Rzeczpospolita” 2008, 8 VIII, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>.

Curyło M., *Interpelacja nr 6252 do ministra spraw zagranicznych w sprawie procedury wydawania wiz amerykańskich oraz sposobu traktowania polskich obywateli*, 19 I 2004.

DHS Announces Shift Away from Biometrics to „Enhanced Biographic Exit”, Airports Council International – North America, 13 IX 2011, [online] <http://aci-na.org/content/dhs-announces-shift-away-biometrics-enhanced-biographic-exit>.

DHS to Produce Plan for Biometric Exit System to Identify Visa Overstays, Homeland Security Today, 3 III 2012, [online] <http://www.hstoday.us/single-article/dhs-to-produce-plan-for-biometric-exit-system-to-identify-visa-overstays/ed7bdb57820cc9e9c9ed7.html>.

Do Stanów bez wizy?, „Rzeczpospolita” 2004, 6 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/tyku-l/467490.html>.

- Eskridge Jr. W.N., *Interpreting Legislative Inaction*, „Michigan Law Review” 1988, Vol. 87.
- Fact Sheet: Security Improvements to Visa Waiver Program*, U.S. Dept. of Homeland Security Press Release, 30 XI 2006, Homeland Security Digital Library, [online] <http://www.hsdl.org/?view&did=475856>.
- Federal Procedure, Lawyers Edition*, St. Paul [MN] 2012, t. 45, *Immigration*.
- Fees for Visa Services*, Department of State, Bureau of Consular Affairs, [online] http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1263.html.
- Final Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Washington D.C. 2004, [online] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-911REPORT/pdf/GPO-911REPORT.pdf>.
- Greene T., Note, *The Importance of Improving U.S. Immigration Law and the Changes Made Since 9-11*, „Regent Journal of International Law” 2006, Vol. 4.
- Griswold D., *Expand Visa Waiver Program to Qualified Countries*, Cato Institute, „Free Trade Bulletin” 2007, No. 26, 27 I, [online] <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/expand-visa-waiver-program-qualified-countries>.
- Griswold D., *Expand Visa Waiver Program to Qualified Countries*, Cato Institute, „Free Trade Bulletin” 2007, No. 26, 27 I, [online] <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/expand-visa-waiver-program-qualified-countries>.
- Hudson Institute Panel: Enduring Strains of Communism in Central and Eastern Europe*, Hudson Institute, 14 VI 2007.
- Hyde C.C., *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, Boston [MA] 1922, s. 701.
- Immigration and Naturalization Service Monitoring of Nonimmigrant Overstays*, U.S. Department of Justice, Office of Inspector General, Report No. 1-97-08, IX 1997, [online] <http://www.justice.gov/oig/reports/INS/e9708/index.htm>.
- Implementing 9/11 Commission Recommendations: Progress Report*, U.S. Department of Homeland Security, 2011, [online] <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/implementing-9-11-commission-report-progress-2011.pdf>.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, 11 V 2009.
- Kennedy J., *Mid-Term Television Conversation on the Presidency*, [w:] *The Power of the Presidency. Concepts and Controversy*, ed. R.S. Hirschfield, Piscataway [NJ] 1982.
- Kerry on the Visa Waiver Program*, „Polish-American Journal” 2004, 31 X, tekst w bazie danych HighBeam Research, [online] <http://www.highbeam.com/doc/1P1-104240602.html>.
- Krouse W.J., Elias B., *Terrorist Watchlist Checks and Air Passenger Prescreening*, CRS Report RL33645, Congressional Research Service, Washington D.C. 2009.
- Kwiatkowski A., *Interpelacja nr 5094 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz dla Polaków wyjeżdżających do USA*, 22 V 2012.
- Lesińska M., *Polityka wizowa USA a sprawa polska*, „Biuletyn Migracyjny UW” 2012 (czerwiec), 36, Dodatek Specjalny, [online] <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-36-czerwiec-2012/polityka-wizowa-usa-a-sprawa-polska>.
- Lojalny sojusznik*, „Rzeczpospolita” 2006, 10 II, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>.

- McNeill J.B. [i in.], *Visa Waiver Program: A Plan to Build on Success*, Heritage Foundation, „Backgrounder” 2009, No. 2282, 12 VI, [online] http://s3.amazonaws.com/thf_media/2009/bg2282.pdf.
- Michalski A., *Poland's Relations with the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005.
- Michalski A., *Poland's Relations with the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2006.
- Mittelstadt M. [i in.], *Through the Prism of National Security: Major Immigration Policy and Program Changes in the Decade since 9/11*, „Migration Policy Institute Fact Sheet”, 2011, [online] http://www.migrationpolicy.org/pubs/FS23_Post-9-11policy.pdf.
- Modes of Entry for the Unauthorized Migrant Population*, „Pew Hispanic Center Fact Sheet”, 22 V 2006, [online] <http://pewhispanic.org/files/factsheets/19.pdf>.
- Nadzieja tylko w Brukseli, „Rzeczpospolita” 2004, 23 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/470246.html>.
- Nafziger J., *Immigration and Immigration Law after 9/11: Getting it Straight*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2009, Vol. 37.
- Najlepszy przyjaciel Ameryki, „Rzeczpospolita” 2003, 15 I, [online] <http://archiwum.rp.pl/418024.html>.
- Nie tylko wizy, „Rzeczpospolita” 2004, 22 IX, [online] <http://archiwum.rp.pl/506733.html>, 6 IX 2012; *The Polish American Agenda for 2004 at the White House*, The Polonia Portal, 26 VII 2004, [online] <http://expatpol.com/index.php?stsId=18652&kid=51>.
- Niejasna mapa wizowa dla Polski, „Rzeczpospolita” 2005, 9 II, [online] <http://archiwum.rp.pl/artykul/.html>.
- Nigdy więcej Jaltty. Prezydent George W. Bush przedstawił w Warszawie europejską politykę Stanów Zjednoczonych, „Rzeczpospolita” 2001, 16 VI, [online] <http://archiwum.rp.pl/341254.html>.
- Nonimmigrant Visa Statistics: Multi-Year Adjusted Refusal Rates by Nationality (2006-2011)*, Department of State, [online] <http://travel.state.gov/pdf/refusalratelanguage.pdf>.
- Odpowiedź ministra spraw zagranicznych na interpelację nr 4961 w sprawie rezultatów konsultacji konsularnych w Waszyngtonie w dniu 10 września 2003 r. ze stroną amerykańską dotyczących polityki wizowej, 4 XI 2003, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf//2B1CD63F>.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (z upoważnienia ministra) na interpelację nr 6894, 27 VIII 2001, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf//15E42159>.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6222 w sprawie wiz dla obywateli Polski do USA, 27 XI 2008, [online] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/2545ADB7>.
- Oleszek W.J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington D.C. 2007.
- Papa J., *Basic Options in the Non-Immigrant Context*, „Indiana International & Comparative Law Review” 2005, Vol. 15.
- Pisarski M., *Relations between Poland and the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005.

- Plan to Fingerprint Foreigners Exiting U.S. Is Opposed*, „Washington Post” 2008, 22 VI, [online] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article//21/AR2008062101466.html>.
- Powróci problem zniesienia wiz dla Polaków*, „Rzeczpospolita” 2006, 19 VI, [online] <http://archiwum.rp.pl/622129.html>.
- Process for Admitting Additional Countries into the Visa Waiver Program*, U.S. Government Accountability Office, Report for Hon. J. Sensenbrenner, Jr., Chairman of the House Committee on the Judiciary, GAO-06-835R (28 VII 2006).
- Putra K., *Interpelacja nr 6222 do ministra spraw zagranicznych w sprawie wiz do USA dla obywateli Polski*, 5 XI 2008.
- Remarks Following Discussions with President Aleksander Kwasniewski of Poland and an Exchange with Reporters*, 9 II 2005 [w:] *Public Papers of the Presidents* 2005, s. 190.
- Rogin J., *Obama: Poland will be admitted to the visa waiver program*, The Cable Blog, Foreign Policy, 8 XII 2012, [online] http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/12/08/_poland_will_be_admitted_to_the_visa_program.
- Rosenblum M.R., *U.S. Immigration Policy since 9/11. Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform*, Migration Policy Institute Research Paper, 2011, [online] <http://www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-post-9-11policy.pdf>.
- Rudolph C., *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford [CA] 2006.
- Seghetti L.M., *Border Security: Immigration Issues in the 108th Congress*, CRS Report RL31727, Congressional Research Service, Washington D.C. 2004.
- Siskin A., *Visa Waiver Program*, CRS Report RL32221, Congressional Research Service, Washington D.C. 2011.
- Siskin A., *Visa Waiver Program*, CRS Report RL32221, Congressional Research Service, Washington D.C. 2004, s. 5, fn. 16, [online] http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/m1/1/high_res_d/RL32221_2004Feb10.pdf.
- Sixth report on certain third countries' maintenance of visa requirements in breach of the principle of reciprocity*, European Commission, COM/2010/0620 final, 5 XI 2010, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.do?uri=CELEX:52010DC0620:EN:NOT>.
- Szukała T., *Interpelacja nr 5496 do ministra spraw zagranicznych w sprawie wiz dla obywateli polskich wyjeżdżających do Stanów Zjednoczonych Ameryki*, 12 XI 2003.
- Text of a letter from the President regarding Poland and the Visa Waiver Program*, White House Press Release, 27 V 2011, [online] <http://www.whitehouse.gov/the-press-office//05/28/text-letter-president-regarding-poland-and-visa-waiver-program>.
- The Politics and Practicalities of Exit Controls*, Center for Immigration Studies, 2010, [online] <http://www.cis.org/articles/2010/exit-panel.pdf>.
- The President's News Conference With President Toomas Ilves of Estonia in Tallinn*, 28 XI, 2006 Week. Comp. Pres. Doc. 2094-2096.
- Tyszko G., *Interpelacja nr 7261 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz USA*, 15 III 2007.
- U.S. Visa Waiver Program Modernization, Joint Embassy Statement*, Embassy of the Republic of Poland in Washington, D.C., 9 VIII 2007, [online] <http://www.washington.polemb.net/index.php?document=316>.

- USA nie zniosą wiz, „Rzeczpospolita” 1996, 12 VII, [online] <http://archiwum.rp.pl//98774.html>.
- US-VISIT Biometric Exit Procedures for International Travelers: Test Program, Department of State Foreign Press Center Briefing, 27 V 2009, [online] <http://fpc.state.gov/124025.htm>.
- US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, GAO-10-860 (10 VIII 2010).
- Walsh T.L., *The Land of CLASS, TIPOFF, Mantis, Condors, and Donkeys: Demystifying Security Advisory Opinions, Biometrics, and Government Databases Involved in the Consular Processing Framework*, [w:] *Immigration and Nationality Law Handbook, 2005-06 Edition*, eds. S.L. Browning, G.P. Adams, Washington D.C. 2005.
- Wasem R.E., *Visa Security Policy: Roles of the Departments of State and Homeland Security*, CRS Report R41093, Congressional Research Service, Washington D.C. 2010.
- Wawro G.J., *The Supermajority Senate*, [w:] *The Oxford Handbook of the American Congress*, eds. E. Schickler, F.E. Lee, Oxford 2011.
- Wilk W., *Interpelacja nr 19883 do ministra spraw zagranicznych w sprawie zniesienia wiz dla Polaków wyjeżdżających do USA*, 20 XII 2010.
- Wilson R. [i in.], *Report No. 11: Keeping the Tallinn Promise – The Case for Central European Inclusion in the U.S. Visa Waiver Program*, Center for European Policy Analysis 2007, [online] http://www.cepa.org/publications/view.aspx?record_id=19.
- Wiśniewski D., *Relations between Poland and the United States*, „Yearbook of Polish Foreign Policy” 2005.
- Wizy i opłaty zostają, „Rzeczpospolita” 2003, 5 II, [online] <http://archiwum.rp.pl//420994.html>.
- Za dużo nielegalnych. Amerykanie nie zniosą wiz dla Polaków, „Dziennik Polski” 2003, 14 VI, [online] <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/aktualnosci/swiat/512800-za-duzo-nielegalnych.html>.

Dariusz M. STOLICKI, absolwent politologii na UJ (2012), doktorant w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują głównie problemy amerykańskiego systemu politycznego, konstytucyjnego i prawnego, ale także zagadnienia porównawczego prawa ustrojowego i historii ustrojów. Jest autorem m.in. artykułów: *Is the President of the United States permitted to Disregard Unconstitutional Statutes?* („Ad Americam. Journal of American Studies” 2011, nr 12) oraz *Stany Zjednoczone wobec stosunków polsko-sowieckich 1980-1982* („Nowożytnicze Zeszyty Historyczne”, t. 3: *O kształt Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2012).