

УДК 94:323.284(73)+325.54(71)

DOI: 10.26661/swfh-2018-51-043

Вплив подій 9/11 2001 р. у США на зміни в імміграційній політиці Канади

М.В. Бурцева

Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України»,
mariyaburtseva@gmail.com

Ключові слова:

теракти 11 вересня 2001 р.,
Канада, імміграційна політика,
біженці, антитерористичне
законодавство.

Стаття присвячена огляду впливу терористичних актів, здійснених 11 вересня 2001 р. у США, на державну політику Канади. Здійснено спробу окреслити першочергові зміни у різних аспектах канадського політичного та соціального життя. Головним чином зосереджено увагу на прояві подій 9/11 у таких напрямках державної діяльності, як політика з питань імміграційного руху, біженців, та у сфері запровадження антитерористичного законодавства. Зрештою, побічно приділено увагу огляду настроїв, які переважали у канадському суспільстві у перший рік після терактів.

The impact of 9/11 events in the USA on the changes in Canadian immigration policy

M. Burtseva

The State Institution «Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine»

Key words:

September 11 attacks, Canada,
Immigration Policy, Refugees,
Anti-terrorist legislation.

The coordinated terrorist attacks that took place on September 11, 2001 in the United States, set off a new stage in the strategic development of many countries in the world. A number of states have been affected by the events of that day, because since 9/11 they have changed their political priorities. Moreover, that attacks provoked the spread of the radicalization and intolerance in many societies. This aggression was faced by categories of people such as immigrants, refugees, representatives of other cultures or religions, but mainly concerned the creation of a negative, hostile image of Muslims. This article is devoted to the study of the impact of terrorist attacks that took place on September 11, 2001 on Canadian immigration policy, including refugee policy, and the anti-terrorist legislation. Firstly, the article gives a brief overview of the coordination between Canada and the USA, such as Smart Border Declaration. Next, it presents different actions that Government of Canada has taken to address the threat of terrorism after 2001, such as creation of the Canadian Air Transport Security Authority, Canada Command and Canada Border Services Agency. Then, this research focuses on legislative changes such as An Act to amend the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and to enact measures respecting the registration of charities in order to combat terrorism, and An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger. Finally, in the research it is paid attention to immigration and refugee tolerance in Canadian society during the first year after the attacks of 9/11.

Терористичні атаки, здійснені 11 вересня 2001 р. у США, поклали відлік новому етапу стратегічного розвитку багатьох держав світу. Низка країн зазнали впливу подій того дня як у змінах подальших політичних пріоритетів, так і у радикалізації суспільних настроїв. Головним чином, перший аспект стосувався питань безпеки та боротьби про-

ти тероризму й терористичних організацій; у той час як другий полягав у поширенні нетерпимості щодо різних категорій населення – іммігрантів, біженців, представників інших культур чи релігій, але головним чином, це стосувалося створення негативного, ворожого образу мусульман, Ісламу та ісламських організацій загалом.

Канада, яка має спільні кордони із США, не могла оминати впливу цих подій. Дослідники багатьох напрямків – соціологи, політологи, історики тощо, звертали свою увагу на різноманітні аспекти впливу терористичних актів 11 вересня 2001 р. на Канаду. Певною мірою, ця проблематика розглядалася вітчизняними науковцями. Так, специфіку співпраці США та Канади у сфері безпеки спільних кордонів вивчала І. Куропась [1]; питання впливу 9/11 на канадсько-американські інтеграційні процеси розглядала І. Судак [2]. Серед іноземних дослідників соціальному аспекту означеної проблематики приділяла увагу Д. Геллі [3], соціологиня та професорка Центру соціальних досліджень культури урбанізації (Квебецький університет). Німецька дослідниця С. Шуллер, співробітниця Центру економічних досліджень у Мюнхені, аналізувала у своїх текстах вплив подій 11 вересня на імміграційну та освітню сфери канадського життя [4].

Мета цього дослідження полягає у вивченні впливу терактів 11 вересня 2001 р. у США на політичне та суспільне життя Канади, і головним чином – на імміграційну політику цієї держави. Висвітлення цього аспекту сприятиме розумінню того, яким чином у Канаді, на відміну від багатьох інших держав, вдалося зменшити невпинне зростання радикалізації поглядів політиків та громадськості. Про це свідчить те, що жодна політична партія Канади не висувала вимог та не піднімала питання щодо обмеження в'їзду до країни вихідців із арабських держав, і не закликала до дискримінації, ізоляції чи запровадження обмежень щодо мусульманського населення Канади [3].

Спочатку варто коротко окреслити ситуацію у США після терактів 11 вересня 2001 р., де адміністрація почала розглядати імміграційні заборони і обмеження на в'їзд до Сполучених Штатів як один із шляхів боротьби із тероризмом. Так, у 2002 р., в часи президентства Джорджа Буша-молодшого був прийнятий Закон про національну безпеку, відповідно до якого створено Департамент внутрішньої безпеки, що мав на меті захист США від подальших терактів. Одним із напрямів роботи цього департаменту став контроль за діяльністю та рішеннями служб, які опікувались питаннями переселенського руху – Служби з питань імміграції та митного права США, Служби з питань громадянства та імміграції США, а також Служби митної та прикордонної оборони. До того ж, після терактів 11 вересня було збільшено фінансування та реалізацію процедури депортації нелегальних іммігрантів або заявників, яким було відмовлено у переселенні до США [5].

Серед жертв терактів 11 вересня 2001 р. було 24 канадці, тож за визначенням на офіційному сайті Міністерства національної безпеки Канади «Ці події [...] нагадали, що ми не захищені від тероризму» [6]. Тому Канада зайняла позицію боротьби із злочинністю та тероризмом як всередині держави, так і поза її межами.

У цьому напрямку було здійснено низку заходів. Так, вже у грудні 2001 р. між США та Канадою було укладено Декларацію про «розумний кордон» – північноамериканське партнерство у сфері безпеки і процвітання. Документ передбачав забезпечення національної безпеки та укріплення економічного співробітництва між цими країнами (у 2002 р. – відбулося оновлення декларації [7]).

У квітні 2002 р. було створено Службу з питань безпеки повітряного транспорту, діяльність котрої спрямована на перевірку пасажирів та багажу. Більш жорсткий контроль та перевірка працівників у портах і аеропортах, а також удосконалення технологій безпеки, сприяли посиленню морської та залізничної безпеки Канади [6]. Окрім цього, з метою більш ефективного виявлення взаємозв'язків та фінансових потоків терористичних організацій, було налагоджено вищий рівень співпраці та інформаційного обміну між різноманітними державними підрозділами. Наприклад, було налагоджено обмін даними між Канадським податковим Агентством, Королівською поліцією Канади, Канадською службою безпеки і розвідки та Центром аналізу фінансових операцій і звітів Канади.

У 2006 р. було створено Командування Канади (Canada Command – CANCOM) (існувало до 2012 р.) – один із штабів командування Канадських збройних сил, який координував усі внутрішні операції із підтримки національної безпеки від терористичних організацій.

Також було створено Канадське агентство прикордонних служб, сфера діяльності якого охоплювала надання комплексних послуг на кордоні, захист національної та громадської безпеки та сприяння вільному потоку людей і товарів. Задля цього було посилено обмін інформацією і співпраці із національними та міжнародними партнерами, запроваджено автоматизовані інструменти оцінки ризиків, а також розширено використання попередньої інформації щодо пасажирів.

Зазначені вище приклади підтверджують той факт, що терористичні атаки 11 вересня 2001 р. мали значний вплив на Канаду та канадську політику загалом. Проте, головним чином, про вплив подій на політику Канади можуть свідчити законодавчі зміни. З цієї метою розглянемо запровадження антитерористичного дискурсу в Канаді, та

імміграційний закон, прийнятий після терактів у США.

Загалом, про швидке реагування канадської влади на події 9/11 свідчить представлення до розгляду 15 жовтня 2001 р. Законопроекту С-36 – «Про затвердження закону про внесення змін до Кримінального кодексу, Закону про офіційні таємниці, Закону про докази в Канаді, Закону про доходи злочинності (відмивання коштів), та інших законів, а також прийняття заходів щодо реєстрації благодійних організацій, спрямованих на боротьбу із тероризмом». Цей законопроект, після ухвалення відомий як Антитерористичний Закон, було прийнято до кінця того ж року, у грудні 2001 р. [8].

Нове законодавство було спрямовано на запобігання в'їзду терористів на територію Канади, і на захист канадців від терористичних актів. Відповідно до положень Антитерористичного Закону запроваджувались інструменти для виявлення терористів, проведення судового процесу, засудження винних та норми покарання. Приділялась увага забезпеченню безпеки на американсько-канадському кордоні та економічній безпеці Канади, а також мирному населенню [8]. Відтоді канадське законодавство та життя у державі загалом почало перебувати у дискурсі наявності постійної загрози тероризму та необхідності боротися із нею.

Ведучи мову про зміни у канадському імміграційному законодавстві цього часу, варто згадати, що із середини 1990-х рр. було покладено початок підготовки реформування у сфері імміграції. Так, наприкінці 1996 р., було призначено групу для перегляду усіх аспектів імміграційного законодавства, політики та практики. Звітність цієї групи у 1998 р. активізувала громадські обговорення подальших імміграційних змін, а інцидент із прибуттям до Канади чотирьох суден, переповнених іммігрантами із Китаю, прискорив цей процес. У березні 2000 р. Постійна комісія з питань громадянства та імміграції долучилася до дебатів із доповіддю «Захист біженців та забезпечення кордону: забезпечення балансу» [9].

Результатом тривалої роботи стало прийняття Закону про захист імміграції та біженців 2001 р. [10] (повна назва – Закон щодо імміграції до Канади та надання захисту біженцям, переміщеним особам, та особам, яких переслідують або які перебувають у небезпеці). Новий закон став важливим та показовим проявом офіційної позиції Канади після терактів 11 вересня. Адже, як було згадано раніше, цей документ не був спонтанним – питання щодо його прийняття, презентація та роз-

гляд розпочались ще до терористичних атак у США. Так, вересневим подіям передувало три читання у Палаті громад (21, 27 лютого, і 15 червня 2001 р.) та читання у Палаті лордів (14 червня 2001 р.). Остаточний документ було прийнято 1 листопада 2001 р., і набрав чинності він у 2002 р. [9].

Новий документ скасував і замінив собою Закон про імміграцію 1976 р., та охопив такі не адміністративні аспекти імміграції, як відбір іммігрантів, визначення прийнятних та неприйнятних осіб для в'їзду до Канади, дотримання закону, питання затримання та звільнення, звернення та захисту біженців. Також Закон охопив аспекти діяльності Ради з питань імміграції та біженців, імміграційних правопорушень, та інші технічні питання.

Головними цілями документу було визначено максимальне забезпечення соціальних, культурних та економічних переваг імміграції; збагачення та зміцнення соціальних та культурних засад канадського суспільства, зокрема – двомовності та мультикультурності; сприяння розвитку національних меншостей; підтримка і покращення канадської економіки за рахунок розвитку імміграції до усіх регіонів країни; возз'єднання сімей; сприяння ефективності взаємних інтеграційних процесів між новоприбулим населенням та канадським суспільством; досягнення імміграційних цілей, встановлених федеральними та провінційними урядами; спрощення в'їзду для студентів та тимчасових працівників сфери торгівлі, туризму, освітньої і наукової співпраці; охорона громадської безпеки та здоров'я; сприяння здійсненню міжнародного правосуддя, забезпеченню прав людини [10, с. 2-3].

Закон про захист імміграції та біженців 2001 р. передбачав надання захисту та безпечного притулку біженцям і переміщеним особам, які постраждали або яких переслідували за ознаками раси, релігійної або національної приналежності, через політичну або громадську позицію [10, с. 3-4]. Принципи державної політики та дії щодо передачі й захисту біженців, викладені у документі, базувалися на Конвенції щодо біженців (основою якої були Заключний акт Конференції уповноважених представників ООН щодо статусу біженців та осіб без громадянства, 1951 р., і Протокол у справах біженців агентства Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, 1967 р. [11]).

Нове імміграційне законодавство розширювало визначення категорій біженців та осіб, які потребують захисту. Відтак, до категорії біженців відносили і тих осіб, які мали ризик зазнати катувань, або будь-яких інших жорстоких покарань у

країні свого походження або проживання [10, с. 93-94].

Втім, за принципами цього Закону, було встановлено групи неприйнятних для в'їзду осіб, до переліку яких увійшла і категорія осіб, причетних до діяльності терористичних організацій. Загалом же, забороненими категоріями було визначено тих, хто становив небезпеку для органів державної влади, суспільства чи держави загалом – задіяні у шпигунстві, тероризмі, антиурядовій діяльності проти демократичних устроїв, ті, хто вчиняв акти насилля тощо; особи, причетні до порушення людських або міжнародних прав – тероризму, серйозних порушень прав людини, військових злочинів або злочинів проти людства; особи, причетні до серйозної та організованої злочинності, зокрема – до контрабанди, торгівлі людьми; особи, із захворюваннями, які, ймовірно, становлять загрозу громадському здоров'ю або громадській безпеці, та особи, які потребують надмірної уваги соціальної чи медичної служби (за умови, що ця особа не біженець, або не має родичів у Канаді, які б опікувались такою особою); порушники законодавства [10, с. 35-40].

Отже, нове імміграційне законодавство свідчить про те, що не зважаючи на теракти у США, спрямування канадської імміграційної політики та сама її стратегія не зазнала суттєвих змін.

Ведучи мову про вплив терактів 11 вересня 2001 р. на суспільне життя, варто зазначити зростання дискримінації щодо певних меншин (передусім, мусульманської меншості) на канадському ринку праці, а також зростання рівня агресії та неприйняття іммігрантів і арабської меншини [4, с. 2].

Так, Сімона Шуллер у своєму дослідженні зазначає, що відповідно до статистичних даних Служби поліції Канади з питань злочинів, скоєних на ґрунті ненависті, наприкінці 2001 р. у Торонто відбулося зростання на 66% дискримінаційних, агресивних дій [4, с. 4]. Соціологиня Деніс Геллі у своєму дослідженні наводить дані Канадського Ісламського конгресу про різке збільшення злочинів, скоєних на ґрунті ненависті проти мусульман чи ісламських місць (мечетей). Відповідно до цих даних, із вересня 2001 р. по вересень 2002 р. кількість таких злочинів зросла на 1600% [3].

Ця проблематика потребує спеціального поглибленого вивчення. Тому, відзначимо лише те, що спільна робота канадських соціальних служб разом із муніципальними службами, шкільними установами, поліцією та громадськими організаціями допомогла стримати подальшу ескалацію конфліктів тим, що формували серед громадськості

негативне та засуджуваче ставлення до злочинів на ґрунті ненависті [3].

Терористичні атаки у США також вплинули на ставлення канадців до імміграційного руху до Канади. За даними Асоціації канадських досліджень, у 2002 р. на думку респондентів, Канада приймала забагато іммігрантів із арабських країн (43%), Азійського регіону (40%), Африки (24%), Латинської Америки (21%) та Європи (16%) [3].

У перші роки після терактів 11 вересня 2001 р. Центром дослідження та інформації про Канаду [12], було проведено низку опитувань, спрямованих на дослідження суспільних настроїв щодо різноманітних аспектів внутрішньої політики Канади та щодо зовнішніх факторів впливу на цю країну. Як і варто було б очікувати, події 9/11 стали значним поштовхом до зміни суспільних настроїв. Наприклад, за результатами цих опитувань можна простежити ті позиції, які об'єднували та роз'єднували канадське суспільство [13]. Так, станом на осінь 2001 р. серед респондентів зріс відсоток осіб, на думку яких варто було б обмежити в'їзд іммігрантів та біженців до Канади. Щодо іммігрантів показник зріс на 16% – із 29% (за результатами опитувань, проведених навесні 2001 р.) до 45% [13, с. 13]; а стосовно біженців показник збільшився на 10% – із 47% (за даними 1998 р.) до 57% [13, с. 13].

У Канадському Інституті Енвіроніки (The Environics Institute) [14] також проводили дослідження канадського суспільства 2000-х рр. де розглядали питання державної політики та соціальних змін у Канаді. У тому числі, цією інституцією було проведено соціологічні опитування щодо різних аспектів імміграційної політики, мультикультурного суспільства та впливу на ці аспекти подій 11 вересня 2001 р. Відповідно до результатів досліджень, 70% опитуваних вважали, що чимало осіб, які претендували на отримання статусу біженців у Канаді, не були справжніми біженцями. Окрім цього, зменшився показник підтримки позиції, відповідно до якої Канада повинна приймати більше переселенців із конфліктних регіонів (39% у 2001 р. у порівнянні із 46% у 1998 р.). Втім, на думку Донни Даско, тодішньої віце-президентки Інституту Енвіроніки, яку вона висловила у 2002 р., – не зважаючи на такі дані, у самому суспільстві громадяни вже, до 2001 р. сформували толерантне, терпиме ставлення. І саме завдяки таким принципам, люди навряд чи сприйматимуть всю групу негативно лише через дії окремих представників цієї групи (як-от ставлення до ісламської громади через скоєні теракти іншими мусульманами) [13, с. 14–15]. І, як свідчать

наведені вище дані, – Донна Даско не помилилась у своєму баченні та прогнозах.

У цілому, у результаті наведеного огляду можна підсумувати, що події 11 вересня 2001 р. безперечно вплинули на політику Канади загалом. Головним чином, впливу зазнали сфери державної та громадської безпеки. До того ж, з'явилась за-

гроза тероризму, що сприяло запровадженню антитерористичних заходів. Що ж стосується впливу на імміграційне законодавство Канади – радикальних змін ця сфера канадської політики не зазнала, а продовжувала свій подальший розвиток як держава із політикою «відкритих дверей» для іммігрантів та біженців.

Джерела та література

1. Куропась І. Транскордонна співпраця між США та Канадою: вплив подій 11 вересня 2001 року. Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. Львів, 2012. Вип. 31. С. 133–142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2012_31_17 (дата звернення: 1.12.2017).
2. Судак І. Розвиток канадо-американської інтеграції в XXI ст. Проблеми міжнародних відносин: 36. наук. пр. К., 2011. Вип. 2. С. 236–248. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/58949/17-Sudak.pdf?sequence=1> (дата звернення: 27.11.2017).
3. Helly D. Are Muslims discriminated against Canada since September 2001? Canadian Ethnic Studies. Calgary, 2004. 36 (4). P. 24–47. URL: http://classiques.uqac.ca/contemporains/helly_denise/Are_Muslims_discriminated/Are_Muslims_texte.html (дата звернення: 21.11.2017).
4. Schüller S. The Effects of 9/11 on Attitudes Toward Immigration and the Moderating Role of Education. IZA Discussion Paper. Bonn, 2012. № 7052. 24 p.
5. Hesson T. Five ways immigration system changed after 9/11. abc News. September 11, 2012. URL: http://abcnews.go.com/ABC_Univision/News/ways-immigration-system-changed-911/story?id=17231590 (дата звернення: 20.11.2017).
6. The Government of Canada's response to the terrorist attacks of 9/11 from December 2, 2015. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrct/cntr-trrrsm/sptmbr-11th/gvrnmnt-rspns-en.aspx> (дата звернення: 15.11.2017).
7. U.S. – Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html> (дата звернення: 28.11.2017).
8. About the Anti-terrorist Act. URL: <http://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/ns-sn/act-loi.html>. (дата звернення: 17.11.2017).
9. Sinha J., Young M. Bill C-11: The Immigration And Refugee Protection Act. Law and Government Division. URL: https://lop.parl.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Language=E&ls=C11&Parl=37&Ses=1&source=library_prb (дата звернення: 29.11.2017).
10. Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27. Last amended on October 18, 2017. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/> (дата звернення: 20.11.2017).
11. Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951. URL: <http://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html> (дата звернення: 15.10.2017).
12. The Civic Interest and Engagement of Canadians. URL: https://web.archive.org/web/20050901091455/http://www.cric.ca:80/en_html/index.html (дата звернення: 1.12.2017).
13. Portraits of Canada: 2001 // The CRIC Papers. – 2002. – № 4. – 44 p.
14. The Environics Institute. URL: <http://www.environicsinstitute.org/> (дата звернення: 1.12.2017).