

Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych

Wstęp

Celem tego rozdziału jest przedstawienie i porównanie wybranych definicji migranta międzynarodowego i imigranta, których stosowanie w praktyce przez organizacje międzynarodowe i państwa wpływa na sposób gromadzenia danych, ich analizę i formułowanie wniosków, a następnie na projektowanie i realizowanie polityk ludnościowej i migracyjnej¹. Składa się on z trzech zasadniczych części. W pierwszej omówiono dylematy definicyjne związane z pojęciem migracji międzynarodowych i imigracji, odwołując się do doświadczeń dwóch organizacji międzynarodowych – Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) i Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). W następnej części skoncentrowano się na podejściu Unii Europejskiej (UE) do przedmiotowego zagadnienia, która z jednej strony dąży do prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, a z drugiej strony jest tworzona przez 28 suwerennych państw członkowskich realizujących własne polityki. W ostatniej części doświadczenia europejskie zostały zestawione z praktyką państwa imigracyjnego spoza Europy, jakim są Stany Zjednoczone Ameryki, aby na tej podstawie zaobserwować podobieństwa i różnice.

¹ Niniejszy artykuł został częściowo oparty na wynikach badania M. Pachockiej pt. „Polityka imigracyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej w ujęciu porównawczym – uwarunkowania, rozwiązania, konsekwencje. Wnioski dla Polski” nr KES/BMN/15/14 z 2014 r. (Część I) i nr KES/BMN15/03/15 (Część II) z 2015 r., a także na wynikach badania J. Misiuny pt. „Współczesna polityka imigracyjna USA i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – próba bilansu” nr KES/BMN/14/14 z 2014 r., które zostały zrealizowane w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH w ramach dofinansowania ze środków przyznanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz badań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich.

Migracje międzynarodowe jako kategoria analityczna w podejściu organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym

Centralnym pojęciem w prowadzonej analizie są międzynarodowe ruchy migracyjne (wędrownicze), inaczej migracje międzynarodowe, które obejmują imigrację i emigrację. W ujęciu podmiotowym należy do nich przyporządkować odpowiednio – migrant, imigranta i emigranta. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w statystyce publicznej oraz dokumentach urzędowych przyjmuje się różne definicje w tym zakresie. Przedmiotem dalszych rozważań jest pojęcie „imigracji”, a tam gdzie jest to uzasadnione – pojęcie „migracji” jako definicja wyjściowa i bardziej ogólna.

W badaniu imigracji kluczowe jest przyjęcie określonej definicji, która determinuje, kto zostanie uznany za imigranta i na jakiej podstawie. Imigranta można wyróżniać na podstawie kryterium obcego obywatelstwa, innego państwa urodzenia i innego miejsca poprzedniego zamieszkania, przy uwzględnieniu kryterium czasu (do roku, powyżej roku lub na okres stały)². Niekiedy kryteria te stosuje się łącznie, aby doprecyzować, kto jest imigrantem lub do którego typu migracji się zalicza (np. krótkoterminowy lub długoterminowy). Niektóre określenia, jak np. migrant, imigrant, cudzoziemiec, są często stosowane wymiennie w dyskursie politycznym i przekazach medialnych, co nie zawsze jest poprawne metodologicznie. Często pojawia się również wątpliwość, jaki jest status osoby z obywatelstwem państwa przyjmującego, tj. czy własnych obywateli można rozpatrywać w kategorii imigrantów. Reasumując: różne definicje skutkują uzyskaniem różnego zbioru danych na temat imigracji w ujęciu strumieniowym i zasobowym. Wyodrębnione na tej podstawie zbiorowości osób zazwyczaj mają część wspólną, ale nie są tożsame, np. nie wszyscy cudzoziemcy są imigrantami, ponieważ mogli urodzić się w danym państwie, podobnie wśród imigrantów mogą być obywatele państwa docelowego urodzeni poza jego granicami, w końcu osoby deklarujące co najmniej roczny pobyt w danym państwie traktują je ostatecznie jako państwo tranzytu. Oddzielną, równie istotną, kwestią jest dyskusja o relacji między imigrantem a azylantem i uchodźcą. Ponadto, nawet w obrębie jednego państwa, różne instytucje mogą pozyskiwać dane o imigrantach na podstawie odmiennych kryteriów – krajowe urzędy statystyczne przez spisy powszechne ludności rezydującej, urzędy do spraw cudzoziemców przez wykaz wniosków o udzielenie azylu, nadanie statusu

² Por. B. Anderson, S. Blinder, *Briefing. Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences*, The Migration Observatory, University of Oxford, 01.08.2014, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/who-counts-migrant-definitions-and-their-consequences>, data dostępu 10.07.2015.

uchodźcy czy legalizację pobytu, a instytuty badawcze, organizacje pozarządowe i ośrodki badania opinii publicznej przez prowadzone badania kwestionariuszowe.

Najważniejszą międzynarodową organizacją rządową o zasięgu globalnym w obszarze migracji jest założona w 1951 r. **Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji**. W 2015 r. liczy ona 157 państw członkowskich i 10 państw o statusie obserwatora³, a jej działania koncentrują się na czterech głównych obszarach, tj. migracjach i rozwoju, wspomaganiu migracji, regulowaniu migracji i migracjach przymusowych⁴. Od 1992 r. ma ona status obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, a ponadto Sekretariatu IOM i ONZ blisko współpracują na podstawie umowy podpisanej w roku 1996⁵.

Wyściowa definicja „migracji” w podejściu IOM według *Słownika migracji (Glossary on Migration)* oznacza ruch osób w granicach danego państwa lub ruch polegający na przekroczeniu granicy międzypaństwowej. Migracjami są ruchy ludności obejmujące wszelkiego rodzaju przepływy osób, niezależnie od ich trwania, przebiegu i przyczyn. Podmiotami tak rozumianych ruchów migracyjnych są uchodźcy, wysiedleńcy, migranci ekonomiczni, a także osoby przemieszczające się z innych powodów, w tym w ramach łączenia rodzin. Z kolei „migracje międzynarodowe” oznaczają ruch ludności polegający na opuszczeniu państwa pochodzenia lub stałego pobytu, aby osiedlić na stałe lub czasowo w innym państwie, co wiąże się z przekroczeniem granicy międzynarodowej⁶.

Jak podkreśla Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, na szczeblu międzynarodowym nie wypracowano dotychczas powszechnie akceptowanej definicji „migranta”. Termin ten był zazwyczaj rozumiany jako obejmujący wszystkie przypadki, w których decyzja o migracji została podjęta dobrowolnie przez daną osobę przy uwzględnieniu jej własnej wygody, bez oddziaływania czynników zewnętrznych o charakterze przymusowym. W ten sposób migracje odnoszono do osób i członków rodzin przenoszących się do innego państwa lub regionu w celu poprawy materialnych lub socjalnych warunków życia, a także zapewnienia lepszych perspektyw dla nich samych lub rodzin. Jednocześnie IOM przywołuje definicję zaproponowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którą „migrant” oznacza osobę, która mieszkała w obcym państwie dłużej niż rok niezależnie od przyczyny, dobrowolności i legalności pobytu, wskazując na jej ograniczenia metodologiczne. Z kolei termin „imigracja” został zdefiniowany w *Słowniku* jako proces, w czasie

³ International Organization for Migration, *Members and Observers*, <http://www.iom.int/members-and-observers>, data dostępu 10.07.2015.

⁴ International Organization for Migration, *About IOM*, <http://www.iom.int/about-iom>, data dostępu 10.07.2015.

⁵ International Organization for Migration, *Intergovernmental Organizations*, <http://www.iom.int/intergovernmental-organizations>, data dostępu 10.07.2015.

⁶ *Glossary on Migration*, 2nd ed., red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011, s. 52–63.

którego cudzoziemcy przenoszą się do danego państwa w celu osiedlenia się w nim, a „imigrant” jako osoba podejmująca się imigracji. O statusie imigracyjnym danej osoby decyduje prawo imigracyjne państwa przyjmującego⁷. Warto wspomnieć, że IOM wyodrębnia również takie pojęcia, jak m.in. osoba ubiegająca się o azyl, uchodźca, migrant ekonomiczny, migrant nielegalny (nieregularny), migrant wykwalifikowany, migrant biznesowy, tymczasowy migrant pracowniczy.

Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji nie proponuje szczegółowej systematyzacji kategorii migrantów, nie stosuje również ostrych definicji. Jej podejście opiera się na szerokim ujęciu migracji międzynarodowych, z naciskiem na analizę obserwowanych trendów, przyczyn i skutków w skali globalnej, regionalnej i krajowej. Przykładowo w *Światowym Raporcie na temat Migracji (World Migration Report, WMR)* z 2013 r. nie wyodrębniono części poświęconej kwestiom definicyjnym w odniesieniu do migracji międzynarodowych. O przyjętym sposobie definiowania można wnioskować na podstawie dodatku do raportu w postaci słowniczka wybranych pojęć i odesłania do wspomnianego już *Glossary on Migration*. Wówczas „migracje międzynarodowe” oznaczałyby przepływ ludzi z kraju pochodzenia lub kraju stałego miejsca zamieszkania do innego w celu osiedlenia się w nim tymczasowo lub na stałe⁸. Ponadto w WMR 2013, który poświęcony był zagadnieniu dobrobytu migrantów i rozwoju, odwołano się do materiału i wyników z badań przeprowadzonych przez Instytut Gallupa. Z wprowadzającego do raportu *Przeglądu (Overview)* wynika, że dane zgromadzone w latach 2009–2011 przez Instytut dotyczyły zbiorowości 25 tys. migrantów pierwszego pokolenia i ponad 440 tys. osób *native born*⁹ w ponad 150 państwach¹⁰.

Problematyka migracji międzynarodowych znajduje się również w obszarze zainteresowania **Organizacji Narodów Zjednoczonych** i podmiotów tworzących system Narodów Zjednoczonych. W strukturze ONZ to Wydział Ludnościowy (Statistical Division) zajmuje się tematyką migracyjną, a wśród jego głównych interesariuszy wymienia się Światową Grupę ds. Migracji (Global Migration Group, GMG), Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza ONZ ds. Migracji Międzynarodowych (United Nations Special Representative of the Secretary-General) i Światowe Forum ds. Migracji i Rozwoju (Global Forum on Migration and Development, GFMD)¹¹. Uwagę zwraca

⁷ Ibidem, s. 49, 61–62.

⁸ Por. ibidem, s. 33.

⁹ Określenie *native-born* oznacza przynależność osoby ze względu na miejsce urodzenia; tłumaczy się je również jako: osoba urodzona w danym państwie lub rodowity mieszkaniec.

¹⁰ International Organization for Migration, *World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development*, Geneva 2013, s. 23, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf, data dostępu 10.07.2015.

¹¹ Por. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migration, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.shtml>, data dostępu 10.07.2015.

w szczególności wspomniana jako pierwsza Światowa Grupa ds. Migracji, powołana do życia w 2006 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ, która jest międzyagencyjną grupą mającą na celu promować szersze stosowanie międzynarodowych i regionalnych instrumentów i norm związanych z migracjami, a jednocześnie zachęcać do przyjmowania bardziej spójnych, kompleksowych i lepiej skoordynowanych podejść do migracji¹². Członkami GMG są głównie podmioty powiązane z ONZ oraz Bank Światowy. Skład grupy wskazuje na te jednostki systemu ONZ i współpracujące z nim, które zajmują się kwestiami migracji z różnych perspektyw. Pokazuje to aktualność i wielowymiarowość migracji międzynarodowych. W ramach GMG działa założona w 2011 r. Grupa Robocza ds. Danych i Badań (Working Group on Data and Research, WGDR), pod wspólnym przewodnictwem Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, która dąży do wzmocnienia opartych na badaniach i nauce podstaw dla prowadzenia świadomej polityki oraz wdrażania i oceny programów w dziedzinie migracji międzynarodowych i rozwoju. W ten sposób Grupa Robocza koncentruje swoje wysiłki na gromadzeniu, wykorzystywaniu, popularyzacji i analizowaniu danych dotyczących migracji, spełniających kryterium trafności, terminowości i istotności. Ponadto promuje ona badania w obszarze migracji i rozwoju, ważne dla realizacji przedmiotowej polityki¹³.

Kwestie migracyjne jako część problematyki demograficznej były dyskutowane na forum ONZ już od przełomu lat 40. i 50. XX w.¹⁴ W latach 70. ONZ dostrzegła rosnące znaczenie migracji międzynarodowych i podjęła działania na rzecz standaryzacji statystyk międzynarodowych w tym zakresie. W 1976 r. przyjęła pakiet zaleceń tematycznych, które opublikowano w roku 1980¹⁵. Z uwagi na stałą potrzebę poprawy sposobu gromadzenia i analizy danych Wydział Statystyczny ONZ i ówczesny Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich we współpracy z regionalnymi komisjami ONZ i innymi interesariuszami, w tym UNHCR, ILO czy OECD, dokonały rewizji rekomendacji z 1976 r.¹⁶ W efekcie wypracowano końcowy kształt rekomendacji po przeglądzie z 1998 r.

¹² Global Migration Group, *What is the GMG?*, <http://www.globalmigrationgroup.org/what-is-the-gmg>, data dostępu 10.07.2015.

¹³ Global Migration Group, *Working Group on Data and Research*, <http://www.globalmigrationgroup.org/working-group-data-and-research>, data dostępu 10.07.2015.

¹⁴ Por. United Nations, *Problems of Migration Statistics*, Population Studies, No. 5, Sales no. 1950. XII.1, Lake Success, New York 1949; idem, *International Migration Statistics*, Statistical Papers, no. 20, Sales no. E.53. XIII.10, New York 1953.

¹⁵ United Nations, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Statistical Papers, no. 58, Sales no. E.79. XVII.18, New York 1980.

¹⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Statistical Papers Series M, no. 58, Rev. 1, New York 1998, s. 1–4, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf, data dostępu 10.07.2015.

W myśl tych rekomendacji w podejściu ONZ migracje międzynarodowe, na potrzeby prowadzenia statystyk dotyczących przepływów ludności i ich pomiaru, są definiowane przez odwołanie do pojęcia „migranta międzynarodowego”. W ten sposób *international migrant* oznacza każdą osobę, która zmienia państwo stałego pobytu (*country of usual residence*). Chodzi tu o zmianę państwa, w którym dana osoba zazwyczaj mieszka i spędza większość czasu, lecz nie odnosi się to do tymczasowych podróży zagranicznych w celu rekreacji, spędzenia wakacji, odbycia leczenia lub pielgrzymki religijnej, a także w celach biznesowych. Biorąc pod uwagę kryterium czasowe, ONZ zaleca odróżniać migranta międzynarodowego krótko- i długoterminowego. Pierwsza kategoria służy do opisu osoby, która przemieszcza się do państwa innego niż jej kraj głównego miejsca zamieszkania na okres wynoszący co najmniej 3 miesiące i krótszy od 12 miesięcy, z wyjątkiem przypadku, gdy ten ruch do innego państwa wynika z celów biznesowych, rekreacyjnych, wakacyjnych, związanych z odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, leczeniem medycznym lub pielgrzymką religijną. Na potrzeby prowadzenia statystyk migracji międzynarodowych przyjmuje się, że państwem tzw. *usual residence* migranta krótkoterminowego jest państwo docelowe podczas okresu pobytu w nim. Z kolei o „migrancie międzynarodowym długoterminowym” mówi się w sytuacji, kiedy osoba przemieszcza się do innego państwa niż jej państwo głównego miejsca zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy. Oznacza to, że państwo docelowe staje się faktycznie jej nowym państwem stałego pobytu. Z punktu widzenia państwa wyjazdu osoba ta będzie długookresowym emigrantem, zaś dla państwa przyjazdu – długookresowym imigrantem¹⁷.

ONZ w części rekomendacji poświęconej wprowadzającym rozważaniom na temat definicji „migranta międzynarodowego” przedstawiła szczegółowy podział międzynarodowych przepływów ludności (*flows*) według statusu przemieszczającej się osoby z perspektywy państwa przyjmującego. Jednocześnie przyjęto, że przepływ zaczyna się wraz z wyjazdem obywateli z ich własnego państwa i kończy z chwilą powrotu do niego. W tym kontekście następujące kategorie osób przemieszczających się (mobilnych międzynarodowo) zostały wyróżnione: pracownicy przygraniczni, migranci tranzytowi, wycieczkowicze, turyści, osoby podróżujące w interesach, personel dyplomatyczny i konsularny, personel wojskowy, koczownicy (nomadzi), studenci, praktykanci (osoby szkolące się), migranci pracownicy, urzędnicy międzynarodowi, osadnicy (osoby osiedlające się), migranci z powodów rodzinnych (tj. stworzenia rodziny lub jej łączenia), uchodźcy, azylanci, osoby deportowane oraz migranci korzystający z prawa do swobodnego pobytu na podstawie specjalnych traktów lub porozumień między dwoma państwami. Zaproponowany podział, co wyjaśnia ONZ, ma raczej służyć jako narzędzie analityczne w dyskusjach nad różnymi sposobami gromadzenia

¹⁷ Ibidem, s. 9–10.

danych o migracjach, niż stanowić podstawę do definiowania migranta międzynarodowego. Uzupełnieniem tego podziału było wyróżnienie pięciu kategorii osób, w tym: 1) osoby, których migracje międzynarodowe nie dotyczą (pracownicy przygraniczni, migranci tranzytowi); 2) osoby wpisujące się w definicję turystyki międzynarodowej (uczestnicy wycieczek, turyści, osoby podróżujące w celach biznesowych); 3) osoby tradycyjnie wykluczone ze statystyk migracji międzynarodowych (personel dyplomatyczny i konsularny, personel wojskowy, nomadzi); 4) osoby istotne dla statystyk (studenci, praktykanci, migranci pracownicy, urzędnicy międzynarodowi, osoby z prawem do swobodnego pobytu w państwie przyjmującym, osoby wyjeżdżające na pobyt stały, migranci z powodów rodzinnych, uchodźcy); 5) osoby istotne dla statystyk o niepewnym okresie pobytu w państwie przyjmującym (azylanci, osoby nieposiadające dokumentów pobytowych wymaganych przez państwo docelowe)¹⁸.

W końcowych rekomendacjach z 1998 r. ONZ wskazuje, jakie informacje powinny być gromadzone na temat migrantów międzynarodowych, aby możliwa była ich charakterystyka w sposób użyteczny dla analiz dynamiki migracji międzynarodowych. Podstawowe podziały osób mobilnych międzynarodowo omówione w dokumencie opierają się na kryterium obywatelstwa, co skutkuje zaleceniem rozróżniania przyływu i odpływu własnych obywateli i cudzoziemców. Jednocześnie spośród ludności mobilnej w skali międzynarodowej wyróżnia się niektóre kategorie osób, które wymagają odrębnego podejścia. Zalicza się do nich osoby starające się o azyl (*asylum-seekers*), których przepływy są przedmiotem oddzielnie sformułowanych rekomendacji ONZ w ramach omawianego dokumentu¹⁹.

Reasumując: ONZ proponuje porządkowanie danych o przyjezdnych migrantach międzynarodowych według pięciu nierozłącznych grup: 1) wszyscy przyjezdni migranci międzynarodowi bez rozróżniania obywatelstwa; 2) wszyscy przyjezdni migranci międzynarodowi będący własnymi obywatelami; 3) wszyscy przyjezdni migranci międzynarodowi będący własnymi obywatelami, którzy pracowali podczas pobytu za granicą; 4) wszyscy przyjezdni migranci międzynarodowi, będący cudzoziemcami; 5) wszyscy przyjezdni migranci międzynarodowi, będący cudzoziemcami i mający pozwolenie na pracę w państwie przyjmującym. Kategorię oznaczoną jako druga można również określić jako powracających obywateli (*returning citizens*). Podstawowe informacje o wszystkich przyjezdnych migrantach międzynarodowych powinny obejmować dziewięć elementów obowiązkowych (posiadane obywatelstwo, płeć, datę urodzenia, datę przyjazdu, deklarowaną długość pobytu, poprzednie państwo stałego pobytu, państwo urodzenia, stan cywilny, oczekiwane miejsce pobytu stałego w państwie przyjmującym – adres) i jeden dodatkowy – poziom wykształcenia,

¹⁸ Ibidem, s. 11–15.

¹⁹ Ibidem, s. 61.

zdefiniowany jako liczbę ukończonych lat edukacji. Dodatkowe informacje uszczegóławiające zostały zalecone dla powracających obywateli i migrujących cudzoziemców²⁰.

Warto dodać, że w *Raporcie na temat Migracji Międzynarodowych (International Migration Report)* z 2013 r., opracowanym przez Wydział Ludnościowy ONZ, posłużono się definicją, zgodnie z którą za migrantów międzynarodowych uznano zarówno osoby urodzone za granicą, jak i obcokrajowców, z zastrzeżeniem, że gdy dostępne są dane na temat miejsca urodzenia, to traktowane są one priorytetowo. W ten sposób w 2013 r. na 232 państwa i terytoria uwzględnione w szacowaniu liczby migrantów międzynarodowych w ujęciu zasobowym dane o urodzeniu za granicą były dostępne dla 189 (81%), podczas gdy o obcym obywatelstwie dla 43 (19%)²¹.

Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne na przykładzie Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej coraz częściej mówi się o migracjach międzynarodowych zarówno z uwagi na sytuację wewnętrzną w UE, jak i na wydarzenia w stosunkach międzynarodowych. Sprzyja temu demograficzne starzenie się społeczeństw europejskich, problemy związane z integracją imigrantów w niektórych państwach członkowskich, a także rosnąca liczba nowo przyjezdnych do UE – legalnie i nielegalnie, zwłaszcza z państw doświadczających kryzysów politycznych, rewolucji czy wojen domowych w sąsiedztwie Unii (Ukraina, basen Morza Śródziemnego).

W XXI w. UE pozostaje jednym z głównych celów migracji w skali regionu i globu, jako organizacja międzynarodowa grupująca wysoko rozwinięte państwa Europy. Analiza migracji międzynarodowych na przykładzie UE nie jest zadaniem łatwym, ponieważ jest uwarunkowana faktem, że tworzy ją obecnie 28 suwerennych państw o zróżnicowanym potencjale demograficznym i społeczno-gospodarczym, często znajdujących się w odmiennej wyjściowej sytuacji ludnościowej i migracyjnej – historycznej i bieżącej, a także o różnych interesach narodowych oraz celach polityk ludnościowej i migracyjnej. Co więcej, nakładają się na to ponadnarodowe interesy oraz cele EU, które powinny być realizowane w ramach wspólnych polityk migracyjnej i azylowej.

Zagadnienie migracji zagranicznych w UE można badać całościowo, a także w dwóch oddzielnych aspektach – migracji wewnątrz UE (między państwami członkowskimi UE) oraz migracji między UE i jej państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Wpisuje się to w poglądy tych badaczy migracji, którzy zwracają uwagę

²⁰ Ibidem, s. 62–64.

²¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2013*, New York 2013, s. 1.

na dwa typy ruchów ludności w przypadku UE – migracje międzynarodowe do UE i mobilność w UE. W ten sposób można zestawić pojęcia: migracje spoza UE (*extra-EU migration*) i mobilność w UE, inaczej migracje wewnątrz EU (*intra-EU migration*). Pierwszy przypadek ma dotyczyć ruchów spoza Unii osób niebędących obywatelami UE, podczas gdy drugie pojęcie opisuje sytuację, kiedy obywatele UE korzystają ze swobody przemieszczania się i pobytu na terenie Unii²².

Unia dąży do jak najpełniejszej realizacji zasady swobody przepływu osób na terenie jej państw członkowskich. Znajduje to umocowanie w art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”²³. Podstawa prawna swobody przepływu osób zawarta jest również w art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym zapisano: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”²⁴. Ponadto szczegółowo do wspomnianej kwestii odnoszą się zapisy w Tytule IV i V TFUE poświęcone odpowiednio swobodnemu przepływowi osób, usług i kapitału, a także przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Pojęcie obywatelstwa UE wprowadzono w Traktacie z Maastricht, a Traktat z Lizbony potwierdził to prawo, które włączono do postanowień ogólnych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²⁵. Zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 TFUE za obywatela Unii uznaje się każdą osobę mającą obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE, które wynika z zastosowania przepisów właściwych dla tego państwa. Jednak – o czym należy pamiętać – obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy względem obywatelstwa krajowego – uzupełnia je, ale nie zastępuje. Obejmuje ono dodatkowe prawa i obowiązki, oprócz tych wynikających z obywatelstwa państwa członkowskiego²⁶. Wprowadzenie swobody przemieszczania się i pobytu osób na terytorium Unii do prawa UE polegało na stopniowym znoszeniu przez państwa członkowskie granic wewnętrznych na mocy porozumień z Schengen. Dokumentem regulującym zasady swobodnego przepływu osób jest

²² C. Boswell, A. Geddes, *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, s. 2–3.

²³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, art. 3 ust. 2.

²⁴ Ibidem, art. 21.

²⁵ D. Neville, *Swobodny przepływ osób*, Parlament Europejski, 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html, data dostępu 10.07.2015.

²⁶ U. Bux, *Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa*, Parlament Europejski, 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html, data dostępu 10.07.2015.

dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich²⁷.

W obrębie UE spotyka się różne definicje migracji, w tym imigracji i emigracji. Te stosowane w dokumentach urzędowych UE nie muszą pokrywać się z tymi wykorzystywanymi na poziomie państw członkowskich, co utrudnia gromadzenie porównywalnych danych. UE podejmuje jednak działania na rzecz standaryzacji gromadzonych danych. Za szczególnie ważne dokumenty w tym zakresie uznaje się Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG)²⁸ oraz Rozporządzenie (UE) nr 351/2010 Komisji z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie wykonania Rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej w odniesieniu do definicji kategorii grup kraju urodzenia, grup kraju poprzedniego miejsca zamieszkania, grup kraju kolejnego miejsca zamieszkania oraz grup obywatelstwa²⁹. Obecnie tzw. Wspólny Zbiór Danych na temat Rocznych Migracji Międzynarodowych (Joint Annual International Migration Data Collection) jest administrowany przez Eurostat, we współpracy z Wydziałem Statystycznym ONZ, Komisją Gospodarczą ONZ ds. Europy i Międzynarodową Organizacją Pracy³⁰.

W europejskiej statystyce publicznej i dokumentach UE stosuje się kilka kluczowych pojęć wpisujących się w dziedzinę migracji międzynarodowych, spośród których warto przywołać następujące³¹:

- 1) „imigracja” oznacza działanie, w wyniku którego osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi co najmniej dwanaście miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;

²⁷ D. Neville, *Swobodny...*, op.cit.

²⁸ Dz.U. L199 z 31.07.2007, P. 0023–0029.

²⁹ Dz.U. UE.L.2010.104.37.

³⁰ Eurostat, *Metadata, Immigration (migr_immi)*, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm, data dostępu 10.07.2015.

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L199 z 31.07.2007, P. 0023–0029, art. 2 oraz Rozporządzenie (UE) nr 351/2010 Komisji z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie wykonania Rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej w odniesieniu do definicji kategorii grup kraju urodzenia, grup kraju poprzedniego miejsca zamieszkania, grup kraju kolejnego miejsca zamieszkania oraz grup obywatelstwa, Dz.U. UE.L.2010.104.37, art. 2.

- 2) „emigracja” oznacza działanie, w ramach którego osoba, mająca uprzednio miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, zaprzestaje posiadania swojego zwyczajowego miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim na okres, który wynosi co najmniej dwanaście miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić;
 - 3) „imigrant” oznacza osobę podejmującą imigrację;
 - 4) „emigrant” oznacza osobę podejmującą emigrację;
 - 5) „obywatelstwo” oznacza szczególną więź prawną między osobą a jej państwem, nabytą przez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona przez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym;
 - 6) „obywatel państwa trzeciego” oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu³², w tym bezpaństwowców;
 - 7) „miejsce zamieszkania” oznacza miejsce, w którym osoba zwykle spędza codzienny czas wolny od pracy, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi lub, jeżeli dane takie nie są dostępne, miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania;
 - 8) „kraj poprzedniego miejsce zamieszkania” oznacza kraj, w którym dana osoba posiadała miejsce zamieszkania bezpośrednio przed imigracją, niezależnie od jej obywatelstwa i kraju urodzenia;
 - 9) „kraj kolejnego miejsca zamieszkania” oznacza kraj, w którym dana osoba posiada miejsce zamieszkania bezpośrednio po emigracji, niezależnie od jej obywatelstwa i kraju urodzenia;
 - 10) „kraj urodzenia” oznacza kraj zamieszkania (w jego aktualnych granicach, jeżeli informacja ta jest dostępna) matki w momencie urodzenia lub, w przypadku braku takiej informacji, kraj (w jego aktualnych granicach, jeżeli informacja ta jest dostępna), w którym miało miejsce urodzenie;
 - 11) „rodowity mieszkaniiec” oznacza osobę, która urodziła się w kraju, w którym obecnie posiada miejsce zamieszkania, niezależnie od jej obywatelstwa;
 - 12) „osoba urodzona za granicą” oznacza osobę, która urodziła się poza krajem, w którym obecnie posiada miejsce zamieszkania, niezależnie od jej obywatelstwa.
- Kontynuując rozważania terminologiczne na gruncie europejskim, w internetowym słowniku Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat) wskazano, że „migracje” odnoszą się do liczby migrantów, czyli osób, które „zmieniają swoje miejsce

³² Por. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany) (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Dz.U. UE. C. 325 z 24.12.2002, art. 17. ust. 1: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelom Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”.

zamieszkania z lub do danego obszaru (najczęściej kraju) w danym okresie (zwykle roku)". Imigrantami są „osoby przyjeżdżające lub powracające z zagranicy w celu zamieszkania w danym kraju w pewnym okresie, uprzednio zamieszkujące w innym miejscu”. Jednocześnie Eurostat zwraca uwagę, że zgodnie z rekomendacjami ONZ z 1998 r. w sprawie statystyki migracji międzynarodowych, jednostka jest długoterminowym imigrantem, jeżeli pozostaje w kraju docelowym przez okres 12 miesięcy lub dłużej, zamieszkując uprzednio inne miejsce przez okres 12 miesięcy lub dłużej. W tym kontekście, w powiązaniu z definicją imigranta, „imigracja” jest rozumiana jako liczba imigrantów na danym obszarze w ciągu roku. W odniesieniu do drugiej strony zjawiska migracji międzynarodowych, „emigranci” są definiowani jako „osoby, które opuściły kraj, w którym zamieszkiwały i skutecznie osiedlają się w innym kraju”. Co więcej, w świetle przywołanych już rekomendacji ONZ, Eurostat przyjmuje, że „jednostka jest długoterminowym emigrantem, jeżeli opuszcza kraj poprzedniego miejsca zamieszkania na okres 12 miesięcy lub dłużej”. W konsekwencji przez „emigrację” rozumie się liczbę emigrantów na danym obszarze w ciągu roku. Z kolei „saldo migracji” oznacza „różnicę pomiędzy imigracją a emigracją na danym obszarze w ciągu roku”. Niektóre państwa nie dysponują danymi na temat migracji lub są one niekompletne. Prowadzi to do konieczności szacowania salda. Zwykle szacuje się je jako różnicę pomiędzy całkowitą zmianą liczby ludności a przyrostem naturalnym w ciągu roku”³³.

Warto zauważyć, że dane na temat migracji międzynarodowych w ogólnodostępnej bazie danych Eurostatu odnoszą się do długoterminowych przepływów ludności do UE i z UE w danym roku. Dane pochodzą z rejestrów i badań prowadzonych na szczeblu państw członkowskich UE, a w niektórych przypadkach Eurostat stosuje metody estymacji danych statystycznych. Wykorzystana definicja „imigranta” i „emigranta” wpisuje się w te już wcześniej cytowane, które, czerpiąc z wykładni ONZ (1998), uwzględniają sytuację w UE³⁴. Eurostat umożliwia analizę imigrantów do UE według obywatelstwa, państwa urodzenia i kraju poprzedniego miejsca zamieszkania zarówno w odniesieniu do każdego z państw UE28, jak i do UE jako całości.

Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne na przykładzie Stanów Zjednoczonych

Stany Zjednoczone są państwem, w kształtowaniu którego imigranci odegrali szczególną rolę, czego doskonałym podsumowaniem jest tytuł wydanej pośmiertnie

³³ Eurostat, *Statistics Explained, Słownik: Migracje*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Słownik:Migrantów, data dostępu 10.07.2015.

³⁴ Eurostat, *Metadata...*, op.cit.

w 1964 r. książki Johna F. Kennedy'ego – *Naród imigrantów (A Nation of Immigrants)*³⁵. Jednak mimo wspólnych dla wszystkich Amerykanów imigranckich korzeni, istnieje w Stanach Zjednoczonych silny nurt podkreślający, że chociaż trudno wyobrazić sobie USA bez imigracji i imigrantów, to zarazem imigranci dzielą się na „lepszych” i „gorszych”, jeżeli spojrzeć na ich wkład w historyczny rozwój państwa oraz w ich bieżącą transformację. Przedstawicielem tego nurtu wśród amerykańskich badaczy imigracji był Samuel P. Huntington. W pracy pt. *Kim jesteśmy? [Who are we?]*³⁶ wprowadził rozróżnienie ludności, która napłynęła po wielkich odkryciach geograficznych na terytorium późniejszych Stanów Zjednoczonych, na osadników (*settlers*) i imigrantów (*immigrants*). Jego zdaniem „osadnicy opuszczają istniejące społeczeństwo, zwykle w grupie, w celu założenia nowej wspólnoty, miasta na wzgórzu, na nowym i często odległym terytorium. Charakteryzuje ich poczucie wspólnego celu oraz zawarcie lub domniemane poparcie dla umowy lub uchwały określającej zasady podstawowe wspólnoty, którą tworzą, a także ich wspólny stosunek do ojczyzny”³⁷. Z kolei imigranci „nie tworzą nowego społeczeństwa. Przeprowadzają się oni z jednego społeczeństwa do drugiego. Migracja jest zwykle doświadczeniem osobistym, dotyczącym jednostek i rodzin, które samodzielnie określają swój stosunek do nowego i starego państwa”³⁸. Trudno oprzeć się wrażeniu, że rozróżnienie wprowadzone przez S.P. Huntingtona jest podziałem wymuszonym. Definicja osadnika – jak sugeruje choćby użyte słownictwo, szczególnie odwołanie do miasta na wzgórzu³⁹ – wprost odnosi się tylko do jednej grupy, tzw. purytanów, którzy w pierwszej połowie XVII w. zdominowali kolonię założoną w Zatoce Massachusetts przez Massachusetts Bay Company. Po utworzeniu

³⁵ J.F. Kennedy, *A Nation of Immigrants*, Harper Perennial, New York 2008.

³⁶ Por. S.P. Huntington, *Who Are We? America's Great Debate*, The Free Press, London 2005.

³⁷ S.P. Huntington, *Kim jesteśmy? Wyzwania dla amerykańskiej tożsamości narodowej*, Znak, Kraków 2007, s. 39–40.

³⁸ Ibidem, s. 40.

³⁹ Fraza „miasto na wzgórzu” (*city upon a hill*) zaczerpnięta została przez S.P. Huntingtona z kazania pt. *A Model of Christian Charity*, wygłoszonego przez purytanina Johna Winthrop, późniejszego gubernatora kolonii Massachusetts, na pokładzie statku „Arbella”, którym wraz z innymi purytańskimi osadnikami podróżował do Ameryki. W swoim wystąpieniu J. Winthrop kreślił wizję – mającą dla osadników zarówno charakter programowy, religijny, jak i motywacyjny – w której nowa kolonia w Ameryce miała stać się wzorem dla całego świata: będzie to tak doskonała społeczność, że ludzie sami będą kierowali ku niej wzrok i podziwiać ją, jak ku miastu stojącemu na wzgórzu. Metafora Stanów Zjednoczonych stworzona przez J. Winthrop, chociaż drukiem ukazała się dopiero w XIX w., stała się bardzo popularna i odegrała istotną rolę w tworzeniu ideologii amerykańskiej wyjątkowości (*American exceptionalism*). Również współcześnie „miasto na wzgórzu” zachowuje znaczenie jako jeden z najbardziej znanych cytatów w historii literatury amerykańskiej, czy szerzej – w historii USA i jest w związku z tym chętnie przywoływany. Pełen tekst kazania J. Winthrop, por.: J. Winthrop, *A Model of Christian Charity*, The Winthrop Society, http://www.winthropsociety.com/doc_charity.php, data dostępu 10.07.2015. Opis kontekstu i źródeł kazania wygłoszonego na pokładzie „Arbelli”, por. np.: E.S. Morgan, *John Winthrop's "Modell of Christian Charity" in a Wider Context*, „Huntington Library Quarterly” 1987, vol. 50, no. 2, s. 145–151, H.J. Dawson, *John Winthrop's Rite of Passage: The Origins of the "Christian Charitie" Discourse*, „Early American Literature” 1991, vol. 26, no. 3, s. 219–231.

definicji osadnika na podstawie tej jednej grupy, S.P. Huntington następnie rozszerzył ją na wszystkich pierwszych anglosaskich kolonistów. Co więcej, w jego interpretacji wydarzeń, ta względnie niewielka grupa zdominowała swoimi działaniami i przekonaniami wszystkich kolejnych przybyszy z Europy. Efektem jest postawienie znaku równości między ideologią przyświecającą purytanom i wyznawanymi przez nich poglądami, nie tylko religijnymi i etycznymi, lecz także społecznymi, a późniejszym podstawowym wzorcem kulturowym w Stanach Zjednoczonych.

Stworzenie opozycji osadnik–imigrant miało za zadanie zminimalizować znaczenie, jakie historycznie imigranci odegrali w tworzeniu kolonii, a następnie w kształtowaniu się Stanów Zjednoczonych, a także tego, co jest określane jako charakter narodowy Amerykanów. Jest to założenie błędne. Owszem, istnieje różnica między imigrantem a osadnikiem, jednak jest ona znacznie bardziej subtelna niż sformułował to S.P. Huntington. Polega ona przede wszystkim na tym, że osadnicy jako pierwsi osiedlają się na nowym, wcześniej nieskolonizowanym terytorium. Jednak nie oznacza to, że raz na zawsze definiują oni charakter wspólnoty, która powstanie na terenie ich osadnictwa. Ludzie, którzy dołączają do nich po jakimś czasie – niezależnie jak długim – również będą wpływać na to, jak wspólnota będzie się rozwijała, jak będzie funkcjonowała, jaki będzie jej charakter i kierunek ewolucji. Imigranci, wbrew sugestii zawartej w definicji S.P. Huntingtona, nie są bezwolną masą, przyjmującą z dobrodziejstwem inwentarza zastane realia, bowiem samą swoją obecnością wpływają na to, że realia te ulegają zmianie. Również eksponowanie kolektywizmu w postrzeganiu doświadczenia osadników i indywidualizmu w doświadczeniu imigrantów jest dużym nadużyciem. Wreszcie, S.P. Huntington w swojej definicji nie precyzuje, kiedy następuje moment, w którym nowo napływająca ludność na danym terytorium przestaje być osadnikami, a zaczyna być imigrantami.

Krytykując przyjęte przez S.P. Huntingtona definicje, stanowiące punkt wyjścia jego książki, należy zadać pytanie: Kogo zatem uznaje się w USA za imigranta? Odpowiedź na nie jest również istotna z perspektywy studiów nad migracjami prowadzonymi w Europie, w tym w Unii Europejskiej, ponieważ Stany Zjednoczone to największe pod względem liczby ludności wysoko rozwinięte państwo świata, którego ludność odnotowuje szybki wzrost. W świetle oficjalnych danych statystycznych amerykańskiej agencji rządowej odpowiedzialnej za spisy ludności – Biura Spisu Powszechnego (United States Census Bureau), w dniu 1 lipca 2013 r. populacja Stanów Zjednoczonych liczyła 316,1 mln osób, a imigranci stanowili 13% (41,3 mln osób) mieszkańców⁴⁰. Tym samym struktura społeczeństwa Stanów Zjednoczonych w 2013 r. pod względem

⁴⁰ U.S. Census Bureau, *Nativity and Citizenship Status In the United States, Universe: Total population in the United States 2013 American Community Survey 1-Year Estimates*, http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_13_1YR_C05001&prodType=table, data dostępu 10.07.2015.

udziału imigrantów zaczyna przypominać tę z okresu szczytu Pierwszej Wielkiej Imigracji z przełomu wieków XIX i XX⁴¹.

Z perspektywy departamentów i agend rządu federalnego Stanów Zjednoczonych Ameryki kwestie definicyjne określające, kto jest imigrantem oraz jaka jest droga do obywatelstwa, rozstrzyga Immigration and Nationality Act (INA). Ustawa ta została pierwotnie uchwalona w 1952 r. jako McCarran-Walter Act (66 Stat. 163)⁴². Fundamentalnym założeniem, z którego akt ten się wychodzi, jest podzielenie ludności [art. 101(a)(3) INA] na dwie podstawowe kategorie: tych, którzy są obywatelami USA z urodzenia lub w wyniku naturalizacji (*citizen or national*) i tych, którzy jeszcze nimi nie są – cudzoziemców (*alien*). Ustawodawca przyjął [art. 101(a)(15) INA], że termin imigrant obejmuje każdego cudzoziemca przebywającego na terenie Stanów Zjednoczonych, który nie zalicza się do jednej z następujących kategorii cudzoziemców niebędących imigrantami:

- 1) akredytowani dyplomaci w służbie innego państwa i ich rodziny,
- 2) pozostali funkcjonariusze innego państwa wraz z rodzinami, a także pracownicy ich obsługujący wraz z rodzinami,
- 3) biznesmeni w podróżach służbowych oraz turyści,
- 4) osoby podróżujące przez terytorium USA do innego państwa (tranzyt),
- 5) załogi statków i samolotów pasażerskich, a także załogi niektórych statków rybackich,
- 6) osoby wraz z rodzinami podróżujące na mocy dwustronnych umów handlowych i dotyczących transportu,
- 7) osoby podróżujące w ramach misji handlowych,
- 8) osoby podróżujące w celach związanych z działalnością prowadzonego przez siebie przedsiębiorstwa,
- 9) obywatele Australii podróżujący w celu wykonywania określonych zawodów,
- 10) osoby przyjęte na studia w pełnym wymiarze godzin, które nie zamierzają podejmować pracy, wraz ze współmałżonkami i dziećmi, a także uczniowie przyjęci do szkół wszystkich szczebli na kursy w pełnym wymiarze godzin,
- 11) obywatele Kanady i Meksyku pobierający naukę w uczelniach i szkołach na terenie USA, ale niemieszkańcy na terytorium USA,

⁴¹ J. Węgleński, *Imigracja a globalizacja. Przykład Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 19.

⁴² Choć Immigration and Nationality Act (INA) był wielokrotnie zmieniany od uchwalenia w 1952 r., to definicja imigranta nie zmieniła się zasadniczo od tej przyjętej w pierwotnej wersji tekstu ustawy. Na potrzeby niniejszego artykułu korzystano z INA w wersji ujednoliconej (stan na luty 2013 r.), udostępnionej na stronach internetowych U.S. Citizenship and Immigration Services, por.: U.S. Citizenship and Immigration Services, *Immigration and Nationality Act*, <http://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>, data dostępu 10.07.2015.

- 12) przedstawiciele innych państw, uznawanych przez Stany Zjednoczone, przy organizacjach międzynarodowych wraz z najbliższymi rodzinami,
- 13) pracownicy organizacji międzynarodowych, a także ich rodziny oraz pracownicy ich obsługujący wraz z rodzinami,
- 14) osoby podróżujące na czas określony w celu wykonywania danego zawodu (np. modele i modelki czy pielęgniarze i pielęgniarki),
- 15) obywatele innych państw, nieplanujący emigracji, zamierzający podjąć sezonową pracę w rolnictwie,
- 16) obywatele innych państw, nieplanujący emigracji, zamierzający podjąć krótko-okresową pracę, jeżeli nie można na terytorium USA znaleźć osoby bezrobotnej zdolnej ją wykonać (z wyjątkiem absolwentów studiów medycznych zamierzających wykonywać zawód wyuczony),
- 17) obywatele innych państw, nieplanujący emigracji, zamierzający podjąć studia medyczne lub odbyć szkolenie medyczne wraz z rodzinami,
- 18) dziennikarze wraz z rodzinami,
- 19) studenci, naukowcy, nauczyciele podróżujący w celu wymiany naukowej w zakresie nauk medycznych wraz z rodzinami,
- 20) narzeczeni oraz małżonkowie obywateli USA wraz z dziećmi,
- 21) pracownicy amerykańskich firm wraz z małżonkami,
- 22) obywatele innych państw, nieplanujący emigracji, zamierzający odbyć szkolenie zawodowe wraz z rodzinami,
- 23) rodzice niektórych specjalnych kategorii imigrantów,
- 24) naukowcy, artyści, sportowcy, biznesmeni zamierzający kontynuować swoją działalność na terenie USA wraz z osobami pomagającymi im i rodzinami.

Tak szczegółowa definicja imigranta wymagała pewnego uproszczenia na potrzeby codziennego posługiwania się nią przez pracowników administracji federalnej. Tym bardziej, że przy całej swojej szczegółowości jest to definicja negatywna, tj. definiująca, kto jest imigrantem, przez enumeratywne wyliczenie, kim taka osoba być nie może. Dlatego też na potrzeby Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (United States Department of Homeland Security) i jego agend – w tym Biura Statystyk Imigracyjnych (Office for Immigration Statistics) oraz Służby Obywatelstwa i Imigracyjnej (United States Citizenship and Immigration Services) – na podstawie omówionej powyżej definicji zawartej w INA przyjęto, że imigrant jest tożsamy z cudzoziemcem stale i legalnie mieszkającym w USA (*Permanent Resident Alien*)⁴³. Jednocześnie podkreśla się, że osoba przybywająca na terytorium stale, ale bez stosownych zezwoleń, również jest imigrantem, jednak w związku z nieposiadaniem statusu *Permanent Resident Alien*

⁴³ U.S. Department of Homeland Security, *Definition of Terms*, <http://www.dhs.gov/definition-terms>, data dostępu 10.07.2015.

– nielegalnym⁴⁴. Ujmując rzecz jeszcze prościej, według Immigration and Nationality Act każdy cudzoziemiec mieszkający (zgodnie z prawem lub wbrew niemu) na stałe na terytorium Stanów Zjednoczonych, z niewielkimi wyjątkami, jest imigrantem. Taka interpretacja zapisów ustawy wpisuje się w definicję migranta (*migrant*) stosowaną przez Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który przyjmuje, że imigrantem jest „osoba opuszczająca swoje państwo pochodzenia w celu osiedlenia się na terenie innego państwa”⁴⁵.

Należy podkreślić, że w amerykańskich dokumentach urzędowych, przygotowywanych nawet w ramach jednego resortu, w tym wypadku Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, panuje pozorny terminologiczny chaos. Oprócz omówionego już określenia *Permanent Resident Alien*, spotkać się można również z terminami *Legal Permanent Resident (LPR)*⁴⁶, *Resident Alien Permit Holder*, *Green Card Holder* oraz *Lawful Permanent Resident (LPR)*. Pojęcia te są jednak ze sobą tożsame i oznaczają legalnych imigrantów, czyli osoby stale i zgodnie z prawem – na podstawie różnych przesłanek – mieszkające na terenie Stanów Zjednoczonych, które jeszcze nie przyjęły obywatelstwa USA⁴⁷.

Definicją imigranta posługuje się także Departament Stanu USA (United States Department of State), w gestii którego leży m.in. wydawanie wszelkiego rodzaju wiz, w tym imigracyjnych. W tym przypadku definicja nie jest sformułowana wprost, a jedynie wynika ze stosowania pojęcia „wiza imigracyjna”. Jest ona skonstruowana wedle tych samych zasad i na podstawie tych samych założeń, co definicja *Permanent Resident Alien* stosowana przez Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Skutkuje to jej komplementarnym charakterem. Warto dodać, że na swoje potrzeby Departament Stanu definiuje wizę imigracyjną jako „wizę wydawaną osobie, która planuje stale i przez czas nieokreślony mieszkać w Stanach Zjednoczonych”⁴⁸.

Trochę inaczej w swojej praktyce działania do kwestii definicyjnych w zakresie imigracji podchodzi amerykańskie wspomniane wcześniej Biuro Spisu Powszechnego, podległe Departamentowi Handlu. Ono również stosuje definicję imigranta opracowaną przez Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie Immigration and Naturalization Act, zgodnie z którą imigranci to osoby urodzone za granicą, które otrzymały prawo legalnego stałego pobytu na terenie Stanów

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Por.: np. N. Rytina, *Estimates of the Legal Permanent Resident Population in 2012*, „Population Estimates”, July 2013, http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_lpr_pe_2012.pdf, data dostępu 10.07.2015.

⁴⁷ U.S. Citizenship and Immigration Services, *Lawful Permanent Resident (LPR)*, <http://www.uscis.gov/tools/glossary/lawful-permanent-resident-lpr>, data dostępu 10.07.2015.

⁴⁸ U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs, U.S. Visas, *Glossary*, <http://travel.state.gov/content/visas/english/general/glossary.html>, data dostępu 10.07.2015.

Zjednoczonych⁴⁹. Prowadząc badania populacji zamieszkującej Stany Zjednoczone, a następnie publikując ich wyniki, U.S. Census Bureau nie posługuje się jednak kategorią „imigranci” (*immigrants*), zastępując ją pojęciem „urodzeni za granicą” (*foreign born*), obejmującym wszystkich mieszkańców Stanów Zjednoczonych, którzy nie są obywatelami USA z urodzenia (tj. nie urodzili się na terenie Stanów Zjednoczonych, Portoryko, Samoa, Guam, Północnych Marianów, Wysp Dziewiczych lub też których przynajmniej jeden z rodziców nie był obywatelem USA), a zamieszkują na ich terytorium. Tym samym, podając dane dotyczące populacji urodzonej za granicą a zamieszkującej Stany Zjednoczone, U.S. Census Bureau nie wprowadza rozróżnienia między legalnymi i nielegalnymi imigrantami⁵⁰. Oznacza to również, że nielegalni imigranci uwzględniani są w oficjalnych danych dotyczących liczby ludności USA.

Właściwie wszystkie organizacje pozarządowe zajmujące się badaniami nad imigracją w Stanach Zjednoczonych korzystają z danych opracowanych przez Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Departament Stanu lub Biuro Spisu Powszechnego. W związku z tym nie stosują one własnych definicji podstawowych pojęć, a opierają się na definicjach przyjętych przez agendy rządu federalnego. Wyjątkiem w zakresie definiowania pojęć jest Migration Policy Institute. W raporcie dotyczącym zagadnień związanych z korzystaniem z danych o migracjach, wydanym przez Migration Policy Institute i Population Reference Bureau, niezależne *think-tanki* zajmujące się m.in. kwestiami związanymi z migracjami, zawarto definicje pojęć „imigranci” (*immigrants*), „migranci międzynarodowi” (*international migrants*) oraz „populacja urodzona za granicą” (*foreign born population*). Jednakże definicja pojęcia „imigrant” ogranicza się w cytowanym opracowaniu do stwierdzenia, że nie ma jednej przyjętej powszechnie definicji pojęcia imigranta i że w związku z tym należy odnosić się do dwóch pozostałych pojęć. W ten sposób „migrant międzynarodowy” został zdefiniowany jako każda osoba, która zmienia swoje państwo stałego zamieszkania. Jeżeli rezyduje za granicą przez okres dłuższy niż rok, wtedy nazywana jest migrantem długookresowym, zaś w przypadku mieszkania za granicą dłużej niż trzy miesiące, ale krócej niż rok, uznawana jest za migranta krótkookresowego⁵¹. Tym samym definicja migranta międzynarodowego stosowana przez Migration Policy Institute wpisuje się w rekomendacje definicyjne ONZ. Z kolei *foreign born population* definiowana jest jako osoby zamieszkujące, legalnie bądź nielegalnie, przez długi okres w jednym

⁴⁹ U.S. Census Bureau, *Glossary*, http://www.census.gov/glossary/#term_Immigrants, data dostępu 10.07.2015.

⁵⁰ U.S. Census Bureau, *About Foreign-Born Population*, <http://www.census.gov/topics/population/foreign-born/about.html>, data dostępu 10.07.2015.

⁵¹ J. Batalova, M. Mittelstadt, M. Mather, M. Lee, *Immigration: Data Matters*, Migration Policy Institute, Population Reference Bureau, Washington 2008, s. 22. Publikacja dostępna również.: Migration Policy Institute, *Immigration: Data Matters*, <http://www.migrationpolicy.org/research/immigration-data-matters>, data dostępu 10.07.2015.

państwie, ale urodzone w innym⁵², czyli w sposób zbieżny z definicją stosowaną przez U.S. Census Bureau.

Zakończenie

Migracje międzynarodowe są zagadnieniem złożonym i wieloaspektowym, co uniemożliwiło do dziś wypracowanie w nauce jednego podejścia do jego badania. Z uwagi na charakter przedmiotu badania, którego przyczyny, przebieg i skutki mają jednocześnie wymiar demograficzny, społeczny, gospodarczy, polityczny, prawno-instytucjonalny i przestrzenny, podejście to bezdyskusyjnie powinno być interdyscyplinarne, bowiem badania nad migracjami międzynarodowymi czerpią z dorobku demografii, socjologii, ekonomii, politologii i polityki publicznej, a także prawa i geografii.

Jednymi z podstawowych ograniczeń w prowadzeniu badań nad migracjami międzynarodowymi są precyzja terminologiczna i poprawność metodologiczna. To państwa należy uznać za główne podmioty odpowiedzialne za gromadzenie danych na temat przepływów ludności. Przykładowo, w sensie demograficznym imigracja i emigracja wpływają m.in. na liczbę ludności, jej przyrost lub ubytek rzeczywisty, a także na strukturę populacji według płci i wieku czy wzorce płodności. Migracje międzynarodowe są zagadnieniem łączącym państwa – niektóre z państw przyjmujących odnotowują nadmierny napływ imigrantów, inne są dotknięte dużym ubytkiem emigrującej ludności, a kolejne muszą stawić czoła tzw. migracji tranzytowej. W tym celu potrzebne jest współdziałanie państw i zarządzanie migracjami międzynarodowymi. Jest to zdecydowanie skuteczniejsze za sprawą organizacji międzynarodowych. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji monitoruje szeroko rozumiane ruchy ludności w skali świata, uwzględniając dane regionalne i krajowe. Pozwala to na całościowy ogląd sytuacji i formułowanie wniosków. Z kolei Organizacja Narodów Zjednoczonych dąży do umożliwienia porównywalności danych na temat migracji na szczeblu międzynarodowym między państwami, ich grupami czy regionami, proponując stosowanie określonej terminologii i podziałów. Z jej rekomendacji definicyjnych w zakresie migracji międzynarodowych korzysta m.in. Unia Europejska, podejmująca działania, w wyniku których jej państwa członkowskie powinny stopniowo standaryzować gromadzenie danych migracyjnych. Umożliwia to uzyskiwanie porównywalnych danych i ułatwia prowadzenie wspólnych polityk: migracyjnej i azylowej.

⁵² Ibidem, s. 21.

Analiza porównawcza definicji pojęć związanych z imigracją, stosowanych w organizacjach międzynarodowych o zasięgu globalnym – IOM i ONZ, w Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ujawnia odmienne podejścia do zagadnienia, wynikające z różnych uwarunkowań. Przyjmując podejście chronologiczne, jako pierwsza powstała definicja imigranta wykorzystywana w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Prawodawca zdecydował się zastosować definicję negatywną, przyjmując, że wszystkie osoby urodzone za granicą USA są imigrantami, chyba że należą do jednej z kategorii osób wyłączonych z uznawania za imigrantów. Brak wysokiego stopnia szczegółowości wydaje się wynikać z uwarunkowań geograficznych, długotrwałej historycznie praktyki amerykańskiej polityki publicznej w zakresie imigracji oraz z czasu powstania definicji, kiedy to krótkookresowe podróże do USA były rzadkością, a w związku z tym kategoria migracji krótkookresowej w perspektywie amerykańskiej praktycznie nie istniała. Również charakterystyczne w przypadku Stanów Zjednoczonych, zarówno w kwestii definiowania imigranta, jak i badań nad populacją prowadzonych przez U.S. Census Bureau, jest skupienie się na osadnictwie legalnym i nielegalnym, a nie na przepływach, jak ma to miejsce w przypadku Unii Europejskiej.

Ustawodawstwo amerykańskie w zakresie polityki imigracyjnej, szczególnie wykluczenie pewnych kategorii ludności z pojęcia imigrantów, wydaje się być jednym ze źródeł inspiracji dla rekomendacji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących imigracji. Z kolei sama szczegółowość definicyjna rozwiązań przygotowanych przez ONZ wskazuje nie tylko na znacznie późniejszy czas przygotowania rekomendacji, lecz także na ich bardziej uniwersalny charakter. Nic w tym dziwnego: przy przygotowywaniu definicji w ONZ planowano opracowanie pojęć, z których korzystać będzie można uniwersalnie, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych koncentrowano się wyłącznie na lokalnej użyteczności tworzonego prawa. Bardziej uniwersalny charakter rekomendacji ONZ przesądził również o ich większej użyteczności, w porównaniu z praktyką amerykańską, dla Unii Europejskiej – samej w sobie różnorodnej, również pod względem skali i charakteru zjawiska imigracji do poszczególnych państw członkowskich, a nadto o zupełnie innych niż USA uwarunkowaniach geograficznych i historycznych.

Odmienne podejścia do definiowania zjawiska imigracji oraz prowadzonych statystyk publicznych powodują, że w gruncie rzeczy porównywać Stany Zjednoczone i Unię Europejską pod względem międzynarodowych ruchów wędrowniczych ludności na podstawie danych statystycznych można tylko na najwyższym poziomie ogólności. Zaś wejście na wyższy poziom szczegółowości, bardzo interesujący z perspektywy komparatystyki międzynarodowej, wymaga wcześniejszego przeprowadzenia zaawansowanych studiów metodologicznych, a przede wszystkim żelaznej dyscypliny przy prowadzeniu badania.