ТЕНДЕНЦИЯ СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ ИММИГРАЦИОННЫХ ПОЛИТИК ВЕЛИКОБРИТАНИИ И КАНАДЫ

УДК 325.14

А.Е. ШАПАРОВ

Канада и Великобритания представляют страны, относящиеся к англосаксонской модели иммиграционной политики. На иммиграционные политики каждой из стран оказала влияние террористическая атака на США, произошедшая 11 сентября 2001. В политической реакции на угрозу терроризма были как сходные черты, так и различия. Их анализу посвящена данная статья.

Шоковые события, имеющие большой общественный резонанс, почти всегда служат триггерами политических изменений. Такое понимание роли событий в политическом процессе получило распространение в политической науке задолго до американской трагедии 2001 г. Представители копенгагенской школы Б. Бузан и У. Уэвер в 90-е годы прошлого века выступили с теорией секьюритизации. Согласно их концепции, любая общественная проблема, обозначенная политическими акторами как создающая угрозу безопасности, позволяет применять к ее решению экстраординарные меры. У. Уэвер подчеркивает чрезвычайность проблемы, рассматриваемой в дискурсе секьюритизации, говоря о том, что «безопасность следует характеризовать как отрицание, как отказ иметь дело с проблемами нормальной политики» [4, p. 28]. События «9/11» стали поводом для сторонников ужесточения правительственной политики перевести иммиграцию в проблему, создающую экзистенциальную угрозу для обществ стран приема.

Террористическая атака на США 11 сентября 2001 г. вызвала в развитых странах кардинальную переоценку рисков, связанных с иммиграцией. Большое общественное внимание к проблемам безопасности стало причиной «нарушения равновесия» в сложившемся балансе властных групп, за которым последовали быстрые политические изменения [3]. Тот факт, что исполнители теракта были мигрантами, стал причиной долговременных ассоциаций миграционных процессов с угрозами безопасности.

Актуализация проблем безопасности и противостояния террористической угрозе форсировала переход от дискуссионного к институциональному этапу в формировании политической повестки дня развитых стран. Произошло то, что У. Митчелл считал одним из самых важных процессов в политической системе – кристаллизация требований в важные проблемы [6, p. 20]. Секьюритизация иммиграции превратилась в доминирующий императив при принятии политических решений в сфере иммиграционной политики, вытеснив на периферию внимания экономические или гуманитарные мотивы.

В начале нового тысячелетия основным побудительным мотивом британской политики в отношении иммигрантов является максимизация их подконтрольности правительственным структурам. По мнению Д. Хэмпшира, основными акторами секьюритизации проблем иммиграции в британском обществе в начале нового тысячелетия выступили правительство, СМИ (особенно велика роль таблоидов) и антииммиграционное объединение «MigrationWatch» [8, p. 119]. Следствием секьюритизации проблемы иммиграции в политическом дискурсе Великобритании было принятие правительством комплекса мер по ужесточению процедур допуска иммигрантов в страну.

Хотя в Великобритании в 2000 г. уже был принят Антитеррористический акт, «события 9/11» привели к серии чрезвычайных мер в сфере безопасности. В течение следующих пяти лет британским правительством было инициировано принятие ряда законодательных актов, порой ставящих примат безопасности выше гражданских прав и свобод.

Основным таргетом секьюритизации британской иммиграционной политики стали гуманитарные мигранты. Это отразили количественные изменения (в 2006 г. численность беженцев снизилась более чем в 2 раза по сравнению с предыдущим годом, в 2007 г. еще в 2 раза, а в 2008 – более чем в 3 раза (см. таблицу 1).

Таблица 1
Структура постоянной иммиграции в Великобританию
(2005–2009 гг.)

	2005	2006	2007	2008	2009
Экономические мигранты	63,015	31,830	37,210	60,770	81,220
Воссоединение семей	37,335	59,800	50,820	55,325	70,155
Гуманитарные мигранты	67,810	30,655	14,190	3,720	2,965
Всего	**179,120**	**134,445**	**124,855**	**148,740**	**192,680**

Источник: Control of immigration: Statistics United Kingdom. October-December 2009.

Закон о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. (*Nationality, Immigration and Asylum Act*), продолжил линию на административно-процедурные ограничения в отношении мигрантов, желающих въехать в страну по гуманитарным основаниям. Так, Законом об апелляциях по делам иммиграции и убежища (*Asylum and Immigration Appeals Act*) 1993 г. была упрощена процедура рассмотрения апелляций по явно необоснованным заявлениям претендентов на убежище и установлены ограничения на обжалования для краткосрочных мигрантов, которым отказано в продлении времени их пребывания. Спустя три года Закон об убежище и иммиграции 1996 г. (*Asylum and Immigration Act*), наделил правительство правом формировать список стран, где отсутствуют угрозы преследования. После утверждения списка парламентом жалобы граждан таких стран рассматривались апелляционными судами по ускоренной процедуре. Упрощенная процедура рассмотрения апелляций предусматривалась и по возврату претендентов на статус беженца из безопасных третьих стран – членов ЕС. Закон об иммиграции и убежище 1999 г. (*Immigration and Asylum Act*), вступивший в силу с октября 2000 г., заменяя предыдущее законодательство, вводил единый порядок рассмотрения для потенциальных беженцев – одно заявление и одно обжалование. Однако у апеллянта была возможность по вновь открывшимся обстоятельствам внести коррективы в апелляцию, приостановив процедуру депортации. Законом о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. большинство стран признавались не создающими угроз и, следовательно, заявления на убежище для жителей этих стран квалифицировались как «очевидно необоснованные» («*clearly unfounded*»), а правительство формировало список безопасных стран. Если претендент на убежище – гражданин «безопасной» страны, то его требование может быть квалифицировано как необоснованное. Такие требования не подлежат рассмотрению независимыми иммиграционными судами, а лицо, претендующее на убежище, может быть депортировано из страны.

В отношении претендентов на статус беженцев правительство использует не только политику «кнута», ужесточая действующее законодательство, но и стратегии, стимулирующие их добровольный отъезд с территории страны. С 2002 г. Британское пограничное агентство совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) реализуют программу по добровольному возвращению и реинтеграции (*Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme*). Целью программы является содействие в возвращении домой претендентов на статус беженца, заявления которых были отклонены. Оказываемая помощь включает оплату билетов, профессионального обучения и подъемные. Реализация программы софинансируется Европейским союзом и правительством Великобритании. Тремя годами ранее начала осуществляться и программа по возвращению лиц, незаконно находившихся на территории Великобритании. Однако, в отличие от претендентов на статус беженцев, в отношении незаконных мигрантов предусмотрена лишь оплата билетов. В период 1999–2009 гг. в результате реализации этих программ из Великобритании на родину возвратилось более 30 тыс. чел. из 140 стран [9]. Всего в 2009 г. из Великобритании было депортировано 64750 чел., что на 5% меньше, чем в 2008 г., когда было выслано 67980 чел. [7, p. 3].

Организационную основу правительственной политики в отношении гуманитарных мигрантов составляют Трибунал по делам иммиграции и убежища (*The Asylum and Immigration Tribunal-AIT*), который в 2005 г. заменил действовавшую до этого Иммиграционную апелляционную администрацию (*Immigration Appellate Authority*), а также Специальная иммиграционная комиссия по апелляциям (*Special Immigration Appeals Commission-SIAC*). Эта комиссия была учреждена Законом об убежище и иммиграции (*Asylum and Immigration Act*) 2004 г., с целью централизации процесса рассмотрения апелляций.

На слушаниях претенденты на убежище и потенциальные иммигранты чаще всего представлены адвокатами, защитниками, поверенными и иммиграционными советниками, зарегистрированными в Управлении комиссара по иммиграционным услугам (OISC). Британское правительство обычно представлено специально подготовленными чиновниками Министерства внутренних дел.

Алармистские тенденции в правительственной политике еще более усилились после террористической атаки в лондонском метро в июле 2005 г., совершенной радикальными исламистами, иммигрантами во втором поколении, в результате которой погибло 52 человека. Реакцией на террористическую угрозу стало принятие в 2006 г. Закона об иммиграции, убежище и гражданстве (*Immigration, Asylum and Nationality Act*). На этот раз лейбористское правительство нашло гораздо больше аргументов в пользу усиления государственного контроля за деятельностью частных лиц и организаций, создающих угрозу общественной безопасности в сфере иммиграции. Закон ужесточил правила рассмотрения заявлений от потенциальных мигрантов, особенно ограничив право обжалования отказов в разрешении на въезд и решений по депортации. Обжаловать решения о депортации, вынесенные по соображениям безопасности, можно лишь находясь за пределами Великобритании. Закон наделил министра внутренних дел правом лишения британского гражданства в случае, если это решение «способствует общественной пользе» и не оставляет человека лицом без гражданства. Закон 1981 г. предусматривал лишение гражданства в случае, если «человек сделал что-нибудь серьезно наносящее ущерб жизненным интересам Великобритании или британской заграничной территории» (ст. 40). Таким образом, изменения в законодательстве существенно расширили правительственные полномочия по контролю за иммиграцией. Британским законом о границах (*UK Borders Act*) 2007 г. были введены обязательные биометрические документы для иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, и в очередной раз усилены правительственные полномочия в сфере иммиграционного контроля. Тогда же были инициированы организационные изменения. Управление иммиграции и гражданства, входившее в структуру Министерства внутренних дел, было заменено Агентством границы и иммиграции. В апреле 2008 г. оно было объединено с созданным Британским агентством границы (*UK Border Agency*). Британское агентство границы является исполнительным органом Министерства внутренних дел, на который возложены функции иммиграционного контроля.

В июле 2009 г. был принят Закон о границах, гражданстве и иммиграции (*Borders, Citizenship and Immigration Act*), который нацелен на создание «твердой, но справедливой» («*firm but fair*») национальной иммиграционной системы. Важные организационные изменения заключаются в передаче полномочий в сфере таможенного контроля Британскому пограничному агентству. Таким образом, произошло сосредоточение в одном правительственном органе функций иммиграционного регулирования, включающих выдачу виз, в том числе рабочих и студенческих, рассмотрения заявлений на получение разрешений на постоянное проживание, гражданство и убежище, а также пограничного и таможенного контроля. Британское пограничное агентство ответственно за реализацию программы «Электронная граница» (*e-Borders*), предусматривающей использование электронных виз, создание биометрической системы, контролирующей въезд в страну, а также единой базы данных всех иностранцев, находящихся на ее территории.

Д. Хэмпшир, характеризуя изменения в иммиграционной политике Великобритании, отмечает: «...в стране произошла предвзятая секьюритизация миграции, частично ослабившая даже те либеральные ограничения, которые традиционно накладывались на производство рестриктивной иммиграционной политики» [8, p. 110]. Продолжение тенденций на ужесточение иммиграционного законодательства, проводимое британским правительством, может

войти в противоречие с европейскими и международными нормами о правах человека и осложнить проблемы европейской интеграции.

В Канаде, также как и в Великобритании, проблемы безопасности были объединены с гуманитарными мигрантами. Угрозы безопасности в контексте иммиграции актуализировались в Канаде на рубеже тысячелетий. Еще до событий 11 сентября 2001 г. мировые СМИ сообщили об аресте в США «террориста тысячелетия» А. Рессама. Уроженец Алжира А. Рессам был арестован в декабре 1999 г. при попытке взорвать аэропорт, куда он направлялся на автомобиле, начиненном взрывчаткой. Как выяснилось в ходе расследования, А. Рессам въехал в Канаду в 1994 г. по поддельному паспорту и подал заявление на получение статуса беженца. И хотя в получении статуса ему было отказано, это не помешало А. Рессаму пройти подготовку в Афганистане, а затем вновь вернуться в Канаду. В ходе расследования была доказана принадлежность А. Рессама к террористической организации, дислоцированной в Канаде. В сентябре 2003 г. канадские спецслужбы признали существование в стране около 50 международных террористических организаций [10]. Легкость, с которой террористы пересекают границу Канады, доступность взрывчатых веществ и, самое вопиющее, – наличие в стране террористических организаций, использующих Канаду в качестве базы для подготовки боевиков, вызвали возмущение как внутри страны, так и в мире.

Обострение общественного интереса к проблемам безопасности явилось катализатором политических изменений в сфере иммиграционного контроля и пересечения границ. В первую очередь изменения коснулись единственной сухопутной границы Канады. В результате действий канадских и американских властей была разработана концепция «умной границы». Как справедливо отмечает отечественный канадовед Е. Г. Комкова, «...вслед за событиями 11 сентября 2001 г. были предприняты не просто беспрецедентные и дорогостоящие меры, но и проведена концептуальная переоценка государственной границы в новых условиях» [2, с. 19]. По ее мнению, новая концепция границы предусматривает решение двух задач: укрепления безопасности и облегчения торговли.

В декабре 2001 г. США и Канада подписали Соглашение о сотрудничестве по вопросам безопасности границы и проблемам региональной миграции. Создание безопасной и «умной» границы предусматривает совместную деятельность по четырём направлениям. Первое – безопасность людей – означает разделение потоков на те, которые содержат низкие риски (граждане двух стран), и те, которые, несут высокие риски – иммигранты и беженцы. Второе направление – безопасность товаров; третье – безопасность инфраструктуры; четвертое – координация действий и обмен информацией. В соответствии с договоренностями созданы специальные двусторонние комиссии для координации деятельности в области безопасности и предотвращения терроризма. Развитие сотрудничества двух стран включает выработку совместных критериев выдачи виз, дающих право на въезд, а также унификацию подходов к получению статуса беженца. Одновременно парламент Канады принял Антитеррористический закон, в соответствии с которым каждые два года правительством определяется список организаций, подпадающих под определение терроризма, чья деятельность запрещена на территории страны. В декабре 2003 г. в структуре Министерства общественной безопасности и чрезвычайных ситуаций было создано Агентство пограничной службы – специальное ведомство, осуществляющее функции контроля за пересечением границы и предотвращения нелегальной иммиграции. С 1978 г. в распоряжении канадского правительства находится юридический инструмент, позволяющий задерживать и высылать постоянных жителей или иностранных подданных, которых подозревают в создании угроз безопасности – «сертификат безопасности» (*security certificate*). Этот механизм был закреплен в иммиграционном законодательстве. Всего в результате применения сертификатов безопасности с 1991 г. из страны было выслано 29 чел. Закон об иммиграции и защите беженцев 2002 г. позволяет федеральному правительству и судьям использовать секретные данные на закрытых слушаниях, мотивируя тем, что ее раскрытие серьезно ограничило способность правительства защитить граждан Канады. Иными словами, обвиняемого и его адвоката можно было не знакомить с содержанием выдвинутых обвинений. Если Федеральный Суд не находил нарушений в выданном правительством сертификате безопасности, он автоматически становился ордером на высылку. В 2008 г. парламентом

был одобрен законопроект С–3, который внес изменения в Закон об иммиграции и защите беженцев. Согласно изменениям, в судопроизводстве по сертификатам безопасности будут участвовать специальные адвокаты и сами обвиняемые, допущенные к секретной информации.

Решение проблем безопасности в современных условиях невозможно без уточнения национальной позиции в отношении беженцев. Это тем более важно, если учесть мнение А. Грина, утверждающего, что «...в будущем мотивы для приема иммигрантов станут преимущественно исходить из гуманитарных и социальных оснований, чем из экономической потребности» [5, p. 43]. В продолжение реализации совместного плана действий по созданию «умной» границы Канада и США в 2002 г. подписали Соглашение о третьей безопасной стране пребывания (*Safe Third Country Agreement*). Целью соглашения, вступившего в силу в декабре 2004 г., было сокращение притока потенциальных беженцев на территорию двух стран. По условиям Соглашения претенденты на статус беженца обязаны искать защиту в той безопасной стране, в которую они сначала прибыли. В соответствии с Соглашением обе страны считают друг друга безопасными для беженцев. И, хотя Федеральный Суд Канады дважды, в ноябре 2007 г. и в январе 2008 г., приостанавливал действие Соглашения, его решения были обжалованы канадским правительством, и в настоящее время Соглашение действует. Соглашение позволило существенно сократить количество исков беженцев, подаваемых на американо-канадской границе.

В то же время некоторые исследователи скептически оценивают перспективы канадо-американского взаимодействия в области безопасности [2]. Формированию эффективной системы контроля и пресечения нелегальной миграции препятствуют факторы, имеющие внутреннюю и внешнюю природу. В Канаде и США имеются влиятельные проиммигрантские лобби, способные блокировать или значительно ослабить действия правительства по ужесточению иммиграционного законодательства. Кроме того, у политического истеблишмента двух стран экспертами отмечаются различия в ценностных установках, касающихся проблем миграции и безопасности. Американский политолог К. Рудольф, анализируя канадо-американские усилия по созданию «умной границы», отмечает, что «неравное распределение власти среди стран НАФТА, несовпадение их интересов и менталитетов делают надежды на достижение управляемости процессов в сфере миграции и приграничного контроля в Северной Америке весьма призрачными» [11, p. 76]. Тем не менее, позиция Канады все еще очень либеральна по отношению к претендентам на статус беженца. Формально в Канаде, также как и в других развитых странах, в структуре постоянной иммиграции три категории – экономические мигранты, воссоединение семей и беженцы. Однако Законом об иммиграции и защите беженцев 2002 г. правительству дано право предоставлять статус резидента лицам, не подходящим ни под одну из трех категорий, по гуманитарным и сострадательным основаниям.

Таблица 2
Структура постоянной иммиграции в Канаду 2002–2008 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Воссоединение семей	62,261	63,361	70,508	66,232	65,567	65,200
Экономические мигранты	133,748	156,312	138,252	131,244	149,072	153,498
Беженцы	32,687	35,776	32,499	27,955	21,860	22,846
Гуманитарные мигранты	7,129	6,790	10,382	11,322	10,742	10,634
Всего	**235,825**	**262,241**	**251,643**	**236,754**	**247,243**	**252,179**

Источник: Facts and Figures 2009. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada, 2010.

В 2009 г. свыше 33 тыс. чел., находясь на территории Канады, претендовали на получение статуса беженца; 58% заявлений были отклонены. 30 марта 2010 г. Министерством гражданства и иммиграции в парламент был внесен законопроект С-11, предусматривающий реформирование системы предоставления убежища. В качестве мер снижения численности лиц, ищущих убежища, предлагается: 1) сократить срок слушания с нынешних 19 месяцев до 60 дней; 2) определить список безопасных стран, заявления от граждан которых будут рассматриваться в упрощенном порядке. В случае одобрения парламентом реформа изменит и принцип формирования Комиссии по иммиграции и беженцам: политических назначенцев в ее составе заменят государственные служащие. Даже после отрицательного решения Комиссии они будут обязаны покинуть территорию страны в течение года (в настоящее время — в течение 4 лет).

В ноябре 2009 г. Британское пограничное агентство представило общественному вниманию законопроект об иммиграции (*Immigration Bill*), призванный стать основой будущего иммиграционного законодательства страны. Законопроект сопровождается документами, анализирующими имеющееся законодательство и анонсирующими план будущих изменений. Согласно плану, важнейшим направлением реформы британского иммиграционного законодательства выступает усиление пограничного контроля. Предусматривается внедрение дактилоскопических систем, введение идентификационных карт для иностранцев, использующих биометрические параметры. Основное содержание правительственного подхода к реформе иммиграционного законодательства обозначено как «экспорт границы» («*exporting the border*»). Это выражение означает вынесение средств иммиграционного контроля за пределы страны. Любой человек, въезжающий на территорию Великобритании, обязан иметь предварительно полученное разрешение. В предложенном законопроекте упрощена процедура высылки из страны. Высылке подлежат все иностранцы, находящиеся в Великобритании без разрешения.

Реализация подготовленной лейбористами реформы иммиграционного законодательства находится в компетенции коалиционного правительства консерваторов и либерал-демократов, сформированного по итогам парламентских выборов 2010 г. Обе партии в предыдущие годы критиковали правительство лейбористов, обвиняя его в утрате контроля за иммиграцией в страну. Однако единство в критике совсем не означает общности взглядов на цели, приоритеты и методы осуществления национальной иммиграционной политики.

Необходимо отметить качественные отличия в общественной реакции на проблемы, создаваемые иммиграцией, в Великобритании и Канаде. Как показали данные специального исследования Евробарометра, проведенного в 2006 г., в Великобритании проблема иммиграции была вынесена на передний план, что совсем не характерно для остальных стран Евросоюза (см. табл.).

Таблица 3
Четыре наиболее острых общественных проблемы 2006 г.

Место	Великобритания	%	Евросоюз	%
1	Иммиграция	40	Безработица	40
2	Терроризм	35	Криминал	23
3	Криминал	34	Экономическая ситуация	23
4	Здравоохранение	20	Иммиграция	21

Источник: Standard Eurobarometer. 2006. № 66. P. 6.

Следует принять во внимание, что годом ранее террористами была предпринята атака в лондонском метро. Однако не терроризм, а иммиграция была определена участниками опроса как главная социальная прфоблема. Среди приоритетных политических действий британцы назвали борьбу с терроризмом (46% опрошенных) и с нелегальной иммиграцией (34%). Среди граждан Евросоюза первоочередными политическими мерами были названы борьба с бедностью и социальной эксклюзией (43%) и борьба с безработицей (40%). Таким образом, иммиграция и терроризм были определены главными проблемами в восприятии британцев.

В Канаде опросы общественного мнения свидетельствуют, что у канадцев отсутствует единодушие в вопросе о том, что должно превалировать в правительственной политике относительно беженцев: гуманитарные мотивы или интересы безопасности? Проведенный в июне 2007 г. социологической службой «Ипсос Рейд» опрос показал, что 48% жителей обеспокоены возможностью незаконно получить статус беженца, в то время как 43% опрошенных заявили о недопустимости высылки потенциальных беженцев в страны, где им угрожает опасность [12].

Таким образом, секьюритизация иммиграции имела место в обеих странах. В политических последствиях для национальных иммиграционных политик были как сходные черты, так и существенные различия. Главным объектом ужесточения иммиграционного законодательства Великобритании и Канады стали гуманитарные мигранты. Однако если в Великобритании численность беженцев резко сократилась, то в случае Канады этого не произошло. В Великобритании секьюритизация вызвала усиление рестриктивных тенденций в процессе формирования и реализации иммиграционной политики. Иммиграционной политике современной Канады в основном присущ больший баланс в сочетании национальных интересов и международных гуманитарных обязательств. Секьритизация, становясь доминирующим императивом национальной иммиграционной политики, оказывает негативное воздействие на механизм ее формирования и существенно сокращает потенциал использования миграции в качестве источника социального развития.

1. Комкова Е.Г. Фактор границы в канадо-американских экономических отношениях [Текст] / Е.Г. Комкова // США – Канада. 2006. № 8.
2. Adelman H. Canadian Borders and Immigration Post 9/11 // International Migration Review. 2002. № 36(1).
3. Baumgartner F., Jones B. Agendas and Instability in American Politics. Chicago : University of Chicago Press. 1993.
4. Buzan B., Waever O., DeWilde J. Security: A New Framework for Analysis. Boulder CO. : Lynne Rienner, 1998.
5. Canadian Immigration Policy for the 21st Century. Ed. by Ch. Beach, A. Green, J. Reitz. Kingston, Ontario, 2003.
6. Cobb R., Elder C. Participation in American politics: The dynamics of agenda-building. Boston : Allen and Bacon, 1972.
7. Control of immigration: statistics United Kingdom October-Deceber 2009. 25 febrary 2010. P. 3. URL: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/immiq409.pdf.
8. Hampshire J. Disembedding Liberalism Immigration Politics and Security in Britain since 9/11 // Immigration Policy and Security. Ed. by T. Givens, G. Freeman, D. Leal. N.Y. : Routledge, 2008.
9. IOM. Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme. URL: http://world-countries.net/archives/16674.
10. North of the Border. CBS News. 07.09.2003. URL: http://www.cbsnews.com/stories/2003/09/04/60minutes/main571584.shtml?tag=contentMain;contentBody.
11. Rudolph C. International migration and homeland security. In: Homeland security: borders and points of entry. Ed. by J. Forest. Westport, CT: Praeger Security International, 2006. Vol. 1.
12. Tibbetts J. Canadians split on refugee risks: poll // National Post. 18.06.2007.