

Возникновение и развитие законодательного механизма Канады в сфере миграции в середине XIX – начале XX в.

Кобец Петр Николаевич, главный научный сотрудник, Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, доктор юридических наук, профессор

В данной статье автором при помощи комплексного анализа исследованы проблемы генезиса канадской иммиграционной политики, с ее возникновения в 1860-х гг. и до начала 1910-х гг. В процессе исследования автором было установлено, что рассмотренные законодательные акты, принимаемые в стране в начале обозначенного выше периода по большей части, обеспечивали безопасность иммигрантов при въезде в страну, и защищали от эксплуатации во время нахождения в ней. В начале рассматриваемых процессов канадские власти надеялись, что открытая иммиграционная политика будет способствовать заселению в первую очередь западной части страны, но в тоже время крупномасштабная иммиграция не стала реальностью, поскольку уровень эмиграции оставался значительно выше уровня иммиграции на протяжении всей второй половины XIX столетия. Кроме того, автор приходит к выводу, что миграционная политика рассматриваемого периода Канады также содержала и ряд ограничений на иммиграцию. Постепенно в начале XX столетия открытая дискриминация иммигрантов, прибывающих в страну стала превращаться в часть канадской иммиграционной политики, которая по большей части была направлена на включение в канадское общество прежде всего тех лиц, которые быстро ассимилировались в стране, и исключение тех, кто не в состоянии был это сделать. Кроме того, различные категории мигрантов из азиатских и европейских стран, подвергались в Канаде дискриминации по признаку их этнического происхождения. Такая открытая дискриминация оставалась частью канадской иммиграционной политики до второй половины двадцатого века, когда навыки и образование стали основными критериями для определения въезда в Канаду.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционное законодательство, законотворческая деятельность, вербовка мигрантов, карантинные меры, иммиграционная политика, правовое регулирование, таможенный контроль, миграционные ограничения, профилактика преступности, нормотворчество.

Понимание исторических миграционных процессов в различных государствах, в том числе их изменения, масштабы, тенденции, связанные с глобальными социальными и экономическими преобразованиями, такими как миграция, помогает ученым и практикам лучше понять стремительно меняющиеся глобальные мировые процессы, в которых мы живем, а также более эффективно планировать наше будущее [1, с. 379]. Этим во многом объясняется выбор проблематики, связанной с анализом генезиса миграционных процессов на примере Канады.

Канада «является страной, которую создали иммигранты» [2, с. 99]. Ее «этнокультурная мозаика, присущая Канаде, явилась результатом ее развития как страны, в которую на протяжении десятилетий тянулись многочисленные миграционные потоки» [3, с. 27]. При этом важно отметить, что «на протяжении всей истории Канады иммиграция играла первостепенную роль» [4, с. 58].

В период Великой миграции в Канаду с 1815 по 1850 г., в котором приняли участие более

800 000 иммигрантов, в основном британского и ирландского происхождения, Великобританией принимается Закон о пассажирах 1828 г. (Passenger Act) [5], «регулирующий перевозку пассажиров на торговых судах из Соединенного Королевства на Континент и острова Северной Америки. Данным законодательным актом ограничивалось количество пассажиров, размещавшихся на судах, регламентировалось пространство, выделенное для них, а также требовалось обеспечить их необходимым питанием во время рейса» [6]. Условия трансокеанских путешествий в начале – середине девятнадцатого века были ужасающими. Суда часто были переполнены, а пассажиры не были обеспечены необходимыми продуктами. Однако все же законодательство, принятое британским парламентом, повысило безопасность морских путешествий.

Важно отметить, что вопреки различным суждениям, Канада была открыта для иммиграции не для всех. Создание Канадской конфедерации в 1867 г., и рост миграционных потоков в страну сыграли серьезную роль в освоении обширных земельных участков. На протяжении всего этого периода канадское правительство спонсировало информационные кампании и вербовщиков для поощрения расселения в сельских районах Канады. Однако, это в первую очередь касалось лишь тех категорий мигрантов, которые имели европейское происхождение, другим категориям, в том числе бедным и больным лицам, прибывающим в Канаду было гораздо сложнее интегрироваться в канадское общество.

После принятия Закона о Британской Северной Америке 1867 г., Парламент Канады получил полномочия в отношении натурализации (юридический процесс приобретения гражданства) и иностранцев. Закон об иностранцах и натурализации 1868 г. (Aliens and Naturalization Act) «был первым федеральным законом, который был принят, и он предусматривал, что лица, которые ранее были натурализованы в любой части Доминиона, обладали тем же статусом, что и любое лицо, натурализованное в соответствии с этим законом» [7]. Кроме того, «в соответствии с указанным законодательным актом, иностранцы могли подать заявление на натурализацию после трех лет проживания в Канаде, а лица женского пола, рожденные иностранцами, натурализовались в браке с прирожденным подданным или с мужем, натурализованным в соответствии с канадским законодательством. При этом, законодательные акты в Новой Шотландии, которые разрешали иностранцам владеть собственностью, оставались в силе» [8, с. 535].

Первый закон об иммиграции в Канаде был принят в 1869 г. и конкретно дискриминировал людей по признаку класса и инвалидности. Иммиграция также носила дискриминационный характер по признаку расы. Закон об иммиграции, призванный поощрять определенные виды поселенцев в страну, не допускал при этом тех, кто являлся преступниками и угрожает безопасности, или тех, у кого были особенно заразные, смертельные заболевания. Критерии, влияющие на допущенных, со временем менялись в зависимости от экономических и политических факторов. Федеральное правительство также ввело ограничения в отношении некоторых этнических и религиозных групп в начале двадцатого века [9, с. 22].

Иммиграционные службы должны были быть созданы в Лондоне, а также в других частях Соединенного Королевства и Канаде. Пошлина в размере «одного доллара была введена для иммигрантов, прибывающих в любой порт Канады из любого порта Соединенного Королевства или в других странах Европы, при этом все суда должны были соответствовать конкретным правилам, касающимся условий перевозки, в частности, не более одного взрослого пассажира на каждые две тонны груза. Штраф в размере от 8 до 20 долларов начислялись за каждого пассажира, превышающего лимит» [10, р. 18].

Таким образом, первый закон Канады об иммиграции касался главным образом предотвращения въезда в Канаду «людей с различными серьезными заболеваниями, и обеспече-

ния безопасности пассажиров на борту судов иммигрантов. Положения включали установление ограничений на количество пассажиров на судах, не являющихся грузовыми, и принудительное предоставление списков пассажиров сотрудникам по карантину до того, как они отправятся из своего порта» [11, с. 5].

В соответствии с Законом о карантине и здравоохранении 1872 г., введившем специальные правила для пассажиров, медицинский суперинтендант должен был обследовать всех прибывших пассажиров, чтобы выявить больных, глухонемых, слепых или немощных иммигрантов. Данный законодательный акт также запрещал выходить на берег нищим иммигрантам, и разрешал губернатору временно их задерживать на корабле, на котором они прибыли. Капитан судна должен был разрешить пассажирам оставаться на судне до 48 часов, и внесение штрафа в размере до 20 долларов. Кроме того, в этом законодательном акте была «информация о том, как должны быть уплачены пошлины и штрафы, наложенные на капитана судна, и как могут быть урегулированы различные споры» [12]. Таким образом, если неимущие или бедные иммигранты прибывали в Канаду, капитан судна, перевозившего их, должен был заплатить сумму, эквивалентную их командировочным и первоначальным расходам на проживание в Канаде.

Закон об иностранцах и натурализации 1868 г. был заменен Законом о натурализации и иностранцах 1881 г. (Naturalization and Aliens Act) [13], который вступил в силу 4 июля 1883 г. Данным законодательным актом были введены «правила, позволяющие иностранцам владеть собственностью, едиными на всей территории Доминиона, и в остальном стандартизировал закон в том же русле, что и Закон о натурализации 1870 г. Соединенного Королевства (Naturalization Act of the United Kingdom)» [14, p 215].

Важно отметить, что канадская миграционная политика рассматриваемого периода, «применяемая в отношении иммигрантов и коренных народов, была направлена на включение в канадское общество прежде всего тех лиц, которые могли быстро ассимилироваться в основную культуру, и исключение тех, кто был это сделать не в состоянии» [15, p. 71].

С 1869 по 1985 г. женщины коренных народов Канады были обязаны в соответствии с различными изменениями Закона о внесении поправок и объединении законов, касающихся индейцев (Loi sur les Indiens) — канадский парламентский акт, касающийся зарегистрированных индейцев, и системы индейских резерваций, впервые принятый в 1876 г. и до сих пор действующий с поправками) следовать статусу своего мужа. Это в первую очередь означало, что, если они вступают в брак с лицом, не принадлежащим к коренному населению, они теряют свой статус коренного населения [16, с. 725]. Аналогичным образом, принадлежность к коренному населению до 1951 г. описывалась данным законом, как лицо мужского пола, имеющее родную кровь с племенной принадлежностью, «его дети или законная жена получили статус от своего отца, либо мужа» [17, с. 411].

Открытая дискриминация оставалась частью канадской иммиграционной политики до второй половины двадцатого века, когда навыки и образование стали основными критериями для определения въезда в Канаду. К примеру, в 1885 г. правительство приняло Закон об иммиграции из Китая (Chinese Immigration Act), требующий уплаты налога на одного человека в размере 50 долларов для всех китайских иммигрантов. Королевская комиссия по китайской иммиграции была назначена, чтобы доказать необходимость регулирования китайской иммиграции в Канаду. Большое количество китайских рабочих прибыло в Канаду в 1880-х гг. для работы на западном участке Канадской Тихоокеанской железной дороги. Многие политики, профсоюзные деятели и «белые» жители Британской Колумбии протестовали против того, что китайцы аморальны, подвержены болезням и неспособны к ассимиляции. Комиссия рекомендовала ввести пошлину с каждого китайца, желающего въехать в Канаду. Таким способом под давлением Британской Колумбии феде-

ральное правительство ввело политику ограничения китайской иммиграции в страну. Закон об иммиграции из Китая 1885 г., стал первым канадским законодательным актом, исключаящим иммигрантов по признаку их этнического происхождения. Он также наложил пошлину на каждого китайца, желающего въехать в Канаду. Однако, введение пошлины лишь временно сократило число китайских иммигрантов, прибывающих в страну [18, с. 101].

Важно подчеркнуть, что отдельные категории мигрантов из Европы, также подвергались дискриминации по признаку их этнического происхождения. В частности, англосаксонские поселенцы из Великобритании и США считались наиболее подходящими для проживания в Канаде, в то время как итальянцы и греки считались менее приемлемыми для ассимиляции и, следовательно, не желательными. В то же время, Королевская комиссия по итальянской иммиграции была создана в 1904 г. для расследования эксплуатации итальянских рабочих брокерами по найму. Брокеры набирали итальянских рабочих для канадских компаний и следили за их трудоустройством по прибытии в Канаду. Система изобиловала коррупционными проявлениями, так как многие брокеры завышали плату за свои услуги, транспорт и снабжение мигрантов продовольствием.

Нельзя не отметить, что в конце XIX столетия стал периодом, когда Канада превратилась в транзитный порт для прибытия многих европейских переселенцев, стремящихся получить въезд в США [19, с. 18]. Канадские транспортные компании рекламировали свои порты, как беспроблемный способ въезда в США, особенно после того, как Соединенные Штаты начали запрещать въезд в свою страну некоторым этническим группам мигрантов. И США, и Канада узаконили эту политику в 1894 г. Канадским соглашением, которое являлось соглашением, заключенным 1894 г. между Соединенными Штатами и подписавшими его транспортными компаниями, и запрещавшее транспортным компаниям высаживать в канадских портах иммигрантов, которым был запрещен въезд в США. Оно также позволило иммиграционным чиновникам США инспектировать суда, заходящие в канадские порты, для предотвращения въезда в США отдельным категориям иммигрантов. В случае обнаружения указанных категорий лиц, транспортные компании несли ответственность за доставку людей обратно [20, р. 135].

Канадские иммиграционные законы, были существенно ужесточены в 1906 и 1910 гг. чтобы позволить правительству депортировать нежелательных иммигрантов, к примеру таких лиц, которые страдали тяжелыми заболеваниями [21, с. 57].

Закон об иммиграции 1906 г. (Immigration Act) ввел еще более ограничительную иммиграционную политику, чем предыдущий законодательный акт [22]. Данный законодательный акт давал властям право запрета на въезд в Канаду различных категорий иммигрантов. К примеру, губернатор мог ввести условия, требующие, чтобы иммигранты обладали определенной суммой денег, прежде чем им будет разрешено въехать в Канаду. Широкие рамки толкования этих положений предоставляли правительству абсолютные дискреционные полномочия по эффективному ограничению потока иммиграции в соответствии с преобладающими идеологиями в отношении расы, желательности и ассимиляции. Для регулирования процесса допуска, закон учредил комиссии по расследованию всех спорных и проблемных вопросов в сфере иммиграции, в каждом порту для принятия решений по делам иммигрантов, ищущих въезда. Закон также не поощрял нерегулируемую иммиграцию европейских фермеров на канадский Запад и поддерживал более избирательную политику по ограничению прибытия нежелательных иммигрантов, уделяя больше внимания их культурному и этническому происхождению, а не их экономическому потенциалу [23, р. 96].

Таким образом, в Законе об иммиграции 1906 г. были приняты меры для предотвращения въезда в страну различных групп людей, которые, как опасалось канадское правительство,

будут оказывать давление на него. В дополнение к ранее существовавшим правилам, направленным на то, чтобы не допускать в Канаду душевнобольных или преступников.

Несмотря на введение более избирательной иммиграционной политики, иммигранты из нежелательных стран, таких как Италия, Украина, Польша и Россия, прибывали в Канаду все в большем количестве. Промышленный спрос на рабочую силу потребовал продолжения иммиграции неквалифицированных рабочих из стран, не являющихся предпочтительными в Канаде [24, с. 51].

В 1907 г. после долгих переговоров власти Канады и Японии достигли соглашения ограничив эмиграцию японцев до 400 человек в год и допуске только контрактных рабочих, которые были одобрены правительством — это были домашние работники для японских семей и лица, которые ранее проживали в Канаде. В 1908 г. было введено еще одно ограничение, запрещающее азиатским иммигрантам въезд в Канаду, если они не прибывали из государства, в котором родились.

В 1908 г. канадский министр труда Родольф Лемье договорился с министром иностранных дел Японии Тадасу Хаяси об ограничении японской иммиграции в Канаду. Ограничения на японскую иммиграцию были сочтены необходимыми после недавнего притока японских рабочих в Британскую Колумбию, и всплеска антиазиатских настроений в провинции. В соответствии с условиями соглашения японское правительство добровольно ограничило число японских иммигрантов, ежегодно прибывающих в Канаду до 400 человек.

Закон об иммиграции 1910 г. (Immigration Act) расширил список запрещенных для въезда в страну иммигрантов. Иммигранты, признанные неподходящими для климата или требований Канады, были запрещены, как и те, кто спонсировался благотворительными учреждениями [25]. Среди нежелательных лиц, для въезда на территорию Канады были проститутки, преступники, люди с психическими заболеваниями, а также все те, которые представляли угрозу социальному и политическому благополучию Канады. Этот закон позволил правительству создать свод правил для определения того, кто обладал правом на въезд в страну, и выезда из нее. Например, потенциальные иммигранты должны были иметь в своем распоряжении не менее 25 долларов. В этой связи в стране была введена мера, в соответствии с которой все иммигранты в Канаду должны были иметь по крайней мере 25 долларов по прибытию в страну, чтобы доказать канадским чиновникам, что они кредитоспособны [26, р. 85].

Таким образом канадское правительство взяло на себя полный контроль над процессом иммиграции, и у него было последнее слово по любым иммиграционным вопросам. Поэтому верховные суды и другие органы власти не имели права отменять какие-либо дела в рассматриваемой сфере. Исполнительная власть канадского правительства имела полный контроль над тем, кому разрешалось проживание в Канаде. Закон об иммиграции также вводил понятие постоянного места жительства, которое допускало постоянное проживание, лиц которым было предоставлено право пребывания на территории Канады не менее трех лет. Весь этот миграционный механизм контролировало канадское правительство, имея право депортировать любых лиц из страны, если они не соответствовали правительственным стандартам — быть гражданином Канады [27, с. 108].

Проведенный комплексный анализ проблемы генезиса канадской иммиграционной политики в конце 1860-х гг. и начале 1910-х гг., свидетельствует о том, что в начале своего образования Канада была открыта для иммиграции в страну представителей не из всех стран мира. Миграционные преференции были в первую очередь, лишь для тех категорий мигрантов, которые имели европейское происхождение. Бедным и больным лицам, прибывающим в Канаду было гораздо сложнее интегрироваться в канадское общество. При этом канадское правительство спонсировало информационные кампании и вербовщиков для

поощрения расселения в первую очередь в сельских районах Канады. Первый закон Канады об иммиграции 1869 г. касался главным образом предотвращения въезда в Канаду людей с различными серьезными заболеваниями, и обеспечения безопасности пассажиров на борту судов иммигрантов. Последующие канадские иммиграционные законы 1906 и 1910 г., также были существенно ужесточены по отношению к иммигрантам, чтобы позволить правительству депортировать нежелательных иммигрантов, к примеру таких лиц, которые страдали тяжелыми заболеваниями. Кроме того, властями были приняты меры для предотвращения въезда в страну различных групп людей, которые, как опасалось канадское правительство, будут оказывать давление на него. В конечном итоге принятые законодательные акты в сфере иммиграции в начале 1910-х гг. позволили канадскому правительству взять на себя полный контроль над всеми иммиграционными процессами, происходящими в стране.

Примечания

1. Кобец П. Н. Об актуальности исследования правоохранительными органами Российской Федерации преступности незаконных мигрантов в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Деятельность правоохранительных органов и федеральной противопожарной службы в современных условиях: проблемы и перспективы развития: материалы международной научно-практической конференции. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2007. С. 378–380.
2. Глушкова В. Г., Хорева О. Б. Миграционная политика в экономически развитых странах мира // Региональные исследования. 2015. N 1 (47). С. 96–104.
3. Кобец П. Н. Нормативные основы третьего этапа канадской миграционной политики (1950–2002 годы) // Миграционное право. 2023. N 1. С. 26–30.
4. Шапаров А. Е. Иммиграционная политика Канады: генезис и современное состояние // США и Канада: экономика, политика, культура. 2010. N 8 (488). С. 47–60.
5. The History of Canada and Canadians – Colonies Grow Up. URL: <https://www.linksnorth.com> (дата обращения: 05.05.2023).
6. Passenger Act (1828). URL: <http://www.norwayheritage.com> (дата обращения: 05.05.2023).
7. Aliens and Naturalization Act (1868). URL: <https://books.google.ca> (дата обращения: 05.05.2023).
8. Кобец П. Н. Генезис законодательных основ противодействия взяточничеству в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. N 3. С. 533–544.
9. Кобец П. Н. Становление законодательных основ миграционной политики Канады (1867–1914 гг.) // Миграционное право. 2021. N 3. С. 19–22.
10. Green A. Beyond Harmonization: How US Immigration Rules Would Have Worked in Canada. URL: <https://irpp.org> (дата обращения: 05.05.2023).
11. Кобец П. Н. Эволюция второго этапа законодательных основ миграционной политики Канады (1914–1950 годы) // Миграционное право. 2022. N 2. С. 3–7.
12. URL: <https://archive.org/details/101179335.nlm.nih.gov> (дата обращения: 05.05.2023).
13. Naturalization and Aliens Act (1881). URL: <https://archive.org> (дата обращения: 05.05.2023).
14. Changing patterns: women in Canada. URL: <https://archive.org> (дата обращения: 05.05.2023).
15. Blackburn C. Differentiating Indigenous Citizenship: Seeking Multiplicity in Rights, Identity, and Sovereignty in Canada. URL: <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com> (дата обращения: 05.05.2023).

16. Green J. Canaries in the Mines of Citizenship: Indian Women in Canada. URL: <https://www.researchgate.net> (дата обращения: 05.05.2023).
17. Iacovetta F. In the Case of a Woman' or The Headache: Married Women's Nationality and Canada's Citizenship Act at Home and Europe, 1946–50. URL: <https://www.researchgate.net> (дата обращения: 05.05.2023).
18. Саломатин А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2011. N 2 (295). С. 95–103.
19. Кобец П. Н., Бражников Д. А. Законодательные основы формирования миграционной политики Соединенных Штатов Америки в 1950-1990-х годах // Миграционное право. 2020. N 2. С. 20–23.
20. Smith M. The Immigration and Naturalization Service (INS) at the U.S.-Canadian Border, 1893–1993: An Overview of Issues and Topics. <https://www.semanticscholar.org> (дата обращения: 05.05.2023).
21. Сушков С. С. Использование опыта Канады при формировании российской иммиграционной системы // Современные гуманитарные исследования. 2006. N 2 (9). С. 55–61.
22. Immigration Act (1906). URL <https://www.documentcloud.org> (дата обращения: 05.05.2023).
23. Hollihan K. T. «A brake upon the wheel»: Frank Oliver and the Creation of the Immigration Act of 1906. URL: <https://journals.library.ualberta.ca> (дата обращения: 05.05.2023).
24. Шапаров А. Е. Тенденция секьюритизации иммиграционных политик Великобритании и Канады // Социум и власть. 2012. N 4 (36). С. 50–56.
25. Immigration Act (1910). URL <https://archive.org> (дата обращения: 05.05.2023).
26. Knowles V. Strangers at Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540–1997. URL: <https://books.google.com> (дата обращения: 05.05.2023).
27. Тимашова Т. Канада в контексте международной миграции // Мировая экономика и международные отношения. 2008. N 1. С. 104–112.

English version

The emergence and development of the legislative mechanism of Canada in the field of migration in the middle of the 19th – early 20th centuries

Kobets Petr Nikolaevich, chief researcher, Russian research institute of Ministry of internal affairs of Russia, doctor of sciences (law), professor, pkobets37@rambler.ru

In this article, the author, using a comprehensive analysis, explores the problems of the genesis of Canadian immigration policy, from its inception in the 1860s. until the early 1910s. In the course of the study, the author found that the considered legislative acts adopted in the country at the beginning of the period indicated above, for the most part, ensured the safety of immigrants when entering the country and protected them from exploitation while they were in it. At the beginning of the processes under consideration, the Canadian authorities hoped that an open immigration policy would promote settlement primarily in the western part of the country, but at the same time, large-scale immigration did not become a reality, since the level of emigration remained significantly higher than the level of immigration throughout the second half of the 19th century. In addition, the author comes to the conclusion that Canada's migration policy of the period under review also contained a number of restrictions on immigration. Gradually, at the beginning of the 20th century, open discrimination against immigrants arriving in the country began to turn into a part of Canadian immigration policy, which for the most part was aimed at including in Canadian society, first of all, those who quickly assimilated in the country, and excluding those who were not able to do it. In addition, various categories of migrants from Asian and European countries were discriminated

against in Canada on the basis of their ethnic origin. Such open discrimination remained part of Canadian immigration policy until the second half of the twentieth century, when skills and education became the primary criteria for determining entry into Canada.

Keywords: immigration, immigration legislation, lawmaking, recruitment of migrants, quarantine measures, immigration policy, legal regulation, customs control, migration restrictions, crime prevention, rulemaking.