

ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА В 1990—1997 гг.

Андрей Зубарев

Резкий рост количества лиц, ищущих убежища на территории Великобритании на рубеже 1980—1990-х гг., стал одной из главных политических проблем. Если с 1982 по 1988 г. среднее количество ежегодно ходатайствующих о предоставлении убежища в Соединенном Королевстве составляло около 4 тыс., то в 1989 г. — 11,6 тыс., в 1990 г. — 26,2 тыс., в 1991 г. — 44,8 тыс. [17, р. 111]. Наплыв массы беженцев в Великобританию показал неготовность системы иммиграционного контроля регулировать вопросы их въезда и пребывания на территории страны. Так, средний срок прохождения полного цикла процедур определения статуса беженца, включая апелляции на решения иммиграционных чиновников, составлял в начале 1990-х гг. 18 месяцев [10]. В течение этого времени вся тяжесть приема и размещения беженцев возлагалась на местные власти, что вызывало недовольство со стороны налогоплательщиков. С другой стороны, зависимость от системы социальной помощи и трудности с получением работы приводили к маргинализации лиц, ищущих убежища. Все это указывало консерваторам на необходимость формирования полноценной политики в области убежища.

Основная цель данной статьи заключается в рассмотрении процесса формирования и развития политики консервативного правительства Дж. Мейджора (1990—1997 гг.) в сфере предоставления убежища. Для этого необходимо охарактеризовать законодательство в области убежища, а также проанализировать факторы, способствовавшие его принятию.

На рубеже 1980—1990-х гг. практически перед всеми европейскими государствами возникла необходимость формирования политики в отношении беженцев, что привлекло к себе внимание многих ученых. Так, вопросы функционирования системы обращения с беженцами в Республике Беларусь исследуются Л. Васильевой [1], А. Селивановым [3] и др. Британской политике в сфере предоставления убежища практически не уделено внимания в русскоязычной историографии. Среди редких работ по этой проблематике можно отметить коллективную монографию «Великобритания. Эпоха реформ» [2], где вопросы политики в отношении беженцев рассматриваются в контексте общих проблем иммиграции. В британской литературе существует ряд исследований, рассматривающих проблемы иммиграционного контроля и интегра-

ции беженцев. А. Блох [6], П. Майндерхуд [14] рассматривают политику в области предоставления убежища в контексте социальной программы консерваторов. Связь между консервативной политикой в отношении беженцев и проблемами расовых отношений исследуется такими авторами, как Ф. Линч [13], Дж. Соломос, Л. Шустер [16]. Большое внимание европейскому фактору в британской политике в отношении беженцев уделяет К. Йопшке [12].

До 1990-х гг. проблемы предоставления убежища регулировались такими законами, как акт «Об иностранцах» 1905 г., Иммиграционный закон 1971 г. и акт 1987 г. «Об ответственности перевозчиков». В них практически не упоминались термины «беженец» или «лицо, ищущее убежища», однако, по сути, эти законы принимались в экстренном порядке как реакция на появление крупных потоков беженцев. Так, в ответ на прибытие нескольких групп тамильских беженцев в марте 1987 г. британский парламент принял закон, в соответствии с которым, если «лицо, прибывающее в Великобританию, не имеет при себе необходимых документов, удостоверяющих его личность, а также визы для граждан тех стран, от которых это требуется, то компания-перевозчик обязана будет заплатить штраф в размере 1000 фунтов стерлингов» [11, р. 1].

Положение беженцев и лиц, ищущих убежища на территории Соединенного Королевства, до 1993 г. регулировалось иммиграционными правилами, которые разрабатывались и применялись Министерством внутренних дел без согласования с парламентом [4, р. 56—61]. Важным элементом в системе политики в области убежища явилось введение с середины 1980-х гг. практики подписания визовых соглашений со странами, которые являются потенциальными источниками беженцев. В 1985 г. такое соглашение было подписано со Шри-Ланкой, в 1986 г. — с Индией, Пакистаном, Нигерией, Ганой, Бангладеш, в 1989 г. — с Турцией, в 1990 г. — с Сомали [12, р. 130]. Следует отметить, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г., ратифицированная Соединенным Королевством в 1954 г., не была зафиксирована в британском законодательстве и не имела влияния на политику в сфере предоставления убежища [16, р. 56—61].

К концу 1980-х гг. в Великобритании практически сложилось довольно жесткое иммиграционное законодательство. Однако отдельного законо-

Автор:

Зубарев Андрей Васильевич — аспирант кафедры историко-культурного наследия Беларуси Республиканского института высшей школы

Рецензенты:

Селиванов Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, ведущий специалист Центра международных исследований Белорусского государственного университета

Мартынюк Алексей Викторович — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой историко-культурного наследия Беларуси Республиканского института высшей школы

дательства об убежище не существовало, что позволяло нелегальным иммигрантам долгое время оставаться в стране. Это была главная причина введения законодательства об убежище в правительственной программе. Так, министр внутренних дел К. Кларк указывал в 1992 г., что система иммиграционного контроля «стала объектом для чрезвычайного давления, так как нелегалы пытаются обойти наш контроль в портах. Около пяти лет назад многие неожиданно открыли, что для них есть возможность пройти контроль в портах просто через подачу прошения о политическом убежище. Когда время пребывания таких лиц на территории Соединенного Королевства истекло и от них требовалось покинуть страну, обычный контроль мог быть обманут просьбой о политическом убежище» [9].

Таким образом, на рубеже 1980–1990-х гг. перед консервативным правительством возник ряд проблем, связанных с регулированием въезда и адаптацией лиц, ищущих убежища в Соединенном Королевстве. «Реактивная» иммиграционная политика правительства М. Тэтчер быстрого устранения источника иммиграции административным путем (через иммиграционные правила, визы) или принятием экстренного закона не соответствовала ситуации массового наплыва лиц, ищущих убежища. Поэтому перед консерваторами возникла необходимость создания полноценной политики в области убежища.

В конце 1991 г. консервативное правительство Дж. Мейджора внесло в палату общин билль «Об убежище», однако в связи с апрельскими выборами 1992 г. его рассмотрение было отложено. В предвыборном манифесте тори обозначили основные цели и методы своей политики в сфере убежища: повторное введение билля «Об убежище», в котором среди новаций указывались «введение справедливой и быстрой системы определения статуса беженца, в том числе и работающей апелляционной системы, а также обязательное снятие отпечатков пальцев для предотвращения повторных обращений за убежищем» [15].

На рассмотрение билля повлияли ряд факторов, которые в той или иной степени использовались консервативным правительством для объяснения своей позиции по вопросу убежища. Так, консерваторы подогревали опасения общественности перед «увеличением потока возможных беженцев и иммигрантов из стран Восточной Европы» [15]. Действительно, окончание «холодной войны» способствовало возникновению политической нестабильности в странах бывшего социалистического блока, что превратило их в источники беженцев и иммигрантов. Наибольшая тяжесть по их принятию легла на Германию, где в 1991–1992 гг. было подано 144 тыс. ходатайств о предоставлении убежища из стран Восточной Европы, тогда как в Соединенном Королевстве за это же время — только 1495 [4, р. 59–88]. Следует также отметить попытки ограничить поток беженцев в Великобританию в результате конфликта в бывшей Югославии. В отличие от других европейских государств, принявших основную тяжесть размещения беженцев из Югославии (Германия — 250 тыс., Швеция — 70 тыс., Австрия — 60 тыс. и др.), британское правительство ввело ряд мер с целью со-

кращения их потока в свою страну. В середине 1992 г. между Соединенным Королевством и Югославией были подписаны визовые соглашения. Их целью, по мнению консерваторов, было ограничение экономической иммиграции, так как «исследования, проводимые среди лиц (из Югославии), ходатайствующих об убежище, показали, что большинство прибывает из безопасных частей страны, находящихся относительно далеко от зоны боевых действий» [9]. Однако на практике применение визовых соглашений привело к тому, что боснийским беженцам фактически был закрыт законный путь в Великобританию, поскольку на тот момент они могли получить визу только в Белграде. Результатом этих мер правительства стало принятие Соединенным Королевством в 1992 г. лишь 5,5 тыс. беженцев из региона, что вызвало обвинения в игнорировании гуманитарного аспекта югославской проблемы со стороны общественности, политических оппонентов и даже консерваторов-евроскептиков [18, р. 3].

Важным фактором формирования политики в области убежища являлось видение консерваторами процесса интеграции иммигрантов. Государственная политика для улучшения позиций иммигрантов рассматривалась ими как дорогостоящая и неэффективная, формирующая культуру зависимости. Видимо, поэтому консервативное правительство мало сделало для улучшения состояния «внутренних городов», «плохих домов», ограниченных социальных прав, образовательного неравенства и расовой дискриминации [13, р. 44]. Такой подход по отношению к интеграции иммигрантов переносился и на лиц, ищущих убежища, которые рассматривались, как потенциальный груз для социального сектора в период рецессии, развившейся в Великобритании в 1991–1992 гг. Поэтому, говоря о необходимости введения законодательства об убежище, К. Кларк утверждал, что «здоровый смысл указывает нам на невозможность допустить всех людей на поселение только из-за того, что на какой-то части территории их страны идет война или политическое противостояние. Открытый доступ к нашим границам или внутрь страны может привести к сильному давлению на такие сферы, как занятость, обеспечение жильем, социальное обслуживание, здравоохранение и образование. Или мы так бездушны, что население в наших внутренних городах, наши городские бедняки и бездомные будут продолжать оставаться главными пострадавшими от ошибочного либерализма» [9].

Среди факторов, определивших содержание британской политики в области предоставления убежища, следует отметить и процессы европейской интеграции, активизировавшиеся со второй половины 1980-х гг. Британский подход к европейской интеграции в вопросах иммиграции и предоставления убежища носил двойственный характер. Консервативное правительство на протяжении 1990-х гг. высказывалось против создания общей европейской политики в данной сфере, отстаивая свой суверенитет в области иммиграции. Тем не менее, по мнению К. Йошкы, такие важные меры, как снятие отпечатков пальцев, ужесточение санкций по отношению к перевозчикам и введение ус-

коренных процедур рассмотрения необоснованных ходатайств, идентичны политике ЕС в отношении убежища [12, р. 133].

11 января 1993 г. палата общин одобрила билль «Об убежище и иммиграционных апелляциях» 293 голосами против 243, и 1 июля того же года он стал законом. В нем указывалось, что «ничего в данных иммиграционных правилах не будет выполняться в противоречие с Конвенцией о статусе беженца 1951 г.» [10]. Таким образом, Великобритания после почти 40 лет со времени подписания Конвенции законодательно подтвердила свои международные обязательства по данной проблеме.

С другой стороны, в законе присутствовал ряд норм, вызвавших неоднозначную реакцию общественности. Так, была введена процедура снятия отпечатков пальцев, в том числе и у детей в возрасте до 16 лет; апелляция на решения иммиграционного офицера по ходатайству должна была быть подана в течение 48 часов (что было практически невозможно сделать); отменены права на предоставление жилья для тех, кто находился под временной защитой [9]. Дальнейшему ужесточению подвергся закон «Об ответственности перевозчиков». В поправках к нему указывалось, что теперь «государственный секретариат имел право требовать от пассажиров, перемещающихся через территорию Соединенного Королевства (в третью страну) транзитную визу» [9].

Еще в 1992 г. количество лиц, ищущих убежища в Великобритании, стало снижаться, что было общеевропейской тенденцией, а не следствием рассмотрения и принятия закона 1993 г. Так, если в 1991 г. в Соединенном Королевстве было подано 73 тыс. ходатайств (с иждивенцами), то в 1992 г. — 32 тыс., а в 1993 г. — 28 тыс. Однако после принятия закона «Об убежище» количество лиц, ищущих убежища, снова начало увеличиваться: в 1994 г. — 42 тыс., в 1995 г. — 55 тыс. [4, р. 88]. Причем, если доля традиционных для Великобритании источников беженцев и иммигрантов (Индия, Пакистан, Шри-Ланка, Турция) оставалась стабильной на протяжении первой половины 1990-х гг., то новый прирост с 1994 г. был обеспечен африканскими странами с нестабильной внутриполитической ситуацией (Нигерия, Сомали, Алжир, Гана) [4, р. 88].

В контексте этих данных можно утверждать, что закон 1993 г. не выполнил основную задачу, поставленную консерваторами, — снижения количества ходатайств путем сокращения времени на процедуры, связанные с предоставлением убежища. Если в 1993 г. средняя продолжительность прохождения всех иммиграционных процедур составляла 4 месяца, то к началу 1995 г. она снова достигла 18 месяцев. В правительственном объяснении этот факт был следствием большого количества необоснованных ходатайств из стран, где нет реального преследования. Поэтому в отличие от предыдущего закона консерваторы сделали своей целью ограничение социальных прав для лиц, ищущих убежища, чтобы таким образом предостеречь экономических мигрантов от использования процедур, связанных с предоставлением статуса беженца. Уже в начале 1995 г. правительством был

принят ряд новых мер административного характера, а также подготовлен билль «Об убежище и иммиграции».

Новый билль вызвал острые дискуссии по ряду вопросов консервативной политики. Так, статья 1 билля предоставляла министру внутренних дел полномочия с одобрения парламента определять список «безопасных стран», в которых, как ему представляется, в общем отсутствует серьезный риск преследования. Министр внутренних дел М. Говард указывал три критерия для выбора таких стран: «отсутствие серьезного риска преследования, генерирование определенной страной существенного количества ходатайствующих об убежище в Соединенное Королевство, большое количество необоснованных прошений о предоставлении убежища» [8]. Цель использования этой концепции — обеспечение ускоренной процедуры рассмотрения ходатайств в отношении лиц, прибывающих из определенных стран. После принятия данного билля лица из «безопасных стран» будут иметь право апелляции к независимому судье, но не будут иметь права апеллировать к Апелляционному иммиграционному трибуналу [8]. В то же время многие депутаты справедливо сомневались, что «министр внутренних дел сможет гарантировать беженцу из страны, входящей в список безопасных стран, справедливое обращение, тогда как все дела для таких стран будут рассматриваться не по конкретным обстоятельствам» [8].

Ограничения в социально-экономических правах для лиц, ищущих убежища, представлялись консервативному правительству важным методом для предотвращения использования процедур, связанных с убежищем [7, р. 72]. Указывая на необходимость принятия нового закона, М. Говард ссылался на то, что большинство лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, являются на самом деле экономическими мигрантами, так как «70 % ходатайств об убежище подается не по прибытию в Соединенное Королевство, а когда срок пребывания человека на территории страны по другим основаниям истекает. Ходатайствуя об убежище, такие лица могут не только существенно увеличить срок своего пребывания, но и получить доступ к социальному обеспечению и жилью за общественный счет. Так, ежегодная сумма, выделяемая на социальную помощь таким лицам, составляет больше 200 млн фунтов» [10].

В июле 1996 г. британский парламент принял закон «Об убежище и иммиграции», который внес три важных нововведения в политику в сфере убежища: введение ускоренных процедур для лиц, ищущих убежища, прибывающих из определенных «безопасных стран»; отмену апелляций против возвращения в третью безопасную страну, через которую ищущий убежища перемещался на пути в Соединенное Королевство; отмену социального обеспечения для лиц, которые подали ходатайства об убежище, уже находясь в стране, а также для лиц, обратившихся с апелляциями на решения, принятые иммиграционными властями [5].

В октябре 1995 г. консерваторами были предложены правила в сфере социального обеспечения, которые ограничивали социальные права у лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища на тер-

ритории страны [13, р. 64]. Такого права лишались лица, обратившиеся с апелляцией на решение иммиграционных властей по их ходатайству. Правительство использовало сравнение в уровне отказов на прошения на территории страны (80 %) и в пунктах въезда (70 %) как часть обоснования для ограничения социального обеспечения в отношении первой группы и как подтверждение того, что их ходатайствам стоит меньше доверять. Реальная же причина заключалась в том, что находящиеся на территории порта легче выдворить из страны, чем находящиеся уже на территории Великобритании [14, р. 137].

Первоначально изменения вступили в силу в феврале 1996 г., но два решения апелляционного суда указали, что министр внутренних дел действовал незаконно, вводя данные правила как вторичное законодательство. В ответ на это правительство решило ввести новые статьи в билль «Об убежище и иммиграции» в момент его прохождения через палату лордов. В них лица, подавшие ходатайства о предоставлении убежища на территории Соединенного Королевства, лишались прав на получение жилья у местных властей и помощи для своих детей [5]. Новые статьи прошли через палату лордов, но с поправкой, по которой лица, подавшие ходатайство о предоставлении убежища в течение трех дней нахождения в Великобритании, имели право на социальное обеспечение. Однако правительство отклонило это изменение в палате общин и билль был принят 24 июля 1996 г. [6, р. 38].

Однако победа консервативного правительства была неполной, особенно в той части, которая касалась социальной составляющей нового законодательства. Рост количества обнищавших среди лиц, ищущих убежища, и последующая социальная напряженность в пригородах Лондона привели к ряду апелляций в отношении нового закона, выдвинутых неправительственными организациями. Апелляционный суд в феврале 1997 г. вынес решение, согласно которому в соответствии с законом 1948 г.

«О государственной помощи» местные власти обязаны обеспечивать жилье и поддержку бездомным лицам, ищущим убежища, что было подтверждено в мае 1997 г. решением Верховного Суда. В результате полная ответственность за лиц, которых затронул закон 1996 г., сместилась от департаментов, предоставляющих жилье, к отделам социального обслуживания [4, р. 94].

Помимо чисто законодательных мер министр внутренних дел М. Говард анонсировал введение новых правил и процедур для иммиграционных офицеров с целью ускорения рассмотрения дел. «Новая процедура, которая действовала как пилотная схема с мая 1995 г., подтвердила возможность решить понятные дела в пределах более короткого времени, чем раньше, — обычно в течение месяца. Ходатайствующие быстро интервьюируются и получают конечный срок для предоставления дальнейших свидетельств. К тому же мы [правительство] намереваемся ускорить процедуры рассмотрения апелляции» [10]. По этой схеме решались вопросы с гражданами Ганы, Индии, Нигерии, Польши, Румынии и Уганды. Следует отметить, что к июню 1996 г. только 3 человека из этих стран были признаны беженцами, тогда как 5737 получили отказы, а в 996 случаях дело находилось на рассмотрении [7, р. 64]. Проблема, однако, заключалась в соответствии административной эффективности необходимости рассматривать дела по их обстоятельствам.

Таким образом, деятельность консервативного правительства в 1990-х гг. явилась важным этапом в создании системы обращения с беженцами. Тем не менее, подход правительства Дж. Мейджора к проблемам предоставления убежища практически не отличался от принципов консервативной иммиграционной политики 1980-х гг. Это проявилось как в акцентировании внимания на проблемах контроля въезда, а не адаптации беженцев, так и в стремлении решать неудобные проблемы через иммиграционные правила, а не через законодательство, подотчетное парламенту.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева, Л. А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Теоретико-правовые и методологические аспекты / Л. А. Васильева. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2000.
2. Великобритания. Эпоха реформ / под ред. Ал. А. Громыко. М.: Весь Мир, 2007.
3. Селиванов, А. В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь / А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2006.
4. An assessment of the impact of asylum policy in Europe 1990–2000. London: Home office research, development and statistic directorate, 2003.
5. Asylum and Immigration act 1996 [Electronic resource] // Office of Public Sector Information. Mode of access: <http://opsi.gov.uk/acts/acts1996/Ukpga_19960049_en_1>. Date of access: 13.04.2009.
6. Bloch, A. A new era or more of the same? Asylum policy in the UK / A. Bloch // Journal of refugee studies. 2000. V.13. N 1. P. 29–42.
7. Harvey, C. Restructuring asylum: recent trends in United Kingdom asylum law and policy / C. Harvey // International Journal of refugee law. 1997. V. 8. N 1. P. 60–73.
8. House of Commons Hansard debates for 11 December 1995, col. 702–703 [Electronic resource] // United Kingdom Parliament. Mode of access: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199596/cmhansrd/vo951211/debtext/51211-07.htm#51211-07_snew14>. Date of access: 25.02.2008.
9. House of Commons Hansard Debates for 2 November 1992, col. 19–29 [Electronic resource] // Ibid. Mode of access: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199293/cmhansrd/1992-11-02/Debate-1.html>>. Date of access: 5.11.2008.
10. House of Commons Hansard debates for 20 November 1995, col. 335–338 [Electronic resource] // Ibid. Mode of access: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199596/cmhansrd/vo951120/debtext/51120-05.htm#51120-05_head0>. Date of access: 25.02.2008.
11. Immigration (Carriers' Liability) Act 1987. London: Published by Her Majesty's Stationery Office, 1987.
12. Joppke, C. Immigration and the nation-state: The United States, Germany and Great Britain / C. Joppke. London.: Oxford University press, 1999.
13. Lynch, P. Politics of nationhood: sovereignty, britishness and conservative politics / P. Lynch. London: Palgrave publishers, 1999.

14. Minderhoud, P. Asylum seekers and access to social security / P. Minderhoud // Refugees, citizenship and social policy in Europe / ed. by A. Bloch, C. Levy. London: Basingstoke-Macmillan, 1999. P. 132–148.
15. 1992 Conservative Party General Election Manifesto [Electronic resource] // Conservative Party Manifestos. Mode of access: <<http://www.conservativemanifesto.com/1992/1992-conservative-manifesto.shtml>>. Date of access: 01.03.2009.
16. Shuster, L. The politics of refugee and asylum policies in Britain: historical patterns and contemporary realities / L. Schuster, J. Solomos // Refugees, citizenship and social policy in Europe / ed. by A. Bloch, C. Levy. London: Basingstoke-Macmillan, 1999. P. 51–74.
17. The settlement of refugees in Britain / ed. by J. Carey-Wood, K. Duke, V. Karn, T. Marshall. London: HMSO Publication centre, 1995.
18. Where refugees are finding a ready welcome // Observer. 1992. 25 Nov.

«Политика Великобритании в сфере предоставления убежища в 1990–1997 гг.» (Андрей Зубарев)

В статье рассматривается процесс формирования и развития политики консервативного правительства Дж. Мейджора (1990–1997 гг.) в сфере предоставления убежища. Политический контекст создания системы обращения с беженцами и лицами, ищущими убежища в Великобритании, был определен окончанием «холодной войны», преобладанием идеологии тэтчеризма в консервативной партии в 1990-х гг., процессами европейской интеграции. Консервативным правительством Д. Мейджора были сделаны важные шаги к комплексному подходу в политике предоставления убежища, что выразилось в имплементации в британское законодательство Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Тем не менее, характерными чертами консервативной политики в отношении беженцев являлись особое внимание к проблемам регулирования въезда лиц, ищущих убежища, вместо решения вопросов их адаптации, а также стремление к использованию процедур, неподотчетных парламенту.

«The United Kingdom Policy in Granting Asylum in 1990–1997» (Andrey Zubarev)

The article considers the evolution of the policy of John Major's Conservative government (1990–1997) in granting asylum. The political context for creating a system of treatment of refugees and asylum-seekers in Britain was determined by the end of the Cold War, the pre-dominance of Thatcherist ideology in the Conservative Party in the 1990s and the processes of European integration. The Conservative government of John Major made important steps towards a comprehensive approach to asylum granting policy. This was manifested by the implementation of the 1951 Convention relating to the status of refugees. Nevertheless the Conservative policy on refugees was characterized by special attention to regulating the entry of the asylum-seekers instead of settling the issues of their adaptation and by the tendency to use the procedures not to be accounted for in Parliament.